

Lorena Moscovich*

**ESTADO Y SOCIEDAD CIVIL
EN EL GRAN BUENOS AIRES
CAMBIO Y TENSIONES EN LAS NUEVAS
RELACIONES DE GOBIERNO LOCAL****

INTRODUCCIÓN

El período inmediatamente posterior a la profunda crisis que Argentina experimentó en diciembre de 2001 estuvo caracterizado por un conjunto de decisiones políticas que intentaron canalizar la movilización ciudadana y ampliar la base de consenso por medio de la apertura de espacios multiactorales. También por la distribución de recursos sociales para atender la urgencia inmediata de amplios sectores de la población. Así, organizaciones sociales de diverso origen tuvieron un renovado protagonismo de la mano de la invitación formal a participar en diversos espacios, en los que fueron consultados

* Licenciada en Ciencia Política, Magíster en Investigación en Ciencias Sociales, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires. Doctoranda y profesora en la misma facultad. Becaria (2006-2009) del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) en el Centro de Estudios sobre el Desarrollo y Territorio (CEDET), Escuela de Gobierno de la Universidad de San Martín.

** Por razones de espacio, he resignado la mayor parte de los testimonios de los entrevistados, dando lugar al desarrollo conceptual. La versión completa puede verse en Moscovich (2004). Quisiera agradecer a Luciano Andrenacci por sus ideas y críticas para la realización de este trabajo. A Susana Villavicencio, Fernando Lizárraga y Homero Saltalamacchia, por haber leído y comentado las primeras versiones. También a Santiago Arnedo por su permanente estímulo, y a Eduardo Moskovic por su apoyo durante mis estudios de grado.

para la búsqueda de salidas a la crisis y la implementación de políticas asistenciales. El nivel más desagregado de trabajo es el municipal. Allí este proceso evidencia las tensiones de la introducción de nuevos actores en el sistema político y del desarrollo de dichas relaciones una vez normalizada la crisis.

En el presente trabajo, mi objetivo consiste en identificar las tensiones surgidas en el ámbito de los gobiernos locales por los vínculos entre sociedad civil y Estado local, en el marco del renovado protagonismo de las organizaciones de la sociedad civil (OSC), estimulado por el crecimiento de la participación política posterior a la crisis. En particular mencionaré sus consecuencias, analizando las principales variables que influyen en estas últimas y las tendencias de desarrollo futuro de tales relaciones. Las hipótesis que guían esta búsqueda son las siguientes:

- El campo de lo político está constituido por un conjunto cambiante de actores, cuyos patrones de relación también varían. Así, el modo que el Estado local elija para vincularse con las OSC traerá como consecuencia el despliegue de estrategias también particulares por parte de estas.
- La matriz sociedad-Estado se complejiza cuando las OSC se convierten en interlocutores del municipio; se vuelven visibles en el espacio político, pidiendo explicaciones, voz, legitimidad y recursos.

Estas hipótesis se combinan cuando se aprecia que el modo en que se articula esta relación varía de ciudad en ciudad, lo que a su vez impacta de diferente manera en la matriz sociedad-Estado local.

Los patrones de interacción, las estrategias de los actores, la trama asociativa y su influencia podrán variar, pero las tendencias identificadas indican que el modelo de acumulación política del municipio es la variable decisiva en el desarrollo del vínculo; que las organizaciones responden de manera relacional con el despliegue de estrategias de vinculación en respuesta a ese modelo, y también como producto de su propio esquema de acumulación política; y, por último, que las OSC seguirán siendo actores insoslayables para la gestión de un creciente número de políticas.

El área geográfica de estudio es el segundo cordón del Gran Buenos Aires (GBA). He utilizado el enfoque de estudio de caso tomando como escenario de la investigación al municipio de Hurlingham, cuya autonomía coincide tanto con el cambio de modelo de gestión en el nivel municipal como con la nueva orientación de las políticas sociales a nivel

nacional¹. En el análisis me ocuparé, principalmente, de la descripción de los patrones de interacción entre Estado y sociedad civil local, y de la construcción de una tipología susceptible de ser utilizada en el estudio de estas relaciones en otras ciudades. Para realizar dicha tarea, he tomado como objeto de estudio los ámbitos de contacto, formales e informales, entre las OSC y el municipio en el marco de las políticas sociales (como, por ejemplo, consejos consultivos, pedidos conjuntos de financiamiento, gestión de planes sociales, etc.)². La política social es considerada como una expresión de la intervención del Estado que circunscribe un conjunto de relaciones objetivas que permiten evaluar el modo en que se construye poder y se ejerce el derecho de participación³.

En Argentina, los municipios representan el nivel más desagregado de administración, pero engloban un conjunto heterogéneo. Poseen características que los diferencian de la nación y la provincia: menor tamaño, población, atribuciones y recursos, y, potencialmente, mayor probabilidad de conocer a sus actores y sus problemas. Sin embargo, no existe ninguna cuestión inherente a lo “local” que haga de este nivel una unidad más democrática, justa o participativa que otras instancias (Coraggio, 1997). Lo local se configura de manera compleja por la interacción entre empresas, OSC y Estado, que disputan y colaboran para la definición de la agenda pública y las políticas locales. El gobierno local abarca la administración de un territorio y sus actores clave. El

1 El municipio de Hurlingham cuenta con una superficie de 36 mil km² y, según el censo de 2001, alberga a 172.245 personas. En una categorización que divide al Conurbano Bonaerense (CB) en cuatro áreas de acuerdo a un conjunto de indicadores que delinean un cuadro de condiciones materiales y sociales, este municipio se ubica en el espacio social CB2, siendo CB1 el área con indicadores más favorables en términos de calidad de vida y CB4 la zona con peores condiciones en este mismo sentido (Morano et al., 2002). Durante 2003, un 61% de los habitantes del GBA se encontraban en condiciones de pobreza (44%) e indigencia (17%) (INDEC, 2003).

2 La mayor parte del trabajo de campo se desarrolló entre los meses de septiembre y diciembre de 2003. Se realizaron quince entrevistas en profundidad y diez consultas informales a miembros de organizaciones y funcionarios del gobierno local. Las consultas se llevaron a cabo en febrero de 2003 como entrevistas preparatorias, y en julio de 2005 para concluir el trabajo.

3 La igualdad jurídica para elegir y ser elegido se ve obstaculizada por la desigualdad social que atenta contra la autonomía individual. Las políticas sociales son el instrumento del Estado para garantizar las condiciones de vida mínimas para una sociedad. Así, poseen consecuencias en el ejercicio de la ciudadanía, en la medida en que constituyen una arena de participación en la que se introducen componentes subjetivos para la discusión sobre los umbrales de justicia social aceptables, para que una persona pueda ser plenamente parte de una comunidad política democrática (Procacci, 1999). De este modo, el régimen democrático no podría definirse a través de sus “condiciones mínimas”, expresadas en consideraciones formales, porque su fundamento es la agencia y el conjunto de condiciones materiales necesarias para su ejercicio (O'Donnell, 2000).

grado en que un gobierno local pueda ser un gobierno mejor debe ser analizado en la práctica.

En los municipios se superponen tanto niveles de gestión como circuitos de acumulación política. En el GBA, tales procesos se despliegan con su máxima intensidad. El primer circuito se define dentro del territorio de los gobiernos locales, con independencia de otras unidades, y concreta el perfil de la gestión local. Su instrumento son las mediaciones electorales y las asignaciones de cargos/recursos. El segundo es el del gobierno provincial, que cruza el territorio local con dos tipos de posiciones: colaboración, cuando coinciden en ambos niveles las líneas políticas, o competencia, cuando difiere el partido o la línea partidaria. Aquí, los municipios “colaboradores” compiten entre sí para obtener recursos provinciales. Por su parte, la provincia interviene directamente en el territorio de los municipios opositores para disputar sus votos. Por último, cuando se suma el nivel federal de acumulación, este sistema de relaciones se replica y complejiza (Pérez, 2004). Así, en los municipios del GBA, los recursos para la acumulación política y para relacionarse con las OSC dependen, principalmente, de la voluntad de otros niveles de gobierno que intervienen discrecionalmente en la disputa por su capital electoral (Cormick, 1997).

Los actores se definen como locales en la medida en que inciden en la realidad local y/o dependen prioritariamente de las relaciones locales para su subsistencia (pierden o acumulan poder en este nivel). Las transacciones en espacios de trabajo conjuntos se ven afectadas por el grado de independencia relativa entre los actores y su voluntad para que el vínculo trascienda lo que compete a su reproducción. Los actores locales se relacionan de diversos modos por el hecho de convivir en una misma geografía. El nivel inmediato de relación, sea el municipio –cuando el tamaño lo permite–, la localidad, el pueblo o el barrio, pueden estructurarse en múltiples niveles. Por un lado, las dirigencias sociales, económicas y políticas tienden a ser grupos circunscriptos de personas, cuya circulación, aun en el más plural de los casos, lleva un tiempo que implica el mutuo conocimiento. Las relaciones formales en ámbitos institucionalizados de trabajo asociado coexistirán con otros niveles de este sistema complejo que supone la sociedad local; un ejemplo de ello lo constituyen las relaciones personales de los actores participantes, aquellas actividades que por su trabajo cotidiano los enfrentan en otros ámbitos de trabajo informales, e incluso algunos actores locales que pueden encontrarse trabajando en ámbitos de otros niveles de gobierno.

Desde hace más de una década existe un renovado interés por el estudio de la política local, principalmente fundado en tres procesos: la reforma del Estado y la descentralización administrativa; la

revalorización de la comunidad y sociedad civil locales, como consecuencia del proceso de fragmentación social; y la reforma electoral y el incremento de la influencia de los intendentes del GBA en la política nacional.

La política social busca combatir la pobreza y se aplica de manera localizada y focalizada. Este esquema consolida el proceso de “municipalización” en el que la población dirige mayor cantidad de demandas, y con mayor intensidad, hacia los estados locales (Arroyo, 1997). En esta línea, contribuyen las reformas en la administración del Estado que derivaron competencias y responsabilidades hacia provincias y municipios. Smulovitz y Clemente (2004) señalan que Buenos Aires administra un 53% del gasto social, y sus municipios, el 23%, números mayores a los promedios nacionales, de 41 y 7,2% respectivamente. Las autoras también exploran el protagonismo de los municipios en la gestión descentralizada de políticas sociales y los espacios de participación que se construyen en ese marco. Concluyen que las nuevas interacciones constituyen una oportunidad para el control del municipio, la creación de espacios de negociación y representación de intereses pero que, sin embargo, persisten prácticas clientelares, relaciones asimétricas e instrumentales, y surgen contradicciones como la falta de transparencia de algunas OSC o la delegación por parte del municipio de responsabilidades sin los recursos necesarios para asumirlas.

