



# XIV CONGRESO NACIONAL DE CIENCIA POLÍTICA

LA POLÍTICA EN INCERTIDUMBRE  
Reordenamientos globales, realineamientos  
domésticos y la cuestión de la transparencia

## Título de la publicación:

XIV Congreso Nacional de Ciencia Política. “La política en incertidumbre.”  
Reordenamientos globales, realineamientos domésticos y la cuestión de  
la transparencia

## Sello Editorial:

Sociedad Argentina de Análisis Político  
Ciudad: Buenos Aires  
Año: 2019

## Autor:

D'Alessandro, Martín (comp.)



SOCIEDAD ARGENTINA DE ANÁLISIS POLÍTICO



UNIVERSIDAD  
NACIONAL DE  
SAN MARTÍN

ESCUELA  
POLÍTICA Y  
GOBIERNO

XIV Congreso Nacional de Ciencia Política : La política en incertidumbre.  
Reordenamientos

globales, realineamientos domésticos y la cuestión de la transparencia ; compilado  
por Martín

DAlessandro. - 1a ed compendiada. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires :  
Sociedad Argentina de

Análisis Político, 2019.

Libro digital, PDF

Archivo Digital: descarga y online

ISBN 978-987-26929-6-4

1. Ciencia Política. I. DAlessandro, Martín, comp.

CDD 320

ISBN 978-987-26929-6-4



9 789872 692964

Ponencia preparada para el XIV Congreso Nacional de Ciencia Política “La política en incertidumbre. Reordenamientos globales, realineamientos domésticos y la cuestión de la transparencia”, organizado por la Sociedad Argentina de Análisis Político y la Universidad Nacional de San Martín, San Martín, 17 al 20 de julio de 2019.

***Entorno político institucional en Córdoba: marcos teóricos sobre la incidencia de OSC***

Autoras: Garay Reyna, Zenaida Maria , [zgaray@unc.edu.ar](mailto:zgaray@unc.edu.ar) , UNC- Secyt ; Sorribas, Patricia, [pmsorribas@yahoo.com.ar](mailto:pmsorribas@yahoo.com.ar) , Conicet- UNC- Secyt

- a. Área temática a la que se presenta: Marcos teóricos para el análisis de las organizaciones de la sociedad civil

## ***Entorno político institucional en Córdoba: marcos teóricos sobre la incidencia de OSC***

Dra. Garay Reyna, Zenaida (UNC- Secyt) y Dra. Sorribas, Patricia (Conicet- UNC- Secyt)

### **A- INTRODUCCION**

Los diseños institucionales de división de poderes y los mecanismos de rendición de cuentas o accountability se encuentran en debate en América Latina (Ackerman, 2006; Mainwaring y Welna, 2003; Munck, 2010). Estos refieren a la forma de organización interna de los Estados, los modelos de consolidación democrática que caracterizan a la región y buscan reducir la posibilidad de concentración del poder político (Gargarella, 2010; O'Donnell, 2000).

Los mecanismos de accountability dan cuenta de las formas de rendición de cuentas y de ejercicio de control sobre los gobernantes en las democracias, bajo el principio de distinción y fiscalización por parte de los gobernados o las instituciones diseñadas con tal fin (Przeworski, Stokes y Manin, 2002). En este sentido O'Donnell (1997:143-167) destacó la diferencia entre la accountability vertical y horizontal. Por un lado, la accountability vertical, capacidad de ejercer un juicio retrospectivo o prospectivo, se ejerce con las elecciones como mecanismo de control político. Por otro, la accountability horizontal, división de poderes, refiere el control entre instituciones del Estado propias del diseño jurídico del Estado de derecho.

A pesar de los diseños institucionales, los mecanismos de accountability se encuentran limitados por la manera particular de configuración de los Estados, que a la vez inciden en las relaciones que se puedan instituir en el régimen político. Otros autores señalan la importancia de añadir una dimensión *social*, usualmente informal, que hace de la rendición de cuentas, horizontal y vertical, procesos radicalmente distintos cuando la ciudadanía se involucra y moviliza (Fox, 2006; Mainwaring y Welna, 2003; Peruzzotti y Smulovitz, 2002, 2006). Así, la rendición de cuentas se torna en un concepto amplio que no se reduce sólo a un ejercicio de control de la autoridad, sino incluye el proceso de toma de decisiones,

y contempla mecanismos formales para que la sociedad participe en la planeación y evaluación de políticas públicas.

