

¿Actores sociales relevantes?

Dr. Alejandro Noboa

Lo estatal más sociedad civil

Lo primero que hay que aclarar es que entender los procesos de vinculación entre sociedad civil y estado como dos entidades separadas dificulta la comprensión de la misma y no deja ver el fenómeno en toda su complejidad. Si es posible pensar que ambas partes son componentes del mismo sistema y esto da pie a entender tanto la articulación macrosocial, como también lo que ocurre en el nivel micro de dicha articulación.

La importancia que dan los autores especializados, los organismos internacionales y los estados al protagonismo de los actores de la sociedad civil en la formulación como en la implementación de las políticas públicas ha jerarquizado el tema de como se constituye la sociedad civil, es decir cuales son los actores pertinentes para ello. Que condiciones deben reunir para ser incluidos en los procesos de las políticas públicas, que requisitos de legitimidad, que requisitos de representatividad, etc. Esto que parece un tema menor, a la hora de convocar a la participación y especialmente cuando de asuntos prioritarios para la sociedad se trata, se convierte en un tema esencial. La necesidad imperiosa de contar con componentes que lleven adelante el proceso participativo no debería implicar un olvido en la calidad de los participantes y de la calidad de los procesos de participación, en esta ponencia analizaremos el primero de estos componentes.

El protagonismo otorgado a las organizaciones de la sociedad civil parece ser un proceso de pérdida de espacio para los partidos políticos, aunque desde aquí se sostiene las organizaciones de la sociedad civil resultan un complemento de la acción partidaria en lo que hace a pluralidad y a civilidad. Aunque sin duda este nuevo papel de la política cuestiona tanto a políticos como a representantes de la sociedad civil.

Como lo afirma el Prof. Leiras: *“La constitución de las OSC y su inclusión en los procesos de toma de decisiones ofrecen, entonces, una posibilidad de representación a grupos y demandas para los que los canales y procedimientos establecidos no tienen lugar.”* (Leiras, 2007: 38)

Esta situación deja ver muchas cuestiones, desde cual es el nuevo papel de los partidos políticos si es que hay un nuevo papel, como se constituyen los actores legítimos y fiables de la sociedad civil, la ponencia que aquí se propone pretende abordar mediante una visión estratégica el componente actores de la sociedad civil.

En los últimos tiempos el papel de las organizaciones de la sociedad civil se ha visto jerarquizado y puesto en un lugar principal en lo que hace a la elaboración y ejecución de las políticas públicas, esto, como se ha dicho, tiene tres fundamentos principales: a. el papel que le ha dado la teoría social al tema en virtud de reconceptualizar el fenómeno y fundamentalmente avanzar en procesos de implicación de la ciudadanía en estos asuntos, b. la función que aducen los organismos internacionales en especial aquellos que planifican políticas coordinadas, y c. el propio Estado en su despliegue de políticas públicas.

Además existen varios argumentos que justifican el protagonismo de la relación sociedad civil – Estado, a saber:

1. democratización y descentralización del Estado

Hay algunos fenómenos que están abriendo camino a las organizaciones de la sociedad civil, y que juegan a favor en tal vínculo, uno de ellos es la democratización y descentralización del Estado. Aspecto este que ha tomado fuerza en los últimos años requiriendo de una contraparte visible e identificable que justifique este proceso. Es decir si no hay actores locales que reivindiquen sus necesidades menos habrá procesos democratizadores ni descentralizadores exitosos. Por otro lado la presencia de las organizaciones de la sociedad civil son garantía de pluralidad y de construcción de ciudadanía.

2. Mayor intervención del Estado y necesidad de implicación de los actores sociales en las políticas públicas como parte del proceso de formulación e implementación.

Consecuentemente con los fenómenos mencionados anteriormente se está produciendo en los últimos años mayor intervención estatal en temas diversos y formatos diversos, tanto a nivel nacional como local, requiriendo la presencia de actores territoriales de manera proactiva.

Procesos de formulación *botton up* (de abajo hacia arriba), de políticas públicas, como procesos de implementación que hacen imprescindible la presencia de las organizaciones de la sociedad civil e incluso más allá de ello la intervención del Estado como un componente pedagógico para el aprendizaje de la vida en democracia. También es posible afirmar que la implicación de las organizaciones de la sociedad civil en la formulación e implementación de las políticas públicas facilita la eficiencia en la ejecución de las políticas públicas. Todas estas cuestiones son hipótesis posibles ya que la evidencia empírica no es concluyente al respecto.

Asimismo la sociedad civil necesita de la presencia estatal para su desarrollo, no es posible la existencia de aquellas sin el Estado, son contraparte a la que se le exige las reivindicaciones que de otra forma no lograrían alcanzar.

También, en otro sentido, la actividad de las OSC puede derivar en inmovilidad de la acción estatal, debilitando y erosionando la soberanía estatal que es el principal instrumento de la toma de decisiones democráticas.