En los últimos treinta años, Argentina experimentó un proceso regresivo de redistribución del ingreso que, junto con otros cambios globales en la economía, dio lugar al acelerado empobrecimiento de la población. Una de sus múltiples consecuencias fue la revalorización del espacio local como ámbito de constitución de identidades y de reproducción. La fragmentación y la dependencia de los recursos sociales renuevan la subordinación de los sectores más pobres respecto del poder político pero, también, la ruptura de identidades tradicionales. El proceso de “desafiliación” representa una oportunidad para la construcción de nuevas pertenencias. La ciudadanía revaloriza el barrio, la iglesia, las organizaciones de base (Merklen, 2005). Además, la falta de dinero para la utilización del transporte y la ausencia de actividades fuera del hogar conducen a un aislamiento relativo de amplios sectores de la población y a la afirmación de su condición local (Fournier y Soldano, 2001).

La última reforma constitucional de 1994 introdujo el voto directo para elegir presidente, restó poder a las provincias –algunas de las cuales eran verdaderos “feudos”– e inclinó la balanza de poder en favor de los municipios más poblados. Los intendentes del GBA poseen una alta influencia en esta elección por medio de la movilización de

sus ciudadanos. En el pasado, el colegio electoral para elegir presidente pretendía compensar las diferencias poblacionales entre las provincias, pero favorecía a sus elites. Ahora, los 24 municipios del GBA concentran el 40% de los votos, en lugar de los 25 electores que enviaban al cuerpo. Así, un grupo de políticos locales, que pueden ser reelegidos indefinidamente, sospechados de prácticas corruptas y cuyos mecanismos de control son nulos, poseen una alta influencia relativa en toda la democracia (O'Donnell, 2005)⁴.

El ámbito del gobierno local circunscribe un área geográfica de actores e interacciones, pero el análisis busca trascender este escenario para comprender sistemas complejos de relaciones que operan como marco y estímulo de acción de los protagonistas de la democracia. De hecho, el trabajo asociado no sólo compete a este nivel, sino que tuvo una amplia difusión en todos los niveles de gobierno debido a diversos procesos:

- La influencia significativa de la adopción generalizada de políticas neoliberales, consolidando un paradigma fundado en una analogía entre los mecanismos de la política social con su par económica, y los modelos de la economía abierta; y el consecuente modelo mixto de la política social que busca delegar funciones al sector privado, no gubernamental, a las organizaciones comunitarias, las propias familias y el sector público de otros niveles.
- El enfoque de “concertación” característico para la búsqueda de consensos luego del retorno a la democracia volvió operativa esta delegación del Estado a la sociedad civil (en sintonía con los lineamientos de los organismos multilaterales de crédito que financian políticas sociales y “sugieren” el modo en que deben ser implementadas y controladas).
- Sin embargo, la apertura de estos espacios también sirvió para capitalizar experiencias previas, en las que la participación de las OSC logra trascender el rol de “brazo ejecutor” del Estado y se convierte en un canal de defensa de derechos sociales. El sustrato de tales experiencias lo constituían los enfoques y metodologías de participación y planificación que aspiraban a

⁴ Aquí el acento está colocado en el peso de los intendentes del GBA. Sin embargo, un análisis riguroso debería evaluar también otros procesos; entre ellos están los acuerdos que llevan a elegir los candidatos del Partido Justicialista, el de mayor peso, que tuvieron como resultado que en los últimos años dos de los presidentes electos hayan sido originarios de las provincias menos pobladas y marginales en la economía nacional. Debo a Miguel De Luca este llamado de atención.

quebrar el predominio tecnocrático en la formulación e implementación de políticas.

- El último punto, y tal vez el más relevante, es el deterioro de las condiciones de vida de amplios sectores de la población. La gestión asociada y el fomento del asociativismo, en conjunto con la implementación de políticas sociales, aparecen como una alternativa para la creación de comunidad, allí donde los años, la pobreza y la violencia, física e institucional, relegaron a los individuos de los espacios públicos (Cardarelli y Rosenfeld, 2002)⁵.

Mi perspectiva “suspende” los preconceptos asociados a las posibilidades de la participación para la gobernabilidad democrática (Prats, 2001)⁶ y al ejercicio del poder mediante la distribución de recursos⁷. La disputa por los recursos crea limitaciones y oportunidades para la acumulación política y para la lucha por la incorporación de temas y grupos marginados.

5 Dicha situación es identificada como uno de los detonantes de la crisis de gobernabilidad de diciembre de 2001 (Poggiese, 2002). Su salida se produjo de la mano de la apertura de mesas de diálogo en múltiples niveles y áreas de gobierno –llamados consejos de crisis o mesas de diálogo– y se formalizó con los Consejos Locales Económicos y Sociales del plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados, primera aproximación a una política social mayormente universalista (Cardarelli y Rosenfeld, 2002). Tales miradas representan uno de los intentos por caracterizar el trabajo asociado definido como “una instancia en la cual al menos dos actores sociales –ya sean organizaciones gubernamentales y/o no gubernamentales con o sin fines de lucro– deciden consensuar objetivos y desarrollar acciones en forma conjunta” (Rovere y Tamargo, 2005).

6 También me distancio de los enfoques de la elección racional, en los que los actores eligen sus cursos de acción con independencia de los otros, por medio de la maximización de sus preferencias. Mi perspectiva centra la atención en la acción social: en cuanto referida a los otros, es por un lado indeterminada, pero por otro, constitutiva del “otro” en la interacción. Aunque diversos factores estructuran la acción (instituciones, cultura, *habitus*), es la libertad, o componente creativo de la acción, la que esencialmente impediría cualquier juicio previo vinculado a la participación. Es improbable anticipar los “emergentes” de la participación política que efectivamente se encontrarán en la práctica si no se introduce alguna otra variable explicativa. Por otro lado, las interacciones también constituyen, valoran y modifican a los actores y las reglas de juego para la interacción. Suscribo a una perspectiva relacional que sostiene que en el “haz de relaciones sociales se encuentra el proceso dinámico de formación, cambio, desaparición, utilización y efectos de las formas de organización social” (Tilly citado en Calvo, 2004).

7 Por ello, tampoco me ocuparé en profundidad del clientelismo político, que cito solamente cuando se hace sustantivo en las relaciones con las OSC. Al respecto ver Auyero (1996; 1998; 2001; 2004), Farinetti (1998), Fournier y Soldano (2001) y Andrenacci (2001).

¿Por qué se participa? La participación política es un medio y rara vez un fin en sí mismo. En la mayoría de los casos, las OSC participan para obtener recursos para su reproducción, materiales o simbólicos, organizativos o de autoridad. Existen casos en que los actores mayormente independientes de los recursos locales también reclaman por su protagonismo en los espacios de trabajo conjunto. La inclusión y la definición del campo de lo político constituye un recurso para las OSC más autónomas, que pueden influir con mayores posibilidades en la asignación de los recursos públicos y la determinación de las reglas de juego para la participación. El municipio abre canales de diálogo para legitimar sus políticas, utilizar las estructuras de las entidades, y cumplir con los requisitos de los programas sociales. Pensar la participación política como un medio no agota su sentido y potencialidades, sino que habla de los usos que los actores le han dado a este canal en el ámbito elegido para el análisis, los que sistematizo en el presente trabajo.

INTERACCIÓN ENTRE SOCIEDAD CIVIL Y ESTADO LOCAL UN CASO PARTICULAR: LOS ÁMBITOS DE PARTICIPACIÓN EN EL MARCO DE LAS POLÍTICAS SOCIALES

Durante el año 2002, en Hurlingham, como otros municipios se abrieron nuevos espacios de participación. El caso del Consejo Local Económico y Social (CLES) –cuyo desarrollo se analizará en detalle al final del trabajo– sintetiza la complejidad de las relaciones que se despliegan en los ámbitos de participación entre Estado y sociedad civil en el marco de las políticas sociales. En este espacio se tomaban las decisiones sobre la política social nacional de mayor alcance: el programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados, que otorgó un subsidio a todo padre o madre desocupado con hijos menores de 18 años, siempre que no contaran con otros ingresos en el grupo familiar. A la vez, aun cuando se suponía que serían los municipios los que derivarían los recursos, es públicamente conocido que organizaciones de diversos orígenes, pero especialmente las de desocupados (también llamadas “piqueteras” por su accionar característico, el corte de ruta) han obtenido cientos de planes a espaldas de los municipios, otorgados por la nación, la provincia o algún funcionario político o parlamentario. Otro de los factores distintivos de esta política es, por un lado, su alta visibilidad y, por otro, que inaugura un espacio de articulación entre Estado y sociedad civil simultáneamente en los diferentes niveles de gobierno de todo el país. Por tal razón, para los municipios, su implementación ha sido casi un imperativo. Aunque los controles de otros niveles estatales no siempre funcionaron, la gran mayoría de las organizacio-

nes locales de todas las ciudades y pueblos de todo el país conocían la existencia de este ámbito y, en algunos casos, presionaron para su apertura y orientaron su funcionamiento. Aun así, fue muy alto el número de municipios en los que no funcionó, y mayor todavía el de aquellos donde se desarrolló con irregularidades⁸. Pero antes de comenzar el análisis de este caso será necesario definir los conceptos a utilizar, describir el modo en que se relacionan los actores y sus consecuencias.

El conjunto de situaciones y actores que conviven en un territorio determinado abren, y a la vez condicionan, la construcción de un marco de acción y sentido. A su vez, los participantes en este campo y las relaciones que establecen son afectados por dicha trama de significados y de poder. La interacción entre municipio y OSC locales es definida como el conjunto de relaciones que mantienen estos actores, en nombre de cada una de las instituciones que representan, para la gestión de los asuntos que competen a ambos por su coexistencia en un mismo territorio. En líneas generales, este vínculo tiene consecuencias, que pueden ser leídas en términos de acceso a recursos, legitimación, reconocimiento, competencia, confrontación, cooperación, etc. Los efectos de la interacción son identificados por los actores, reconocimiento que los lleva a establecer, más o menos deliberadamente, una estrategia de vinculación.

Los ámbitos de participación delimitan un particular tipo de interacción entre sociedad civil y municipio. Estos pueden definirse como instancias de contacto formales o informales donde, a iniciativa del Estado (local, provincial o nacional) o de otros actores nacionales o internacionales, se intentan articular acciones en relación con una política pública. Este objetivo puede ser conseguido o no. Sin embargo, los ámbitos de participación, su estructura y competencia, inciden en el campo político local y suelen ser objeto de disputas entre los actores involucrados. A su vez, las relaciones de poder que allí se construyen y despliegan se imbrican de manera compleja, afectando tanto al vínculo Estado-organizaciones como a la relación de los beneficiarios con el municipio, con las organizaciones y, lo más relevante, con la posibilidad de acceder a los planes sociales. En el Cuadro 1 caracterizo los ámbitos de participación, teniendo en cuenta sus orígenes, convocatoria, actores, funciones y objetivos.