Ahora bien, en relación a la participación de la sociedad, algunos autores la abordan recurriendo a la noción “Sociedad Civil”, dando cuenta de procesos de apropiación de normas, espacios y dinámicas para exigir cuentas<sup>1</sup> e incidir en políticas públicas. Estos procesos destacan la importancia de la participación de una pluralidad de grupos, organizaciones y ciudadanos en la gestión pública, y cómo las distintas instancias y mecanismos de participación generan procesos y resultados diversos.

La incidencia de la Sociedad Civil y sus organizaciones (OSC), como propuesta participativa, no se propone suplantar los mecanismos y controles de la división de poderes, ya que ni la transparencia ni la participación por sí solas generan mecanismos efectivos de rendición de cuentas. Su participación es instrumental en la medida en que habilita decisiones, políticas, procesos de evaluación y el funcionamiento de los procesos de control. La existencia de mecanismos institucionalizados de participación puede por un lado, potenciar la rendición de cuentas horizontal, al impulsar la creación de instancias de control y evaluación y, por otra parte, movilizar las ya existentes, por medio de presión directa y reforzando la rendición de cuentas vertical en la que se sustentan las instituciones en las democracias.

### **Discutiendo la Sociedad Civil**

La Sociedad Civil puede entenderse como un concepto y a la vez como un problema que hoy regresa a los análisis de la teoría política y social contemporánea. Es un concepto complejo con múltiples significados que dificultan su comprensión.

El remontarse a la antigüedad occidental para rescatar los elementos que han ido moldeando el concepto, permite hallar la idealización de la inmediatez de los vínculos entre Estado, sociedad e individuo. La *societas civilis* de Aristóteles no diferencia Estado y sociedad, por

---

<sup>1</sup> Ver Peruzzotti, y Smulovitz (2006). Esta compilación presenta estudios de caso en la región y da una amplia perspectiva de la variedad de iniciativas e intereses con el fin de abrir espacios y exigir cuentas en América Latina.

tanto, no hay distinción entre Sociedad Civil y sociedad política. La Sociedad Civil, como el conjunto de los ciudadanos, es un conjunto de hombres ubicados al interior de un orden legítimo donde se conjuga lo político y lo social, así, esta misma Sociedad Civil también construye al Estado. Esta conceptualización implicaría una equiparación de lo social con el orden social. Este relato<sup>2</sup> sobrevive a la modernidad bajo la forma de la importancia adjudicada al *ethos* comunitario.

Un enfoque clásico al que se le atribuyen definiciones sobre la Sociedad Civil es Tocqueville. El autor de *La Democracia en América* aporta una doble perspectiva, en virtud de la cual es posible observar una interpretación consensual, posibilista, ya que la entiende como un campo de pluralidad asociativa, producto de la iniciativa privada y de la división social del trabajo. Como sustento de la democracia y realización de la sociedad, es decir se está ante la presencia de gente unida voluntariamente para propósitos comunes. La otra imagen, más realista, percibe las tendencias conflictivas de los propósitos de las asociaciones, y haciendo necesaria la presencia del Estado para limitar su autorregulación, aunque subordinada a la aprobación de los ciudadanos.

Será Gramsci, quien posteriormente retomará dentro de la teoría marxista el concepto contemporáneo de Sociedad Civil redefiniendo sus términos a partir de las relaciones entre el Estado y la sociedad. Gramsci, no planteará un modelo de confrontación con el Estado, sino más bien una relación de complementación funcional para asegurar la dominación, dado que el funcionamiento de la Sociedad Civil es vital para alcanzar la hegemonía política mediante un vínculo entre Estado y sociedad, posibilitador de una articulación de consenso y coerción. Al realizar una distinción primigenia, de dos momentos superestructurales entre sociedad política como lo público y político-jurídico, con poder de coerción, y por otro, la Sociedad Civil, como lo privado, como campo para la creación del consenso y posibilitar la

---

<sup>2</sup> Todo relato es producto de una práctica discursiva, en orden a una estrategia argumentativa intencionada dentro de una formación discursiva, y da cuenta de una historia y una forma de presentar y adecuar hechos, conceptos, sujetos, relaciones y efectos. Su importancia se vincula directamente con la fijación de sentido y la capacidad de los discursos sociales para estructurar y constituir relaciones de poder y procesos sociales. Desde este punto de vista es posible comprender que los relatos como narraciones con poseen objetivos, respondiendo a una “operación de puesta en intriga” (Charaudeau y Maingueneau, 2005: 501)

hegemonía<sup>3</sup>; estos niveles se cruzan, por identificar al Estado como *sociedad política*, y en otros casos por incluir a la Sociedad Civil<sup>4</sup>.