Ahora bien, quizás resulta interesante saber que se entiende por organización de la sociedad civil, definición que sin duda está en construcción.

La bibliografía es abundante en este sentido, aquí seleccionamos dos de diferente calibre:

“organizaciones conformadas por personas que se nuclean en grupos estructurados en base a normas, intereses, objetivos y fines particulares, que tienden a dar respuesta a necesidades sociales grupales o colectivas” (Acotto; 2003: pp 37)¹

Este concepto formulado por Laura Acotto tiene la virtud de poner el tema OSC en el campo de la teoría de las organizaciones, campo que sin duda aporta y aportará a esclarecer estos conceptos, pero tiene la dificultad de no especificar el tema, sino que dentro de esta definición caen todas las organizaciones de cualquier tipo. En síntesis es demasiado abarcativa.

Asimismo la definición de Andrews y Edwards sólo se refiere a las organizaciones políticas de la sociedad civil, dejando fuera aquellas que por sus fines no lo son pero que en el devenir de las políticas públicas pueden llegar a serlo.

Organizaciones políticas de la sociedad civil: *“organizaciones que desarrollan estrategias respaldadas en argumentos de interés público para promover o resistir cambios sociales, que si se implementaran, entrarían en conflicto con los intereses o valores sociales , culturales, políticos o económicos de otros grupos u organizaciones”* (Andrews y Edwards, 2004:pp 7; tomado de Leiras, 2007: pp 22).² . Sin duda la conceptualización sobre las OSC es todo un tema a trabajar y que no se pretende agotar en este trabajo.

La incidencia de las OSC en las políticas públicas

1 Acotto, Laura 2003, Las organizaciones de la sociedad civil. Ed. Espacio, Buenos Aires

2 Leiras, Marcelo. La incidencia de la sociedad civil en las políticas públicas en Acuña, Carlos y Vacchieri, Ariana. (comp.) 2007. La incidencia política de la sociedad civil. Siglo XXI. Editores, Buenos Aires.

Lo que preocupa de este problema teórico OSC es principalmente sus posibilidades de incidencia en las políticas públicas, no es tan claro el panorama cuando a esto se refiere, amerita esclarecer los espacios de influencia teniendo en cuenta las etapas del proceso de conformación de las políticas públicas.

Qué son espacios de la incidencia?: intervenciones que cambian el contenido o alteran el curso de la política pública en algún sentido.

Obviamente estas no siempre están solos, también están los partidos políticos y la opinión pública

“Los resultados revelan que si bien las decisiones gubernamentales frecuentemente coinciden con las preferencias de las organizaciones de los movimientos sociales y la de los partidos, rara vez lo hacen sin la mediación de la opinión pública o en contradicción con los objetivos de la supervivencia electoral de los funcionarios.” (Leiras, 2007: 51)

Para estudiar la incidencia y especialmente el territorio de la incidencia hay que tener muy presentes las etapas de la conformación y ejecución de las políticas públicas. Según Wayne Parsons () son: formulación, decisión, implementación y resultados.

Formulación: tema (construcción de la agenda) – problema – política pública, estos tres componentes dan cuenta de la etapa de formulación de la política pública, un espacio fundamental para la intervención de las OSC.

Decisión: se pueden tener en cuenta dos grandes polos por donde se va a mover la toma de decisiones en política públicas: la racionalidad limitada (intelecto) y la pasión e instintos (afecto)

Implementación: esta promueve el ciclo de acción – reacción – reformulación – acción, que permite recoger el feedback de la experiencia en marcha.

Cuál es el momento y como pueden incidir las OSC de acuerdo a las etapas de las políticas públicas:

Constitución de la agenda: las OSC pueden intervenir a través de la producción de información pertinente y fiable y la difusión de la misma, informes técnicos y de otro tipo son la *vedette* de esta etapa. La generación de informes técnicos y estudios del tema a abordar son esenciales en esta etapa, todo lo que la OSC pueda hacer en este sentido tiene pertinencia en este momento y en otros pero esencialmente aquí es la oportunidad de los mismos.

Etapa de decisión: difundiendo ejemplos de innovación en el diseño de políticas públicas y monitoreando negociaciones intragubernamentales. Es quizás donde más difícil se pone la posibilidad de la incidencia ya que normalmente las OSC no están invitadas a esta instancia, aunque pueden desarrollar actividades de control y de presión en el sentido adecuado a sus objetivos. Igualmente en algunos casos las OSC tienen participación determinante, como los ejemplos de Presupuestos Participativos donde se eligen las propuestas a ejecutar.

En la etapa de implementación: distribución de bienes y servicios o desarrollando iniciativas autónomas que complementen y refuerzan la política pública removiendo obstáculos sociales. Es aquí donde en los últimos tiempos las OSC tiene un papel protagónico como forma de asegurar la eficacia de las acciones diseñadas.