⁸ En la actualidad, los consejos que persisten están principalmente vinculados al programa Manos a la Obra, destinado a convertir los proyectos de contraprestación laboral del programa Jefes y Jefas en unidades productivas autosustentables.

Cuadro 1
Ámbitos de participación en el municipio de Hurlingham

	Ámbitos de participación
Origen	<p>Formal: espacios creados por un actor diferente al Estado local (Estado nacional, provincial u organismo internacional, etc.). Hay casos en los que las OSC requieren de un espacio multiactoral formal para acceder al financiamiento o para autorizar su intervención cuando se ocupan de temas que regula el municipio (por ejemplo, la infraestructura urbana).</p> <p>Funcionamiento intermitente y a veces problemático. Existen requisitos para su apertura y desarrollo. Las relaciones van de la indiferencia al enfrentamiento entre los actores.</p> <p>Informal: espacios creados a instancias del municipio. Funcionamiento: alto grado de flexibilidad para su continuidad y la asunción de responsabilidades. El municipio utiliza los recursos de las OSC sin que medie compromiso o control, en términos de objetivos previamente planteados. Permiten articular recursos de diferentes programas. Abren un espacio asociativo para los vecinos que colaboran con el municipio. Este último posee el monopolio de las decisiones y, en consecuencia controla el alcance de la participación y la selección de participantes. Delega una importante cantidad de tareas a las OSC. También puede cooptar a sus cuadros capacitados. La consecuencia es un esquema de asignación de recursos relativamente eficiente para el Estado.</p>
Convocatoria	<p>Surgen tensiones cuando los ámbitos de participación formales explicitan el conjunto de actores que deben convocarse. En general, el municipio convoca discrecionalmente a los actores por las redes de información y de trabajo. También a las OSC que conoce porque se acercan a reclamar. No obstante, ignora de manera deliberada a las organizaciones que cuestionan su gestión, aun cuando algunas estén altamente capacitadas y puedan trabajar de manera eficiente.</p>
Funciones principales	<p>De manejo de información sobre un tema o población específica: convocatoria a asociaciones cuyos temas de interés se vinculen a una problemática o grupo de personas en particular.</p> <p>De respaldo para acceso a recursos: cuando OSC y Estado interactúan para acceder a recursos, muchas veces, este contacto no pasa de la mera formalidad de llenar un formulario.</p> <p>De coordinación de acciones: aquí se encuentran algunos casos de organizaciones que poseen un conjunto de programas que de algún modo afectan a la población local, pero que, por sus características, deben apelar al Estado local para formalizarlos.</p>
Objetivos	<p>De corto plazo: sean de fiscalización o de implementación, la participación de las organizaciones asegura un valor agregado para el municipio en el resultado de los mismos. Sin embargo, no se da el salto cualitativo supuesto en la formulación de los ámbitos de participación, para el armado de redes de contención social permanentes y la utilización de la participación ciudadana como instrumento del fortalecimiento de la democracia.</p>

El origen de los ámbitos de participación puede ser formal, normalmente de creación externa al municipio, o informal, los preferidos por este. Aunque los espacios formales establecen procedimientos para las convocatorias, por lo general el reclutamiento de OSC se realiza a través de las redes del municipio. Las principales funciones de los espacios son de manejo de información específica, respaldo para acceso a recursos y/o coordinación de acciones. Tales objetivos tienden a ser cumplidos, pero las interacciones no trascienden en espacios de trabajo duraderos.

Los actores mencionan limitaciones, que son definidas como el conjunto de hechos, relativamente objetivos, que atentan contra la in-

teracción entre Estado y sociedad civil. Para el Estado local, las limitaciones de los ámbitos de participación son las organizaciones, su visión sectorial y su defensa de derechos específicos, y en consecuencia la dificultad que poseen para comprender la lógica “universal” estatal. En definitiva, las OSC interactúan para buscar recursos, pero no hay intención de que el vínculo trascienda. Además, son diversas las naturalezas de los actores; OSC y Estado poseen diferentes lógicas procedimentales y administrativas. Para las asociaciones, el principal obstáculo lo constituye el municipio que desalienta la participación. Por otra parte, el descrédito gubernamental lleva a que se distancien de este. Por otra parte, las interacciones implican recursos organizativos, tiempo, estar atentos a los movimientos del municipio que en cualquier momento podría hacer algo que los perjudique, y ello desalienta su interés en participar.

Los cambios en los modelos de gestión y las carencias de recursos públicos llevan al municipio a apelar a las entidades para el trabajo en conjunto. No obstante, dicha situación fuerza el campo político local, otorgando una mayor importancia a actores que tradicionalmente se han mantenido al margen de este, y genera disputas por el derecho de tales asociaciones a compartir espacios de decisión con los funcionarios municipales. En este sentido, la legitimidad de estas para cogobernar es cuestionada por diversos factores. A su vez, las mismas entidades observan que su participación muchas veces respalda las acciones estatales y que se utiliza su prestigio para avalar las políticas públicas.

En este sentido, las OSC son criticadas por su visión atomizada de los problemas locales, por la falta de procedimientos en la selección de los representantes de las mismas y la consecuente ausencia de control en la relación organización-miembros. Al respecto se citan casos de asociaciones cuyas cúpulas han persistido durante décadas, lo que desalienta la participación de los vecinos y la vacía de contenido⁹. La arbitrariedad en las formas de organización puede repercutir en la relación entre entidades y beneficiarios. Se corre el riesgo de que el sujeto quede nuevamente subordinado, esta vez no en la estructura burocrática estatal, pero en una mediación diferente que también asigna el recurso público de manera vertical. De este modo, el individuo no podría hacer uso de su capital organizativo para construir una alternativa que le permita desarrollar sus capacidades de manera autónoma. Los agentes municipales mencionan que han sido elegidos

9 Para los funcionarios, otro de los interrogantes consiste en cuál puede ser el aporte de este tipo de agrupaciones a una gestión eficiente y democrática de los recursos públicos, cuando las mismas poseen una estructura de toma de decisión vertical y enfrentan constantes problemas en la consecución de los bienes para reproducir sus actividades cotidianas.

democráticamente y, a la luz de estos cuestionamientos, sienten que las OSC no tienen la legitimidad para tomar decisiones que afecten al conjunto de la población¹⁰.

Los miembros de las organizaciones declaran que no son ellos los que se atribuyen el derecho a decidir por la comunidad, sino que su legitimidad deriva de las convocatorias del Estado local. De este modo, una vez integrado el espacio de articulación, reclaman por los recursos para su plena participación. Para los líderes de las entidades, la toma de decisiones sin el acceso a la información trae como consecuencia que las OSC sean un “sello de goma” de las acciones del Estado y que el municipio intente capitalizar el prestigio social de las instituciones para legitimar sus políticas.

Desde el municipio, se culpa a las asociaciones por sostener una visión sectorial, carecer de una mirada de conjunto y no comprometerse con lo público. Sin embargo, cuando estas asumen papeles más “políticos”, como por ejemplo cuando confrontan abiertamente o cuando sus miembros se presentan a elecciones, son desacreditadas. En tales casos, se sostiene que el interés que las lleva a participar es consecuencia de ambiciones personales y no de la sincera defensa de los intereses de la comunidad. De nuevo, las entidades deben participar con el Estado, pero sin traspasar la frontera del acompañamiento en las políticas públicas según lo defina el funcionario en cuestión.

¿Cuál sería entonces el ideal de participación? ¿En qué condiciones podría darse una efectiva y armoniosa articulación entre Estado y sociedad civil? Para los funcionarios, la participación puede ser útil, siempre y cuando las OSC cuenten con la capacitación para hacerlo, lo que depende pura y exclusivamente de la preparación de sus miembros. Las organizaciones podrían colaborar en las áreas de conocimiento específico según un esquema corporativista de gestión por grupos de interés, pero de ningún modo este modelo las habilitaría para que se constituyeran en actores de control o cogobierno permanentes.

La interacción entre municipio y OSC cuenta con una base de diálogo constante. Hay un mínimo de relación, aunque no exenta de disputas. Sin embargo, para las entidades resulta casi imposible trascender esta instancia de diálogo por la falta de voluntad de los agentes estatales. Su reclamo recurrente es la transparencia por parte del municipio, sinceridad en sus intenciones últimas, cuando no se tiene la voluntad de sostener una interacción, especialmente cuando ambos compiten por los proyectos o el Estado posee limitaciones para generar acciones comunes.

10 Llama la atención el hecho de que este comentario se repita entre burócratas que trabajan en la administración pública hace más de diez años y nunca integraron una lista en una contienda electoral.

Los ámbitos de participación se diferencian por su origen, funcionamiento, convocatoria, objetivos y estructura. En la práctica, operan con diversos grados de éxito debido a la particular combinación de estas variables y las limitaciones de los actores para relacionarse en dichos espacios. Sin embargo, en casi todos los casos, introducen cuestionamientos en torno a la legitimidad de los actores para tomar decisiones. Estos interrogantes surgen en dos niveles: por un lado, se duda sobre el derecho de las OSC a intervenir en las decisiones de política pública; por otro, se critica al Estado local cuando este se atribuye la prerrogativa de regular la participación de la sociedad civil.

En esta sección he analizado las características de los ámbitos de participación, como un caso particular de interacción entre Estado y sociedad civil local, y las limitaciones de los actores, entendidas como factores relativamente objetivos, para desempeñarse en estos. A continuación me dispongo a presentar cuáles son las consecuencias de la vinculación para los protagonistas y qué estrategias de interacción construyen para operar sobre las mismas.

CONSECUENCIAS DE LA INTERACCIÓN Y ESTRATEGIAS DE VINCULACIÓN

CONSECUENCIAS DE LA INTERACCIÓN

El conjunto de relaciones que se establece en el campo político local tiene diversos efectos para los actores involucrados. Dentro de los ámbitos de participación, las consecuencias se tornan más evidentes en la medida en que estos constituyen espacios con cierto grado de institucionalización para la disputa por la distribución de recursos, y con diferentes competencias en términos de control y toma de decisiones.

Consecuencias para el Estado local: la interacción entre asociaciones y Estado local, idealmente, posibilita que este último se encuentre ante demandas articuladas de forma más eficiente. La agregación de voluntades por temas o barrios redundaría en la agilización de los canales de diálogo y distribución de recursos. En opinión de algunos funcionarios, esto no trasciende la expresión de deseo cuando los interlocutores societales son personas sin capacidad ni auténtica preocupación por el bienestar de la comunidad. Sin embargo, las OSC son un brazo sustantivo de la gestión pública, sin el cual el municipio no tendría acceso a amplios sectores de la población. Esta multiplicación de la llegada a los ciudadanos le permite a este acercarse a la problemática de un barrio, conocer las causas de sus problemas y/o implementar programas sociales. A la vez, la relación con las entidades le resulta imprescindible para solicitar muchas de las líneas de financiamiento derivadas por otros niveles estatales u organismos internacionales.