Discutiendo los aportes de Hegel, Gramsci (1995) señala la existencia de aparatos productores de hegemonía que franquean la esfera estatal y privada, para articularse dispersamente en su forma pero con un sentido unitario en su contenido. Es el Estado quien educa el consenso a través de las asociaciones políticas y los sindicatos dejados a la iniciativa de la clase dirigente. De este modo se configura una Sociedad Civil, como espacio por el cual se forman y difunden las ideologías, y en particular de la clase dominante, por medio de la lucha por la hegemonía.

Así desde el análisis gramsciano abre el camino a dos grandes vertientes sobre la significación contemporánea de la Sociedad Civil, que aportan por un lado una visión funcional y dinámica, enfocada en la producción de voluntades colectivas, y otra más empírica y descriptiva de las organizaciones que forman parte de ella.

Según Greppi (2007:50), el modelo dicotómico Sociedad Civil– Estado, sigue siendo un marco referencial actualmente, fundado en la relación entre liberalismo y Sociedad Civil.

En los años setenta, las críticas neomarxistas al socialismo autoritario de Europa del Este, asociaron la idea de Sociedad Civil al constitucionalismo republicano y al desarrollo de asociaciones voluntarias mientras que en Europa occidental, la Sociedad Civil se tornó campo

---

<sup>3</sup> En palabras de Gramsci (1998:16-17) “*se pueden fijar dos grandes planos superestructurales, (...) la "sociedad civil", que está formado por el conjunto de los organismos (...) "privados", y el de la "sociedad política o Estado"; y que corresponden a la función de "hegemonía" que el grupo dominante ejerce en toda sociedad y a la de "dominio directo" o de comando que se expresa en el Estado y en el gobierno "jurídico". (...) Los intelectuales son los "empleados" del grupo dominante para el ejercicio de las funciones subalternas de la hegemonía social y del gobierno político, a saber: 1) del "consenso" espontáneo que las grandes masas de la población (...); 2) del aparato de coerción estatal que asegura "legalmente" la disciplina de aquellos grupos que no "consienten" ni activa ni pasivamente, pero que el mismo está preparado para toda la sociedad en previsión de los momentos de crisis en el comando y en la dirección, casos en que no se da el consenso espontáneo*”.

<sup>4</sup> *Estamos siempre en el terreno de la identificación de Estado y gobierno, identificación que precisamente representa la forma corporativo-económica, o sea, la confusión entre sociedad civil y sociedad política, ya que es preciso hacer constar que en la noción general de Estado entran elementos que deben ser referidos a la sociedad civil (se podría señalar al respecto que Estado -sociedad política + sociedad civil, vale decir, hegemonía revestida de coerción) (Gramsci, 1995: 165).*

de lucha contra la hegemonía burguesa. Sauca y Wences (20007:11) señalan una gran diversidad de autores que acuñan este sentido: Clauss Offe, David Held, Cornelius Castoriadis, Pierre Rosanvallon y Jürgen Habermas.

El concepto de Sociedad Civil reaparece a fines de los setenta en una referencia clara por parte de Michel Foucault, quien limita el concepto naturalizado por el discurso político y filosófico desde el siglo XIX, al entenderlo como un aspecto de la tecnología de la gubernamentalidad liberal, producto de la modernidad<sup>5</sup>.

Durante la siguiente década y parte de los noventa, la crítica neoliberal al Estado de bienestar, se apropió de la noción tocqueviliana en su faz idealizada como recurso de democratización, pero aplicada desde la perspectiva más operativa y empírica. Paralelamente, las aperturas democráticas en América Latina, fueron un incentivo para la mayor visibilidad del concepto, al destacarse su heterogeneidad en cuanto a formas organizativas y de movilización popular, en oposición a los regímenes autoritarios que habían dominado la región. Además, el período coincide con las modificaciones estructurales al amparo del Consenso de Washington y con las profundas transformaciones en el terreno de la producción que repercutieron en las condiciones de vida de las poblaciones. De este modo, se hizo necesaria la teorización de la participación de la sociedad, promovida desde las agencias internacionales, impulsora de la colocación del concepto de Sociedad Civil en la *doxa* organizacional; dicha estrategia argumentativa intentaba capitalizar las definiciones de los potenciales agentes sociales, poseedores de las virtudes cívicas de las que carecían los Estados a reformar según los diagnósticos de la época (Olvera: 2003: 1). Los autores que trataron esta revitalización del concepto conforman un amplio espectro de visiones incluyendo a Guillermo O'Donnell, Fernando Cardozo, Adela Cortina, John May, Norbert Lechner, Robert Putnam, Charles Taylor, Michael Walter, Cohen y Arato (Sauca y Wences, 20007:12).