En el monitoreo y la evaluación: generando información sobre el impacto subjetivo y objetivo. Esta posibilidad es fundamental a la hora de rediseñar las políticas, es clave que las organizaciones de la sociedad civil estén activas en esta instancia es parte de su papel genérico de testigo de la aplicación de las políticas públicas. También en esta etapa se pueden encargar estudios de impacto de las políticas en los públicos objetivos y en la sociedad.

Parece interesante incluir en este punto el cuadro elaborado por el Prof. Leiras donde da cuenta de las diferentes etapas de las políticas públicas, la forma de incidencia y las ventajas que otorga la

intervención en cada instancia. (Leiras, 2007: 57)

Etapa de la política pública	Mecanismo de incidencia	Ventaja comparativa de las OSC
Constitución de la agenda pública	Producción de información pertinente y fiable	Resuelven problemas de asimetrías de información y problemas de acción colectiva en la producción de información Resuelven problemas de credibilidad y conflicto de intereses
	Difusión oportuna de información	Imponen costos electorales
Decisión	Facilitamiento de negociaciones intragubernamentales	Resuelven problemas de compromiso y credibilidad Imponen costos electorales
	Innovación y difusión de ejemplos	Explotan ventajas de escala, localización y flexibilidad
Implementación	Distribución de bienes y servicios	
	Refuerzo de impacto de políticas públicas	
	Remoción de obstáculos para el acceso a los servicios públicos	Desarrollan estrategias de advocacy y movilización Resuelven problemas de acción colectiva
Monitoreo y evaluación	Producción de información pertinente y fiable	Resuelven asimetrías de información y problemas de acción colectiva en la producción de información Imponen costos electorales Resuelven problemas de credibilidad y compromiso.

*Tomado de Leiras, 2007: 57

Que dimensiones es posible establecer para saber los recursos de los actores sociales

Brevemente mencionaremos las diferentes dimensiones que hacen a las OSC como entidades fuertes o no, con posibilidades de influencia o no.

Sin duda que las OSC se proveen de fuentes de poder de diferente tenor desde lo político, lo económico, la capacidad de organización y sus virtudes simbólicas, someramente veremos algunas de ellas.

Dimensión política: se deberá observar su sistema de gobierno establecido y conocido por todos; claridad y transparencia en el manejo de los asuntos, compromiso y sentimiento de pertenencia a la organización. El ejercicio de los mecanismos democráticos, representatividad respetada y asumida con seriedad. Por otro lado importa la capacidad de movilización y acuerdo con la comunidad, es decir las alianzas establecidas.

Dimensión económica: posesión de bienes, origen de los fondos, transparencia en la administración, estabilidad de los recursos, perdurabilidad.

Dimensión organizacional: capacidades para producir e interpretar información, comunicar; gestionar recursos financieros y humanos, capacidad de promover movilizaciones de forma oportuna y con celeridad.

Dimensión simbólica: como es su imagen, prestigio y credibilidad. Legitimidad para proponerse metas coherentes con sus objetivos estatutarios.

Es cierto que no se pretende agotar el tema en esta ponencia sino más bien lanzar ideas que permitan ir dándole forma a las buenas prácticas en materia de participación e incidencia en los procesos de conformación de las políticas públicas y no sea esto producto de una decisión caprichosa o arbitraria donde los actores de la sociedad civil poco tengan que ver con ella misma.

Sin duda que las diferentes dimensiones enumeradas son muy pertinentes y dan cuenta de la realidad de las OSC, aunque no taxativas de todos los argumentos a manejar a la hora de convocar las OSC para un proceso de construcción social. Cualquiera que se jerarquice deberá subordinarse a los grandes principios que orientan los procesos democráticos, de la buena administración de los recursos, de la inclusión social y de la equidad.

Bibliografía

ACUÑA, Carlos y VACCHIERI, Ariana (compiladores). La incidencia política de la sociedad civil. Siglo XXI Editores. Buenos Aires, 2007.

CAPALBO, Lucio (compilador). El resignificado del desarrollo. Ediciones Ciccus. Buenos Aires, 2008.

GONZALEZ, Inés y VILLAR, Rodrigo (compiladores). Organizaciones de la sociedad civil e incidencia en las políticas públicas. Libros Zorzal. Buenos Aires, 2003.

MERLINO, Aldo (compilador). Investigación cualitativa en Ciencias Sociales. America lee. Buenos Aires, 2009.

PARSONS, Wayne. Políticas públicas. Flacso. México, 2007.

PROGRAMA DE CIUDADANÍA Y GESTIÓN PÚBLICA. Nuevas experiencias de gestión pública ciudadana. Santiago de Chile, 2005.

ROFMAN, Adriana y VILLAR, Alejandro (compiladores). Desarrollo local: una revisión crítica del debate. Espacio. Buenos Aires, 2006.

VALLES, Miguel. Técnicas cualitativas de investigación social. Ed. Síntesis. Madrid, 1997.

VENEZIANO, Alicia. Descentralización, desarrollo local, participación y reforma del Estado: una vinculación pendiente. Orbe libros. Montevideo, 2009.