Consecuencias para la comunidad: en opinión de los miembros del municipio, la participación de las entidades puede no beneficiar a la comunidad. Existe el reconocimiento de que la inclusión de los individuos en acciones colectivas es la única manera de trascender la frontera de lo privado y lograr la defensa de los intereses y derechos no contemplados por la administración pública. No obstante, también surgen profundas dudas en relación con la legitimidad y la transparencia de los canales societales de organización. Las personas pierden la voz en manos de las OSC porque no están generados los canales de capacitación (*empowerment*) de los beneficiarios para que sean ellos mismos los que ejerzan sus habilidades, su autonomía y el control de la utilización de los recursos públicos. La interacción entre OSC y Estado local sólo beneficiará a la comunidad local en la medida en que las agrupaciones estén verdaderamente abiertas a la misma.

Desde el punto de vista del acceso a los recursos públicos por parte de los vecinos, la trama asociativa de los barrios introduce un profundo sesgo en su distribución. Su utilización para derivar partidas estatales, sea por falta de estructura municipal o para cumplir con el requisito de un programa social, refuerza las carencias de aquellos barrios que no poseen organizaciones. Dicha situación se repite en aquellos lugares en los que algunos sectores de la población se encuentran fuera de las redes de información necesarias para sentarse a dialogar con el municipio. Aunque en el municipio de estudio este sesgo se encuentra parcialmente compensado por la estructura descentralizada del área social, surge la pregunta por la igualdad de oportunidades para los ciudadanos que, compartiendo las mismas necesidades, poseen una inserción diferencial en las redes asociativas y de información¹¹.

Mientras que el municipio busca delegar tareas y funciones a la vez que utilizar los recursos de las OSC, para estas la relación con el municipio tiene como fin último fortalecer la relación entre ciudadanía y representantes, y multiplicar la llegada de sus acciones. Se trata de poner a los funcionarios al servicio de la comunidad. En este sentido, participar implica obligar al municipio a asumir un compromiso con el bien común. En opinión de los líderes de las organizaciones, la trascendencia de sus acciones es muy recortada, a menos que se vinculen con el Estado local. Esta relación opera como multiplicadora, ya que el vínculo con el Estado tiene como consecuencia un doble proceso de crecimiento en el impacto y llegada de las acciones de la organización y fortalecimiento del compromiso del Estado local con la ciudadanía.

11 Otra consecuencia para los beneficiarios es la falta de control en la calidad de la prestación social. Las organizaciones no siempre son monitoreadas en su labor diaria, lo que introduce otro elemento de diferenciación en el acceso al recurso estatal.

Desde ya, los líderes de las entidades sostienen que la cogestión no debería verse como una amenaza por parte de los políticos, y de ningún modo interferiría en el monopolio de las decisiones últimas que ejerce el municipio.

Consecuencias para la organización: esta ampliación de las actividades societales, cuando confluye con la gestión de lo público-estatal, implica costos para las asociaciones. En algunos casos, la lógica de la acción política partidaria enfrenta a los miembros de estas con reglas de juego desconocidas y aparecen límites no previstos (como por ejemplo el incumplimiento de los pactos, la competencia por proyectos, etc.). La interacción con el municipio puede tener efectos profundamente desmoralizantes, como desmotivación y desmovilización, cuando no pérdidas materiales concretas (como la expropiación de los terrenos de una sociedad de fomento que alojaba un comedor municipal). Ello da lugar a un componente de aprendizaje organizacional para la interacción con el Estado local. Se incorporan las reglas de juego burocrático-estatal –vistas como diferentes a las de la sociedad civil–, lo que implica el despliegue de estrategias de vinculación más complejas, no tan abiertas y con menores niveles de expectativa.

Desde el punto de vista del rol social de las agrupaciones, las nuevas funciones y compromisos traen profundas consecuencias en su interior. Los líderes de la sociedad civil transmitían su preocupación porque las personas del barrio, una vez conseguido el plan social, se acercaban a la entidad para solicitar “trabajo”¹². Resulta claro que las OSC cumplen un importante rol, al contener a un buen número de beneficiarios y quitar parte de esta responsabilidad al Estado local. A la vez, esta situación fortalece a la entidad, en la medida en que consolida la relación con las personas de su área de influencia y, en algunos casos, aumenta considerablemente el número de participantes en la misma. El beneficiario pasa a depender de la estructura organizativa de la asociación, lo que afianza su pertenencia a la misma (aquí surge el interrogante sobre la voluntariedad de dicha adscripción institucional).

Las entidades realizan grandes esfuerzos por diferenciarse del Estado. Sin embargo, para los beneficiarios, los límites son difusos, pues la participación en las actividades de contraprestación en el marco de la OSC les permite continuar percibiendo el plan social. Ello afecta las relaciones entre miembros y dirigentes societales. Se introducen

12 Este “trabajo” es la contraprestación laboral, requisito para percibir los planes sociales. El municipio brindaba un número muy bajo de espacios donde llevarla a cabo. Durante el período en el que se desarrolló el campo para la presente investigación, el programa Jefes y Jefas carecía de recursos para insumos, materiales y herramientas de trabajo, y el gobierno local no era capaz de organizar a la totalidad de beneficiarios del plan (unos 8.500, en una administración en la que los empleados públicos son poco más de 1.500).

componentes de organización y vigilancia de proyectos que dejan al beneficiario en una nueva relación de subordinación, esta vez ante el líder de la asociación o el proyecto que puede dar fe de su participación en el mismo. Así, la entidad se convierte, de hecho, en un agente de control estatal, aun cuando este rol sea resistido por los dirigentes societales entrevistados.

Las fronteras de la dependencia de los beneficiarios de la organización, y el uso que esta pueda hacer de tal relación, resultan difusas. Se trata de un tema complejo, pero se han observado casos en los que las OSC prefieren resolver por sí mismas determinadas problemáticas sociales, prescindiendo de la presencia estatal. El hecho de que el Estado intervenga en algún tema en el que las agrupaciones se encuentran trabajando es considerado como una intromisión. En ocasiones, la relación de la OSC con sus miembros se funda en la atención de una necesidad. En tal sentido, la intervención estatal desnaturaliza este vínculo, a la vez que potencialmente lo universaliza, colocando al individuo en relación con una instancia público-estatal en lugar de una entidad barrial o sectorial. La consecuencia de ello es que la competencia por proyectos sea también la disputa por el capital humano que compone la organización. El capital humano da lugar al capital organizativo, que es el verdadero valor agregado de la institución.

ESTRATEGIAS DE VINCULACIÓN

En su relación cotidiana, OSC y municipio se conducen, más o menos deliberadamente, mediante una estrategia de vinculación. Esta es definida como el conjunto de acciones llevadas adelante por estos actores, fundadas en el reconocimiento de que su vínculo tendrá consecuencias en diversos aspectos de la vida pública y al interior de sus diferentes estructuras. La estrategia permitirá a los actores conseguir los objetivos por los cuales se vinculan y buscará reducir los costos materiales y simbólicos de tales interacciones.

Estrategias de las organizaciones: las estrategias de las OSC reconocen diversos “públicos”: hacia fuera, el Estado y la comunidad local; al interior, sus miembros. En el primer caso, se asume la necesidad de mantener la relación con el municipio, reconocimiento que en líneas generales abre un espacio de negociación que habilita un diálogo fluido, aun luego de profundas disputas. En el segundo caso, la relación entre las instituciones y el Estado local es evaluada por los vecinos. Esta certeza lleva a sus dirigentes a cuidarse tanto de mantener su autonomía relativa en relación con el municipio como de no perturbar la “paz urbana” con sus acciones de protesta. Por último, la delegación de funciones del municipio hacia las entidades afecta la relación entre líderes y miembros y la continuidad de sus actividades cotidianas.

La necesidad de mantener los canales de comunicación abiertos con el Estado local inaugura un espacio de tolerancia ante roces y conflictos. La mayoría de las organizaciones reconocen que, en términos generales, el diálogo es fluido. Son atendidos cuando solicitan entrevistas con los funcionarios y, aunque en ocasiones, ante hechos puntuales, la relación puede ponerse más tensa o existir indiferencia, las vías de contacto permanecen abiertas. Al decir de los miembros de las OSC, la cooperación es la actitud elegida en la mayor parte de los casos, y sólo optan por otros canales cuando el Estado no responde a sus demandas.

Organizaciones autodefinidas –y vistas– como opositoras también eligen mantener una relación mínima con el municipio. Los funcionarios brindan una mirada diferente del tema. Para ellos la confrontación es algo cotidiano, y sostienen que en realidad dicha estrategia obedece más a la ambición de posicionamiento frente a otras asociaciones y/o al deseo de lograr visibilidad pública que a la falta de respuesta a sus reclamos. Las estrategias de confrontación son criticadas porque en el municipio “no se le niega nada a nadie”. Esto significa que los recursos deben tener como contrapartida el control de la participación, y las iniciativas de confrontación o protesta representan un abierto desafío al mismo.

De cara a los miembros de la entidad y a la comunidad en general, los dirigentes de las OSC procuran que las interacciones con el municipio no anulen su espacio de autonomía relativa. Frases tales como “nosotros les decimos [a los vecinos] que no somos el Estado” o “no queremos que nos confundan con el Estado” suenan en la boca de los líderes, especialmente de los que pertenecen a aquellas que atienden necesidades básicas de la población y organizan a beneficiarios de programas sociales. En asociaciones prestigiosas, como las de origen confesional, la estrategia de diferenciación resulta vital tanto para su supervivencia como para que el municipio no las utilice para capitalizar su reputación.

Las nuevas tareas que asumen las OSC dan origen a diversas estrategias. Mientras algunas instituciones se resisten a incorporar estas responsabilidades, otras las asumen con convicción, incluso poniendo en cuestión la capacidad del Estado local para atenderlas. En este marco, la competencia es una relación de ida y vuelta en la que la satisfacción de las necesidades otorga sentido a la relación entre la asociación y sus miembros. La intervención municipal corre este eje de vinculación y vuelve a colocarlo en relación con lo público-estatal.

Estrategias del Estado local: se observaron tres posturas por parte de los funcionarios en cuanto a la articulación Estado-sociedad civil.