Cohen y Arato (2000:7) tributarios de las ideas de Habermas, desarrollan extensamente el concepto en un intento por delimitar parcialmente su sentido, al afirmar que las teorías

---

<sup>5</sup> *La imagen de una Sociedad Civil como realidad plena, compleja y densa que se impone, lucha y se opone al gobierno, al Estado y las instituciones políticas. Se cuestiona el grado de realidad primera e inmediata atribuida a la misma, ya que se la ha convertido en un principio histórico* (Foucault, 2007/1979:336-337).



democráticas no han explorado de manera eficiente los modelos adecuados y las correspondencias entre Sociedad Civil y democracia. Es más, la concepción de Sociedad Civil, dentro de los modelos liberales de democracia posee una consideración ambigua, que va desde posiciones que la muestran como un espacio idílico, sin poder de crítica frente a las “*disfunciones*” de la sociedad. Además aportan la tesis de que en occidente la Sociedad Civil, puede ser un espacio de gran potencialidad para la expansión de las democracias realmente existentes, pero que se encuentra intimidada por las lógicas de la economía y la administración, restándole autonomía conceptual y práctica.

Para poder sostener esta tesis, estos autores consideran necesario un concepto de Sociedad Civil que permita diferenciarla de la economía, y poder de este modo, ser clivaje de una teoría crítica en sociedades que han sido colonizadas por la lógica del mercado. Formas de percibir la falta de autonomía de la Sociedad Civil son las conceptualizaciones que la identifican con nociones del Tercer Sector y capital social. Así mismo, se busca romper la dicotomía entre Sociedad- Estado, y mostrar consecuentemente un modelo tripartito cuyos pilares sean tanto el Estado, como el mercado y la Sociedad Civil, rescatando como se ha dicho tanto de la Sociedad Civil su potencial crítico en las democracias liberales, como también su rol opositor de los regímenes autoritarios. Esto implica también la separación entre el espacio cívico (Sociedad Civil) y el espacio político (sociedad política). De esta forma el espacio cívico en última instancia no deja de ser político, sino que adquiere la forma de espacio político de oposición frente a las formas tradicionales de representación política que no cumplan tal función.

Cohen y Arato proponen una definición operativa de lo que entienden por Sociedad Civil: “*esfera de interacción social entre la economía y el Estado, compuesta ante todo de la esfera íntima (en especial la familia), la esfera de las asociaciones (en especial las asociaciones voluntarias), los movimientos sociales y las formas de comunicación pública [esfera pública]*” (Cohen y Arato, 2000:8), pudiéndose diferenciar porque no se rige ni por la lógica del poder -la lógica correspondiente a la política y a lo referido al Estado -, ni por la lógica del rendimiento- la lógica del mercado, sino por ser autolimitada, en aras de las extensión y protección de la libertad, para recrear “*formas igualitarias de solidaridad sin obstaculizar la autorregulación económica*”. Este modelo de Sociedad Civil presupone la participación

activa de los ciudadanos en “*instituciones igualitarias*”, “*asociaciones civiles*” y en “*organizaciones políticas relevantes*”, para poder lograr una cultura política democrática (Cohen y Arato, 2000:36-38).