- Considera que el Estado es el único responsable de la gestión pública y privilegia el diálogo con cada organización en particular, en lugar de la interacción en espacios colectivos. Esta es la línea del municipio cuya principal estrategia de vinculación consiste en abrir una participación controlada basada en relaciones bilaterales. La distribución de subsidios o planes opera como su principal instrumento y tiene como fin el establecimiento de relaciones clientelares en las que se intercambian recursos públicos por adscripción.
- También coincide con el monopolio del Estado para todo lo que se vincule con la regulación de la vida pública. La diferencia radica en que aquí se valora a las OSC como fuentes de recursos, en el marco de la escasez de financiamiento estatal, reducción de la burocracia pública y aumento de las funciones sociales del Estado local.
- Sostiene que en la formulación de políticas públicas se deben coordinar acciones con los vecinos y sus organizaciones, para conocer con certeza los problemas de determinado grupo poblacional y las posibles maneras de resolverlos. A la vez, esta estrategia sostiene que la articulación permite elevar el compromiso de los vecinos con la solución de sus necesidades. Adicionalmente, el hecho de compartir responsabilidades con los funcionarios traerá como consecuencia el acercamiento de las lógicas entre Estado y sociedad civil y el crecimiento de la integración y del conocimiento mutuo entre funcionarios y ciudadanos¹³.

La interacción en general y los ámbitos de participación en particular se manejan como espacios de control en los que se ejerce el poder de manera centralizada. El municipio no alienta la participación, salvo cuando le resulta imprescindible para cumplir con los requisitos de un programa o suplir una carencia en su estructura. Como se verá luego en el análisis del CLES, se restringe la información, no se habilitan competencias y se cierra el diálogo cuando existe disenso con la opinión oficial. La competencia por proyectos es un tema recurrente y los mismos funcionarios que sostienen que las entidades son actores sin legitimidad ni capacidad para actuar son citados por los líderes de estas como aquellos que intentan capitalizar sus ideas y recursos.

En síntesis, las relaciones Estado-sociedad civil poseen consecuencias a diferentes niveles para los participantes y la comunidad.

¹³ El único funcionario entrevistado que suscribía a esta postura no fue confirmado en el cargo cuando el intendente resultó elegido para continuar su mandato.

La representación sectorial y territorial de las OSC permite tanto la agregación de demandas por grupos de interés como la ampliación de la limitada capacidad de gestión municipal. En la medida en que asumen nuevas responsabilidades, las OSC modifican cualitativamente la relación con sus miembros y con el municipio. A su vez, la trama organizacional local introduce sesgos en la distribución de los planes sociales, lo que llama la atención sobre la legitimidad de las OSC para gestionar recursos públicos.

El reconocimiento de las consecuencias de la vinculación lleva a organizaciones y municipio a definir las estrategias de interacción. Las asociaciones intentan trabajar cubriendo varios frentes de prestigio, cuidando su imagen ante la comunidad, el Estado y sus miembros. La relación con el municipio les permite acceder a recursos imprescindibles para su reproducción cotidiana y se esfuerzan por mantenerla, pero diferenciándose de este. En relación con las nuevas tareas, las OSC oscilan entre la indiferencia y la disputa con el municipio por ver quién resuelve los problemas de la población local. Para este último, la interacción con las asociaciones se funda en diversas concepciones de la legitimidad de estos actores para articular en la gestión pública, que dan lugar a cursos de acción también diversos. En líneas generales, se trata de una relación altamente conflictiva en la que priman los roces y la abierta competencia por proyectos.

La elección de la estrategia de vinculación dará lugar a diferentes patrones de interacción de acuerdo al actor en cuestión, sus características, el ámbito en el que se desenvuelven, los recursos que manejan, etcétera.

Seguidamente, introduciré algunas ideas preliminares para la construcción de una tipificación de patrones de interacción según el tipo de estrategia elegida por los actores y el origen del ámbito de participación en la que esta se despliega.

DE LA ESTRATEGIA DE VINCULACIÓN A LOS PATRONES DE INTERACCIÓN. ALGUNOS APUNTES PARA TIPIFICAR RELACIONES

A continuación, me propongo hacer algunos comentarios preliminares para la construcción de una tipología de patrones de interacción entre OSC y estados locales en el marco de las políticas sociales. Para ello elegiré una serie de relaciones relevantes que me permitan abstraer de las conductas concretas elementos para caracterizar determinados cursos de acción y construir categorías de análisis para comparar estrategias similares en otros casos de estudio. Desde ya, los cursos de acción no son unívocos; una organización que es catalogada por su estrategia de vinculación como “cooperativa” puede elegir en algunos casos confrontar. Sin embargo, se trata de caracterizar lo predominante de la relación y brindar herramientas para su conceptualización en un estudio que exceda los límites del análisis de caso, técnica elegida para la investigación que aquí se presenta.

En esta primera formulación elegí cruzar dos de las variables analizadas: las estrategias de vinculación que los actores despliegan en los ámbitos de participación según sea el origen del mismo (formal o informal). El principal determinante de la estrategia de los actores, sea el municipio o las OSC, será su autonomía relativa, que será función de sus posibilidades de acceder a recursos independientemente unos de otros, con la posibilidad, también, de fijar las reglas de juego del ámbito de participación.

Son varias las razones que llevan al Estado local a interactuar con las instituciones. Este genera espontáneamente vínculos con las entidades de la ciudadanía para utilizar sus recursos (organizativos, de información, etc.). Es de esperar que el municipio prefiera aquellas instancias en las que voluntariamente apela a las organizaciones y en las que tiene el monopolio de la decisión en relación con la continuidad y las atribuciones del vínculo.

Diferentes tipos de organizaciones pueden elegir, con mayor o menor grado de libertad, qué tipo de relación desean establecer con el municipio. Las más autónomas serán aquellas que menos dependan de los recursos municipales. Típicamente, se trata de aquellas que son parte de estructuras más amplias que la red local, como las que reciben financiamiento externo y/o se insertan en alguna organización nacional. Los recursos que buscan en la interacción son imprescindibles para la continuidad de sus actividades cotidianas. Estos pueden ser:

- Recursos materiales de diverso tipo, como por ejemplo: aquellas partidas para gasto social que directa o indirectamente administran las entidades; los subsidios que otorga el municipio, con criterios más o menos arbitrarios; y los pedidos puntuales de las organizaciones para la atención de necesidades específicas como los problemas edilicios, los equipos para eventos, micros para traslados, etcétera.
- Recursos de autoridad, entre los cuales se encuentran: el permiso gubernamental para que las organizaciones realicen actividades referidas a áreas que regula el Estado local como la vivienda y/o la infraestructura urbana; el reconocimiento de los proyectos de contraprestación laboral de los beneficiarios de planes sociales que trabajan en el marco de la asociación; y también el respaldo del Estado a las entidades cuando coordina acciones para que estas logren acceder a recursos materiales de origen no local.
- Recursos organizativos: el ser habilitado por el municipio para organizar beneficiarios implica una contribución sustantiva en el

capital humano de la organización que ve incrementado su número de miembros y afianza sus vínculos con los nuevos y antiguos.

- Recursos simbólicos: prestigio ante sus miembros y organizaciones pares, influencia en la constitución de la agenda pública, reconocimiento como miembro de la sociedad civil local, poder para definir las reglas de juego para la participación e influir en la constitución del campo político, etc. El carácter simbólico se refiere a que su existencia es detectada en la elaboración de segundo orden que implica el análisis. También pueden ser medios para conseguir otro tipo de recursos.

Cuadro 2

Tipología A: patrones de interacción del Estado local

Estrategia de vinculación del municipio	Interacción		
	En ámbitos de participación		Fuera de ámbitos de participación
	Formal	Informal	Contactos <i>ad hoc</i>
Coopera	Participación controlada	Utilización de recursos	Relaciones bilaterales
Confronta	Boicot	Desconocimiento	Gestión del conflicto

Cuadro 3

Tipología B: patrones de interacción de las OSC

Estrategia de vinculación de la OSC	Interacción		
	En ámbitos de participación		Fuera de ámbitos de participación
	Formal	Informal	Contactos <i>ad hoc</i>
Coopera	Institucionalización de la disputa por el campo	Acceso a recursos	Gestión de la vida cotidiana
Confronta	Diferenciación y denuncia	Interrupción del vínculo	Protesta social

PATRONES DE INTERACCIÓN COOPERATIVOS EN ÁMBITOS DE PARTICIPACIÓN

Participación controlada: se trata del patrón municipal cooperativo en un ámbito de participación formal. En líneas generales, las organizaciones más fuertes, aquellas que poseen mayor independencia del municipio, tienden a coincidir con las más institucionalizadas. En ámbitos de participación formales, el municipio trabaja con ellas, pues

se encuentran en condiciones de cumplir con los requisitos de estos espacios. No sólo por contar con estatutos o balances, sino que las OSC más importantes también suelen estar incluidas en las convocatorias que explicitan el tipo de actores que deben participar. A la vez, algunas de ellas gozan de un alto prestigio, que es utilizado por el Estado para legitimar sus cursos de acción. En este caso, busca monitorear las competencias y atribuciones del espacio e intenta de diversas maneras mantener una participación controlada.

En el caso de las instituciones con menos recursos materiales, organizativos y simbólicos, normalmente es el municipio el que fija las reglas de juego para la interacción. Para este, resulta de utilidad convocar a organizaciones “débiles” en ámbitos formales, en la medida en que ello le permitirá contar con actores que generalmente quedan subordinados a su lógica de negociación. Tal estrategia se apoya en la existencia de múltiples niveles de relaciones en el nivel local. Estas agrupaciones basan su relación con el municipio en ámbitos informales y tienden a evitar el conflicto en los espacios institucionalizados por temor a las represalias en otras instancias que dependen de la voluntad estatal. También son útiles al Estado para implementar políticas y derivar recursos por medio de la utilización de la estructura territorial de un actor que en general no confronta.

Institucionalización de la disputa por el campo: es el patrón de las OSC, cooperativo en ámbitos de participación formales. Las OSC más fuertes buscarán interactuar en ámbitos formales, especialmente cuando deseen comprometer al municipio en la continuidad de la interacción y los atributos del espacio de articulación. Tales interacciones serán complejas en la medida en que se abre una fuente de conflicto por la apropiación del campo político local, pues la formalidad del ámbito también implica la asignación de atribuciones a las asociaciones, delegación legitimada por la participación del municipio en el espacio. Este no es un hecho menor, teniendo en cuenta que muchas de estas entidades poseen una alta capacidad de gestión. A su vez, las OSC más conocidas entre los ciudadanos son conscientes de que el municipio intentará capitalizar su legitimidad. Este reconocimiento las llevará a presionar por institucionalizar la relación y volverla transparente, para evitar el respaldo del Estado en aquellos puntos en que no acuerden. Por otro lado, cuando la organización trabaja en temas sociales, las convocatorias formales de participación abren un espacio de conquista de espacio y presión para que el municipio discuta sobre, y se ocupe de, determinados temas sensibles. Por último, estos espacios también se constituyen en una posibilidad para modificar algunas de las prácticas políticas locales. Allí donde las entidades sostienen diferencias con el municipio, especialmente en lo relativo a las prioridades del gasto pú-

blico, sus líderes intentarán poner sobre la mesa de discusión aquellos aspectos de la gestión estatal con los que desacuerdan o que aparecen oscuros, como la discusión del presupuesto municipal o los pedidos de mayor transparencia en la administración.

Para una organización relativamente débil, su participación en un ámbito de articulación formal le brindará la oportunidad de abrirse del “toma y daca” del municipio y establecer alianzas con otros actores apelando a las atribuciones del espacio. Estas instituciones encontrarían aquí mejores condiciones para la negociación con el municipio, pues tienen posibilidad de pedir por los recursos según procedimientos públicos de participación, que no pueden ser modificados unilateralmente por el municipio sin que se afecte la continuidad del ámbito. Se trata de una ventana de oportunidad para fijar sus posiciones, como lo hacen otras organizaciones más fuertes y capitalizar la coordinación de acciones con estas.

Utilización de recursos de OSC: es el patrón municipal cooperativo en ámbitos de participación informales. Para el municipio, es esta la opción preferida en términos de espacios de participación, pues son aquellos en donde las OSC cooperan, permitiéndole utilizar sus estructuras, pero sin comprometerse con el establecimiento de criterios para su funcionamiento y continuidad. Así, se vale de la estructura territorial de las OSC para suplir la carencia de recursos públicos y alcanzar a mayor población, a la que no llegaría de otro modo. Para ello, prefiere utilizar las estructuras de las instituciones más débiles, las que, por su mayor dependencia del Estado local, serían más fáciles de manejar y controlar. A la vez, como se vio, estas instancias informales les permiten combinar de manera innovadora recursos de programas sociales apelando al conocimiento de los vecinos y agrupaciones del barrio para su gestión. Se trata de una oportunidad para implementar políticas localmente. En cuanto a las organizaciones más fuertes, tienden a desconocerlas; y, dada la informalidad del ámbito, ellas tampoco reclaman por su inclusión en el mismo, ya que en muchos casos ni siquiera saben de su existencia.

Acceso a recursos públicos: es el patrón de OSC cooperativo en ámbitos de participación informales. En la práctica, entidades de todo tipo interactúan con el municipio en estos espacios. Especialmente cuando, en el trabajo cotidiano, instituciones y agentes estatales coinciden en el barrio. Las organizaciones más fuertes pueden elegir cooperar en determinadas situaciones que implican compartir actividades o recursos. Los espacios informales no son los preferidos por estas y, sea a causa de ellas o por la estrategia municipal, el trabajo de municipio y el de las entidades corren por carriles separados, cuando no se superponen y obstaculizan de hecho.

Los ámbitos de participación informales son, sin duda, el espacio de acción más importante para las entidades mayormente dependientes del Estado local. Allí pueden tener acceso a recursos organizativos y materiales que les permiten vincularse de manera diferencial con sus miembros y los vecinos del barrio donde operan. De hecho, muchas de estas asociaciones, con bajo nivel de formalidad, surgieron a partir del trabajo conjunto con el municipio. Este apela a un grupo de vecinos y les facilita las herramientas para que, a la vez que apoyan la tarea estatal, brinden una respuesta organizativa a sus propias necesidades. Grupos de vecinas que colaboran en comedores municipales, sociedades de fomento, clubes barriales, centros de jubilados, entre otras, trabajan con el municipio a diario sin que medie ningún tipo de institucionalización. No obstante, estas actividades movilizan una importante cantidad de fondos públicos. Las instituciones acceden a estos, pero la última palabra es del Estado local en una relación que está lejos de ser un modelo simétrico de gestión asociada.

PATRONES DE INTERACCIÓN DE CONFRONTACIÓN EN ÁMBITOS DE PARTICIPACIÓN

Boicot municipal: es el patrón municipal de confrontación en ámbitos de participación formales. En ningún caso de los estudiados el municipio elige confrontar abiertamente con las organizaciones. Más aún, mantiene la voluntad de diálogo incluso en casos de abierta diferencia de criterios con las OSC y/o competencia por proyectos. En algunos de los relatos recogidos se observa que el municipio puede llamarse a silencio y cesar de responder a los pedidos de encuentros de las instituciones. Sin embargo, para el Estado local, los conflictos que puedan generarse en un ámbito de participación formal son tanto un problema como una excusa para su desarticulación. En el caso de estudio, el boicot de estos espacios se valió en gran medida de la capitalización del conflicto abierto por las organizaciones. Los problemas surgían entre asociaciones, que competían, entre sí y/o con el Estado local, por su lugar en el espacio. En este último caso, las que se enfrentaban más abiertamente terminaban renunciando a la interacción.

Diferenciación y denuncia: se trata del patrón de OSC de confrontación en ámbitos de participación formales. Una vez en estos espacios, una organización más fuerte puede elegir confrontar como primera actitud, o a partir del fracaso de su estrategia de cooperación previa. Organizaciones radicalizadas y/o que hacen de la confrontación su principal herramienta participan de manera conflictiva para fijar su posición, diferenciarse de otro tipo de entidades y presionar al municipio para que les habilite determinados recursos. Esta estra-

tegia ha resultado poco fructífera en la coordinación de acciones con otras agrupaciones, especialmente con las más moderadas que tienden a distanciarse de este tipo de actores. Cuando, luego de una estrategia cooperativa, una organización relativamente fuerte comprende que el municipio no responde a sus demandas y/o no respeta el funcionamiento del ámbito de participación, puede cambiar su actitud y denunciarlo. En líneas generales, este es un último recurso y significa la pérdida de la batalla por la apropiación del campo; casi siempre constituye la antesala de la desarticulación del espacio.

Las organizaciones débiles son principalmente cooperativas. En caso de conflicto, temen a las interacciones con el municipio, pues algunas de ellas no han sido capaces de defender sus intereses en vinculaciones previas. En estos ejemplos, el contacto se abre sólo cuando resulta indispensable o en temas específicos y, en caso de enfrentamiento con el municipio, se elige coordinar acciones con actores más poderosos, o directamente el corte de la relación. En los casos de debilidad relativa de la organización, la independencia del municipio y de sus recursos es un gesto de autodeterminación, fundado en el deseo de no quedar subordinados a la lógica de la política partidaria, ni ser utilizados en períodos electorales.

Desconocimiento: es el patrón municipal de confrontación en ámbitos de participación informales. Se trata de uno de los casos más difusos para identificar una estrategia de confrontación por parte de los actores. Dado que el municipio no asume ningún tipo de compromiso en el mismo, cualquier situación que atente contra la solidaria resolución de los temas tratados redundará en un desconocimiento municipal de las organizaciones que enfrentan su autoridad. En algunos casos, los funcionarios pueden pedir un cambio de estrategia a las OSC más dependientes apelando a la ayuda que el municipio les brinda.

Interrupción del vínculo: es el patrón de OSC de confrontación en ámbito de participación informal. Cuando las organizaciones fuertes no acuerdan con la estrategia municipal dentro de un ámbito de participación informal, pueden iniciar acciones de protesta. En la práctica, se observó que difícilmente puedan exceder la demostración, a menos que su causa suscite el interés de la ciudadanía. En la línea de lo dicho para ámbitos de participación formales, las organizaciones con menos fortaleza carecen de recursos para obligar al municipio a cumplir los acuerdos previamente asumidos y menos aún para sostener espacios informales en los que no median compromisos previos. Así, en caso de conflicto, la estrategia de confrontación virará en una renuncia a la vinculación con el municipio.

PATRONES DE INTERACCIÓN POR FUERA DE LOS ÁMBITOS DE PARTICIPACIÓN

Relaciones bilaterales y gestión de la vida cotidiana: son los patrones cooperativos, del municipio y de las OSC respectivamente, fuera de ámbitos de participación. A diferencia de los responsables de las áreas sociales, quienes en algunos casos requieren del involucramiento de los vecinos en ámbitos de participación, los funcionarios políticos prefieren interactuar por fuera de estos y sólo los convocan cuando no existe alternativa. El ejecutivo local elegirá los contactos *ad hoc*, las relaciones bilaterales y personales con los líderes de las organizaciones y, especialmente en el caso de las entidades débiles, el otorgamiento de recursos a cambio del disciplinamiento de estos actores a las políticas municipales. Dichos contactos se establecerán de manera diferencial, dependiendo del perfil ideológico de la entidad y el momento en el que se encuentren, teniendo como referencia el calendario político electoral. Este patrón de interacción se encuentra en la línea de la estrategia de algunos funcionarios municipales que intercambian recursos por adscripción en un modelo de acumulación política, que en estos casos se presenta como predominantemente clientelar. Dicho modelo también se filtra en los patrones estudiados anteriormente, en los que la participación es siempre resistida por el municipio.

Los contactos generados entre OSC y Estado por fuera de ámbitos de participación se vinculan con la gestión cotidiana, la reproducción de las actividades organizativas y la necesidad o no de contar con recursos materiales o de autoridad provenientes del Estado. A diario, estas efectúan pedidos puntuales para atender situaciones específicas de la asociación (pedidos de autorización para eventos públicos, solicitud de equipos de audio o transporte, de materiales para resolver problemas edilicios, etc.) o de los vecinos. A su vez, existe un mínimo de relación, invitaciones mutuas a eventos y diversos temas que surgen de la convivencia en el ámbito geográfico del municipio en cuestión.

Gestión del conflicto y protesta social: se trata de los patrones de confrontación, del municipio y las OSC respectivamente, fuera de ámbitos de participación. Si en ámbitos de participación informales se hacía difícil detectar casos de enfrentamiento entre actores, en los contactos que carecen por completo de una estructura y dependen sólo de su voluntad resulta aún más complejo. Este es un caso marginal, porque la ausencia de cooperación lleva a la interacción al borde de la nulidad. Fuera de ámbitos de participación y sin reglas de juego para la interacción, se observan casos de encuentros conflictivos por la coexistencia en un mismo territorio. Muchas veces, estos implican una disputa por la constitución de las reglas de juego para la interacción y se convierten en la antesala de una relación cooperativa futura, fuera o dentro de ámbitos de participación.

Por ello, quisiera mencionar la actitud del municipio frente a organizaciones que desconocen por completo su autoridad, como es el caso de la Fundación Felices los Niños. No profundizaré en este ejemplo; sólo mencionaré que la institución no establecía, ni mantiene en la actualidad, ningún tipo de relación con los funcionarios, pero recibía recursos de otros niveles estatales que le correspondían a la ciudad. Los responsables de las áreas sociales han tenido que denunciarla por el manejo discrecional de estos fondos y la dudosa calidad del servicio prestado en la atención de lo social¹⁴. Lo que vemos aquí es una disputa por la legitimidad del municipio para ejercer su autoridad en su territorio frente a una asociación que lo desconoce por completo rompiendo con las reglas de juego para la interacción y la gestión del conflicto establecidas por el Estado local.