Desde esta visión operativa, es posible la asociación teórica con la noción de Tercer Sector, que en resumidas palabras, es una simplificación que concentra al mundo asociativo y a la acción voluntaria, restándole todo potencial crítico. En esta vertiente, se encuentran los trabajos de Salamon y Anheier (1999: 46-48), que se concentran en la caracterización de este sector desde el punto de vista de lo asociativo como no lucrativo, privado, voluntario, con capacidad de autogobierno, e independencia del Estado. Destacan, que el carácter voluntario cohesiona socialmente a las sociedades modernas, contrarrestando las tendencias del individualismo y materialismo crecientes; lo consideran tributario de los conceptos lockeanos de la autoorganización de la sociedad fuera de los límites estatales, de la tradición tocquevilliana que presenta a la acción voluntaria y la asociación de esta naturaleza como piedras angulares de la vida cívica democrática. Desde este tipo de redefinición minimalista de la Sociedad Civil se invisibiliza el potencial crítico de la misma. Esta versión de la Sociedad Civil, refiere a las organizaciones como del sector no lucrativo (Non profit), y/o Tercer Sector, respondiendo a la visión operativa y empírica resaltando de las organizaciones su capacidad de asociatividad, fuente inagotable de virtudes cívicas (al menos las requeridas y promovidas desde los organismos internacionales), rescatando su potencial de escenario de consenso y colaboración con el Estado, a través de la posibilidad de incidir en sus políticas públicas.

Estas nociones se desarrollaron teóricamente en EE.UU., a la par de la visión crítica, bajo los textos L. Salamon, H. K Anheier, y G Rudney (1992)<sup>6</sup>, y se reproducen en los trabajos sobre el sector no lucrativo trabajados por la Universidad John Hopkins, del cual su referente argentino ha sido el centro de investigación CEDES. La idea se centra en que las

---

<sup>6</sup> Cfr Anheier, H.; Rudney, G.; Salomon, L. (1992): “The Nonprofit Sector in the United Nations System of National Accounts: Definition, Treatment, and Practique” en. *Working Papers of the Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Projeet*, 4. Baltimore The Johns Hopkins Insitute for Policy Studies; Salamon, L. y Anheier, H, (1999): *Nuevo Estudio del Sector Emergente, resumen*. Fundación BBV, Universidad Johns Hopkins, Madrid; y Salomon L (2001): *El papel de la Sociedad Civil en al construcción de la democracia*. Fundación Democracia y Desarrollo. Cumbre de las Américas.

organizaciones no sean controladas por el Estado ni el mercado, pero que desempeñen un papel esencial en la facilitación de la operación de ambos. Este concepto, de raíz toquevilliana, se asocia a las ideas neoliberales de reducción del Estado a su mínimo papel. Se presentan como organizaciones no lucrativas, que trabajan desde una visión filantrópica y se consideran como asociaciones más flexibles e innovadoras que los propios Estados Nacionales, sobre todo en lo que hace a la periferia del sistema mundo. Pueden intentar influir en el Estado, en sus políticas sociales, pero no en el mercado.

En este punto, Sociedad Civil y Tercer Sector, son términos que en un lenguaje coloquial y hasta de sentido común puede llevar a asimilarlos como sinónimos, aunque ambos poseen raíces ideológicas diferentes: liberal para Sociedad Civil y economicista para Tercer Sector.

### **Algunas precisiones teóricas y antecedentes**

La definición de las OSC puede ser confusa ante la diversidad de funciones y roles que asumen y a las diferentes denominaciones que reciben (organizaciones civiles, organizaciones del tercer sector, organizaciones no gubernamentales, organizaciones no lucrativas, etc.). Sin embargo, comparten características comunes que las diferencian del sector público y del sector privado : **a)** entidades organizadas, institucionalizadas hasta cierto grado; **b)** carácter privado, independientes del gobierno y de las entidades privadas, pero con posibilidades de recibir recursos de éstos; **c)** autónomas, controlan sus actividades, cuentan con un grado de independencia y equipamiento que les permite decidir sus acciones; **d)** que no distribuyen ganancias de las actividades realizadas a sus socios; se basan en el principio de "utilidad social" según el cual los beneficios obtenidos son reinvertidos; **e)** pueden contar con personal voluntario, lo que no implica que sus ingresos provengan de los voluntarios (Salamon y Anheier, 1998).

Las denominadas OSC, pueden ubicarse dentro de un conjunto más amplio de organizaciones que conforman un campo asociativo específico, ya que según Roitter (2004:13) la Sociedad Civil no tiene organizaciones, sino que éstas participan en ella. Las OSC son un componente entre otros de la Sociedad Civil y su definición y conceptualización es objeto de debates dependientes del marco político-ideológico de los

conjuntos sociales participantes y del enfoque conceptual de los que sobre él teorizan, tal como se expuso previamente.