Para las OSC, las interacciones puntuales en el marco de una estrategia de confrontación se vinculan principalmente con las protestas sociales. Estas pueden estar enmarcadas en un reclamo a nivel nacional o provincial. En otros casos, las movilizaciones pueden generarse a raíz de conflictos puntuales con el municipio. Tal estrategia es denostada por el municipio local, que pierde el control total de la situación de participación, que es *ad hoc* y enfrenta abiertamente su autoridad.

EL CASO DEL CLES DEL PROGRAMA JEFES Y JEFAS DE HOGAR DESOCUPADOS

En esta sección estableceré algunas continuidades entre el caso del CLES y los patrones de interacción arriba tipificados. Mi intención no consiste tanto en caracterizar a los actores, clasificándolos en los diferentes casilleros, como en presentar los modos en que estos se relacionan y la evolución de su vínculo. En este caso, organizaciones y municipios se encuentran en un ámbito de participación formal, creado por un actor no local, que posee ciertas características que exceden a la voluntad de los protagonistas. Estas serán utilizadas por los actores en provecho de sus estrategias. Dichos cursos de acción, en un primer momento, serán cooperativos, pero luego cambiarán al enfrentamiento abierto previo a la clausura del espacio.

¹⁴ Esta organización aloja a cientos de niños que carecen de un hogar o que no podían ser alimentados por sus padres. Goza de un alto prestigio y su presidente es un cura con asidua presencia en los medios y fluidos contactos con importantes personalidades. En octubre de 2002, mediante una investigación periodística, el clérigo fue denunciado por abuso de menores y actualmente se encuentra preso esperando su juicio oral. Hasta el momento de la denuncia, la Fundación monopolizaba el total de las becas provinciales de ayuda escolar que le correspondían al municipio, entre otros muchos recursos.

Cuadro 4

Ubicación del caso del CLES en las tipologías A y B. Evolución de los patrones de interacción asumidos por el municipio y las OSC en un ámbito de participación formal

CLES: Interacción en ámbitos de participación formal		
	Estrategia de vinculación del municipio	Estrategia de vinculación de la OSC
Momento 1	Coopera Participación controlada	Coopera Institucionalización de la disputa por el campo
Momento 2	Confronta Boicot	Confronta Diferenciación y denuncia

Dentro del caso de estudio (el municipio de Hurlingham) existen diversas versiones sobre la apertura de este ámbito. Mientras que las máximas autoridades municipales declaran que se trata de la continuación de hecho del consejo de crisis creado a fines de 2001, algunas OSC afirman que fue la presión y la movilización social lo que motivó su apertura. El antecedente del consejo de crisis es importante, porque este es visto como un espacio de discusión legítimo por parte de los funcionarios del ejecutivo local, mientras que el CLES es percibido como una imposición. Una de las razones para ello es que, en el consejo de crisis, el “elenco estable eran los concejales” y las organizaciones invitadas, y para el CLES cambian los criterios de selección. Concejales y funcionarios ven estos criterios como una obligación y, en consecuencia, dudan de su legitimidad. Tal es la controversia que genera su apertura que, al ser consultado por la existencia de ámbitos de interacción en el marco de las políticas sociales, el representante del Estado en el CLES no lo menciona como ejemplo.

El municipio necesita de las organizaciones, tanto para cumplir con los requisitos para acceder a los planes sociales derivados del ámbito de la nación como para gestionarlos, debido al gran número de beneficiarios que abarca. Los criterios de selección de las entidades que participarían en el CLES son definidos por el convenio firmado entre el municipio, la nación y la provincia de Buenos Aires. En este se estipula la convocatoria a asociaciones por grupos de intereses, siendo prioritaria la participación de entidades de segundo orden, como por ejemplo federaciones de sociedades de fomento o centros de jubilados. También debía convocarse a entidades que vinieran trabajando con planes sociales similares, como el Barrios Bonaerense o Trabajar, que luego se unificarían en el Jefes y Jefas. El mismo funcionario que me ha ilustrado sobre las características de la conformación del espacio fue

acusado luego por algunas organizaciones de violar estos criterios de representación, generando una crisis de legitimidad en el consejo.

La necesidad de contar con las OSC lleva al municipio a desplegar una estrategia de colaboración. Así, inicia una apertura controlada de la participación, que siempre está por fuera de los límites deseados por los funcionarios. Tal situación generó tensiones que volvieron insostenible la continuidad de la estrategia cooperativa. Para algunos funcionarios, el CLES tenía un exceso de atribuciones, producto de la implementación de un modelo de articulación que no respeta las particularidades locales; es por ello que estaba destinado a quedar en la mera formalidad.

Hay una idealización [...] de los organismos gubernamentales de acá, porque están aplicando programas que están financiados desde el extranjero. Hay una idealización de las entidades intermedias. Evidentemente, en los países desarrollados funcionan distinto [...] Son ellos [los organismos multilaterales que financian los programas] los que dicen cómo deben conformarse. En algún momento, en lo que era el Consejo Local Económico y Social, ponían al que era el presidente dentro de lo que era la estructura de decisión, la aprobación de proyectos [...] a la misma altura que el intendente. Después se dieron cuenta de que no podía ser [que] la presidenta de una sociedad de fomento fuera la que decidiera eso, porque lo único que estaba haciendo era desorden, para ver si la metíamos en la municipalidad (Entrevista a un funcionario municipal).

Algunos de los miembros del municipio temen a las atribuciones que puedan adquirir estos espacios de participación. Una dirigente social nos comentaba:

Hay miedo a la participación, por un lado, y el miedo te produce, a veces, reacciones de represión, y por otro lado, hay incompreensión. Es decir, en algún momento, algunos concejales veían al Consejo Consultivo como que los reemplazaban a ellos [...] Nosotros decíamos que éramos consultivos, que ellos después tenían la decisión pero es como que los desencajaba, porque todo lo que es control comunitario significa rendir cuentas y [...] evidentemente no tenían ganas (Entrevista a líder de OSC).

Para las organizaciones, participar en un ámbito de alta visibilidad pública, que además les permitía el acceso a los recursos del programa

social, constituía una oportunidad única para consolidar su rol en el campo político local. Estas reconocen que la convocatoria del CLES estipulaba la creación de una instancia para discutir todas las políticas sociales municipales. Aún más, tenían intenciones de revisar el presupuesto municipal, pero se encontraron con diferentes trabas. Los funcionarios entrevistados nunca mencionan cuáles serían sus atribuciones, y la única referencia a este tema se vincula con la idea de resolver los conflictos que pudieran aparecer en el transcurso de la implementación del programa. De hecho, las competencias sustantivas mencionadas en los relatos de los entrevistados se vinculan casi pura y exclusivamente a la aprobación de proyectos de contraprestación laboral. A la vez que los miembros de las OSC presionaban para el efectivo cumplimiento de las funciones del consejo, se cuidaban de transparentar los procesos de toma de decisiones para no avalar cursos de acción municipales con los que no coincidieran. Pedidos de listados de beneficiarios, sorteos para la asignación de los recursos, control de los proyectos de contraprestación son algunas de las solicitudes en este sentido.

Mientras en una primera etapa las estrategias de los actores en este espacio formal de interacción se caracterizaban por ser preeminentemente cooperativas –apertura a la participación controlada por parte del Estado y presión por la institucionalización de la disputa por el campo político–, para las organizaciones pronto las cosas cambiarían. Desde el punto de vista del municipio, el consejo era visto como una imposición. En la práctica, devino en un caso típico de boicot cuando el municipio, valiéndose del conflicto entre las asociaciones, se abstuvo de ejercer su liderazgo en una efectiva coordinación. Las discusiones, producto de la histórica competencia de las organizaciones por la legitimidad y la influencia en su territorio, se desarrollaron sin que el municipio interviniera para potenciar la articulación y orientar las decisiones en una dirección sustantiva. Ello también fue percibido como una estrategia de boicot por los protagonistas:

Ellos no querían escuchar. Después, el medio que usaron fue ¡no saber conducir el espacio! [Fue] muy anárquico [...] Nosotros acá tenemos gente de los planes que vienen, trescientas personas, y podemos dialogar. Pero para que dialoguemos, creamos una estructura de orden porque, si no, no se habla entre mucha gente (Entrevista a líder de organización de origen confesional).

Como se ejemplificó en la tipificación de esta estrategia, el municipio actuó más por omisión que por medio del abierto enfrentamiento. La falta de coordinación y la carencia de funciones concretas fueron des-

gastando a los diversos actores participantes. Adicionalmente, los funcionarios del municipio comenzaron a tomar algunas actitudes que erosionaron el espacio. Algunas de ellas fueron: la introducción de organizaciones que pusieran en cuestión la legitimidad de las existentes (como invitar a OSC afines o creadas *ad hoc*, tales como una sociedad de fomento no federada a la que se le otorgó el mismo derecho a voto que tenía la federación o una organización de desocupados “inventada” por el municipio que no era conocida por sus pares ni pertenecía a ninguna orgánica); la participación en el CLES con funcionarios de menor rango en lugar de alguien que pudiera tomar decisiones sustantivas; el incumplimiento del horario de las reuniones, etcétera.

El camino de las organizaciones también condujo a la confrontación, observándose varias etapas caracterizadas por el deseo de diferenciarse del municipio, su denuncia, y finalmente el abandono del CLES. Ante la estrategia municipal de boicot, las asociaciones fueron incapaces de articular una estrategia común y tampoco tuvieron mayor interés en defender el ámbito. Por empezar, las discusiones entre las entidades, que iban subiendo de tono –exacerbadas por la actitud municipal–, comienzan por alejar a las más moderadas en sus planteos y menos vinculadas con fines sociales. El desgaste empezó a reflejarse en una ausencia cada vez mayor de OSC, legitimando así, luego de casi un año de funcionamiento, el cierre del consejo. No existieron acciones concretas de reclamos para que este se reabriera, mas allá de algún caso aislado de denuncias ante el Consejo provincial por irregularidades. El CLES, tal como se desarrolló, no era visto por los miembros de las asociaciones como un ámbito de construcción sino como una pérdida de tiempo.

CONSIDERACIONES FINALES

Los apuntes citados para comenzar a tipificar relaciones sugieren que la formalidad de los ámbitos de participación y la fortaleza relativa de las organizaciones serán dos de los factores más significativos en la construcción de los patrones de interacción entre Estado y sociedad civil. Estos modos de relación se basan, principalmente, en la necesidad de apelar a los recursos del otro debido a la coexistencia en una misma geografía política. El modo en que se estructuren tendrá una influencia decisiva por parte del modelo de acumulación política predominante. En este caso, aunque matizado por los heterogéneos estilos de vinculación de las diversas áreas de la administración, estaría más cercano a uno predominantemente clientelar. Los movimientos del municipio dan lugar a respuestas por parte de las organizaciones, que también adaptan sus estrategias en pos de su supervivencia. Los patrones de interacción no son estáticos y –como se vio en el caso del CLES– son

objeto de disputa por parte de los actores involucrados, quienes en última instancia compiten por su protagonismo en el campo político local y la definición de sus reglas de juego.

Los cambios en las condiciones de vida de la población y los modelos de gestión estatal dan lugar a un proceso de localización de las demandas en el ámbito de los estados locales. El renovado rol de las OSC introduce nuevas tensiones en el campo político local. Estas se expresan en las interacciones municipio-sociedad civil y se consolidan en los espacios de contacto institucionalizados denominados ámbitos de participación.

Las interacciones Estado-OSC impactan en la dinámica de estos actores y los conducen a la definición de una estrategia de vinculación. Aunque existen matices en los cursos de acción elegidos, en líneas generales, con su estrategia el municipio busca utilizar los recursos de las asociaciones, a la vez que intenta limitar su participación en la toma de decisiones. Por su parte, las OSC esperan que las nuevas tareas que asumen traigan como contrapartida su fortalecimiento, la posibilidad de mantener su capital humano y la paulatina incorporación de atribuciones en las decisiones públicas que competen a su área de trabajo.

Los cursos de acción elegidos pueden ser tipificados en patrones de interacción. Estos se definen en relación con una serie de variables. La formalidad de los ámbitos de participación y la fortaleza relativa de las organizaciones serán dos de los factores decisivos en la construcción de tales vínculos. Los patrones de interacción son dinámicos, cambian en el tiempo y se basan principalmente en la necesidad de apelar a los recursos del otro, debido a la coexistencia en una misma geografía política.

En el presente trabajo asumo un proceso de complejización, al menos de tensión, de la matriz sociedad-Estado. La experiencia muestra que persisten mecanismos de boicot, control y subordinación por parte del municipio hacia las OSC. Se espera de las entidades un mayor compromiso con las problemáticas de la población y el respeto de la lógica pública estatal como superior a la de su representación sectorial, pero el Estado local no genera métodos ni mecanismos transparentes de convocatoria y participación, ni apoya a las entidades de vecinos para que puedan organizarse internamente.

En relación con la primera hipótesis, que vinculaba las estrategias de los actores, observamos que la participación se estructura de modo relacional, dando lugar a un compás de movimientos en el que el modelo de acumulación política municipal conducirá al despliegue de estrategias de participación que se encarnan en análogos modelos de acumulación política por parte de las OSC, necesarios para su subsistencia. Una primera lectura nos muestra que algunas organizaciones no pueden trascender la parálisis que, en muchos casos, implica

la asunción de nuevas responsabilidades. También que algunas han sido incapaces de superar sus diferencias y establecer redes para la provechosa utilización de los ámbitos de participación abiertos por el municipio. En su asimétrica relación con el municipio, las OSC no han podido convertir los recursos de poder para utilizarlos en favor del establecimiento de reglas de juego que legitimen su participación, más allá de las conquistas puntuales.

No obstante, más que quedar presas de la lógica municipal, en la que algunos funcionarios con poder privilegian el establecimiento de relaciones bilaterales, vemos que, dado el modelo municipal de acumulación política, las organizaciones no pueden embarcarse en la reconstitución del campo político y la apertura para una participación permanente y sustantiva sin poner en riesgo su propia existencia. La relativa marginalidad del accionar es una compleja mezcla de la negligencia municipal, la incapacidad de algunas organizaciones para asumir nuevos roles y, principalmente, la respuesta de su propio modelo de acumulación¹⁵. En este modelo, prima una estrategia minimalista que compete a sus objetivos presentes y particulares y que privilegia el establecimiento de alianzas con otros actores, societales o estatales, en lugar del Estado local. Queda abierto el interrogante sobre cuáles son los patrones de interacción y las estrategias de los actores cuando se relacionan en torno a modelos de acumulación política mayormente universalistas, en el mismo municipio con otros interlocutores o en otros; y en este sentido sería necesario profundizar el estudio mediante una aproximación comparada que pueda ir más allá del enfoque aquí utilizado.

A partir de la aplicación de esta matriz teórica, ¿qué tendencias pueden identificarse en la relación Estado-sociedad civil?; relación cuya complejización asumía en la segunda hipótesis de análisis. Las OSC poseen voz y, en algunos casos, manejan una cantidad de recursos sociales que no pueden ser tan fácilmente utilizados por algunos funcionarios en favor de su modelo de acumulación política. La tensión persiste y, en escenarios futuros, no resulta claro que el municipio pueda prescindir del control y de la disputa de las OSC. Aunque existen posturas que sostienen que su protagonismo se licuará en un escape hacia adelante en el que, con cierto gatopardismo, parecería haber habido una transformación que no fue tal, análisis como el presente muestran lo contrario. Aun en un modelo de acumulación política desfavorable a la participación, los contactos Estado-sociedad civil serán inevitables y las OSC

15 El modelo de acumulación política municipal es *predominantemente* clientelar. Esto quiere decir que existen espacios donde la lógica es diferente. La fragmentación de la burocracia local abre la posibilidad para articulaciones aisladas pero, en algunos casos, el costo político de estas es alto. “Es como que no se tienen que enterar” o “depende de la persona en particular” son frases que suenan al respecto.

seguirán, al menos por un tiempo, siendo interlocutores insoslayables, aunque sea para la gestión de parte de los recursos sociales.

BIBLIOGRAFÍA

- Andrenacci, Luciano 2001 “La política social de los gobiernos locales en la Región Metropolitana de Buenos Aires”, VI Congreso Internacional del CLAD Reforma del Estado y de la Administración Pública, Buenos Aires, 5-9 de noviembre, mimeo.
- Andrenacci, Luciano (comp.) 2006 *Problemas de política social en la Argentina contemporánea* (Buenos Aires: Prometeo/UNGS).
- Arroyo, Daniel 1997 “Estilos de gestión y políticas sociales municipales en Argentina” en García Delgado, Daniel (ed.) *Hacia un nuevo modelo de gestión local. Municipio y sociedad civil en Argentina* (Buenos Aires: FLACSO).
- Auyero, Javier 1996 “La doble vida del clientelismo político” en *Sociedad* (Buenos Aires) N° 8.
- Auyero, Javier 1998 “Desde el punto de vista del cliente. Repensando el tropo del clientelismo político” en *Apuntes de Investigación del CECYP* (Buenos Aires) Año 2, N° 2/3, noviembre.
- Auyero, Javier 2001 *La política de los pobres. Las prácticas clientelistas del peronismo* (Buenos Aires: Manantial).
- Auyero, Javier 2004 “Política, dominación y desigualdad en la Argentina. Un ensayo etnográfico”, Nueva York, mimeo.
- Calvo, Dolores 2004 “La teoría de la acción social en el proceso de construcción del objeto de investigación”, II Congreso Nacional de Sociología, VI Jornadas de Sociología de la UBA, Pre ALAS 2005, Buenos Aires, octubre, mimeo.
- Cardarelli, Graciela y Rosenfeld, Mónica 2002 “La gestión asociada: una utopía realista”, Buenos Aires, mimeo.
- Coraggio, José Luis 1997 “La agenda del desarrollo local. Descentralización: el día después...” en *Cuadernos de Postgrado* (Buenos Aires: UBA).
- Cormick, Hugo 1997 “Algunos problemas de gobierno y gestión en los municipios del Conurbano Bonaerense” en García Delgado, Daniel (ed.) *Hacia un nuevo modelo de gestión local. Municipio y sociedad civil en Argentina* (Buenos Aires: FLACSO).

- Farinetti, Marina 1998 "Clientelismo y protesta: cuando los clientes se rebelan" en *Apuntes de Investigación del CECYP* (Buenos Aires) Año 2, N° 2/3, noviembre.
- Fournier, Marisa y Soldano, Daniela 2001 "Los espacios en *insularización* en el Conurbano Bonaerense: una mirada al lugar de las manzaneras", III Jornada Anual de Investigación de la UNGS, mimeo.
- INDEC 2003 "Porcentaje de hogares y personas bajo las líneas de pobreza e indigencia en los aglomerados urbanos y regiones estadísticas desde el primer semestre de 2003 en adelante" en <www.indec.gov.ar> acceso septiembre de 2005.
- Merklen, Denise 2005 "Movilización, base territorial y acción" en *Laboratorio/n line* (IIGG-UBA) Año IV, N° 16, verano. En <www.catedras.fsoc.uba.ar/salvia/lavbo.htm> acceso septiembre.
- Morano, Camila; Lorenzetti, Andrea y Parra, Mariel 2002 "El Conurbano Bonarense en la década de los 90" en Andrenacci, Luciano (coord.) *Cuestión social y política social en el Gran Buenos Aires* (Los Polvorines: Al Margen/UNGS).
- Moscovich, Lorena 2004 "Nuevas formas de participación política en el gobierno local. Patrones de interacción en el marco de las políticas de atención de la pobreza", Informe de Beca CLACSO-CROP, Buenos Aires, mimeo.
- O'Donnell, Guillermo 2000 "Teoría política y política comparada" en *Desarrollo Económico*, Vol. 39, N° 156, enero-marzo.
- O'Donnell, María 2005 *El aparato. Los intendentes del Conurbano y las cajas negras de la política* (Buenos Aires: Aguilar).
- Pérez, Pedro 2004 "Instituciones políticas y gestión urbana en el área metropolitana de Buenos Aires" en *Cuadernos PROLAM/USP* (San Pablo) Año 3, Vol. 2.
- Poggiere, Héctor 2002 "Crear escenarios de propósitos múltiples como prácticas embrionarias de transformación social", Seminario Gestão Democratica das Cidades, PUCRS, Porto Alegre. En <www.flacso.org.ar/areasyproyectos/proyectos/pppyga/publicaciones.jsp> acceso septiembre de 2005.
- Prats, Joan 2001 *Gobernabilidad democrática para el desarrollo humano. Marco conceptual y analítico* (Barcelona: IIG).

- Procacci, Giovanna 1999 “Ciudadanos pobres, la ciudadanía social y la crisis de los estados de bienestar” en García, Soledad y Lukes, Steven *Ciudadanía: justicia social, identidad y participación* (Madrid: Siglo XXI).
- Rovere, Mario y Tamargo, María del Carmen 2005 “Redes y coaliciones o ¿cómo ampliar el espacio de lo posible?”, Buenos Aires, mimeo.
- Smulovitz, Catalina y Clemente, Adriana 2004 “Decentralization and social expenditure at municipal level in Argentina”, Decentralization and democratic governance in Latin America, Woodrow Wilson Center Report on the Americas N° 12.
En <www.wilsoncenter.org/topics/pubs/ACF18E5.pdf> acceso agosto de 2005.