Es posible caracterizar a la Sociedad Civil como un escenario de construcción de hegemonía y consenso, y también como un espacio de confrontación y transacción de intereses materiales y simbólicos, saberes, valores y prácticas para la manifestación de disensos y construcción de nuevos reconocimientos y derechos. Es decir, puede ser entendida –conceptualmente- como un “espacio” y no como un actor (Garay Reyna, 2009). Por otro lado, podría caracterizarse por ser un concepto general, polisémico, cuyos sentidos pueden referir a: un significado normativo (Sociedad Civil como espacio de civilidad), un significado funcional (Sociedad Civil como espacio democratizador) y un significado estructural (Sociedad Civil como un tercer espacio o sector). Viterna, Clough y Clarke (2015) proponen el reemplazo de "Sociedad Civil" en las investigaciones empíricas por el concepto estructural “tercer sector”, para reducir la brecha entre los actores que se estudian y la construcción teórica que se supone representan. También permite considerar cuestiones de poder, recursos e influencia al estudiar OSC.

Una perspectiva de la Sociedad Civil que considere tanto el espacio de civilidad que implica, como su función democratizadora y su diferenciación estructural permite pensar su capacidad de incidencia, entendida ésta como una acción colectiva consciente y deliberada orientada a influir para promover o defender una determinada situación de interés público, a partir de nuevas formas de acción estatal. La incidencia no es una acción unilateral, sino relacional, y supone lidiar con relaciones de poder y conflictos. Así, la participación ciudadana va más allá del marco de los procesos electorales, para transformar las relaciones de poder entre los gobiernos y la Sociedad Civil en un plano de mayor igualdad (WOLA, 2005). El énfasis en esa nueva estatalidad ayuda a clarificar que el término incidencia refiere a “aquellas intervenciones que cambian el contenido o alteran el curso de la política pública en algún sentido” (Leiras, 2007:59).

Un indicador de esas transformaciones en las relaciones de poder puede ser reconocido en las innovaciones institucionales en el Estado. Tal como lo proponía Dalton (2006) al evidenciar que el descenso en la participación electoral iba a la par de un cambio en las formas en que los estadounidenses participaban en política, la naturaleza política de esos

nuevos repertorios queda reafirmada por la respuesta que le ofrecían las instituciones del Estado, aceptando y hasta promoviendo estas nuevas formas de acceso de la ciudadanía (Cain, Dalton y Scarrow, 2003). Ejemplo de ello son los Informes de Impacto Ambiental (EIR) y otras audiencias consultivas que se fueron convirtiendo en una parte regular de la formulación de políticas estadounidenses obligando a los gobiernos a proporcionar nuevos canales de influencia para la participación ciudadana. Así, los gobiernos locales, estatales y nacionales se van expandiendo y tornándose más abiertos al escrutinio y la consulta pública (Sorribas, 2011). Algo similar sucede en Latinoamérica, donde el procedimiento de Evaluación de Impacto Ambiental es una herramienta clave de gestión y política ambiental, con un reconocimiento legislativo de larga data en la mayoría de los países (Calle y Ryan, 2016). En otros asuntos públicos también se evidencian esas innovaciones institucionales (Veneranda Crivello, Fernandez Nunes y Viskivichan, 2014; Weckesser y Etkin, 2016).

Estas aperturas o expansión del Estado constituyen oportunidades para la incidencia política por parte de la Sociedad Civil que junto con otros factores condicionarán el resultado final. A la par de la activación por parte de la Sociedad Civil de estos canales, la incidencia política puede reconocerse en múltiples acciones colectivas o directas que expresan las más diversas demandas.

En los diferentes niveles de gobierno de Argentina se han dado estos tipos de experiencias. Tal es el caso en la Provincia de Córdoba, con la Consulta Popular por la continuidad o no del contrato con la empresa Aguas Cordobesas (Sorribas, 2011), mecanismo activado durante el 2006 por la Comisión Popular por la Recuperación del Agua (Cabral, 2009). A nivel provincial, a partir de la crisis política posterior a las elecciones de septiembre de 2007 (sospechadas y con acusaciones de fraude electoral), el Gobernador abrió la discusión pública sobre una Reforma Política constituyendo una Comisión Consultiva de Expertos (CCE). Ésta, a su vez, amplió ese campo de discusión a otros actores y así se elaboraron 52 propuestas (Sorribas, 2011). También a nivel provincial, la ciudadanía organizada en la Comisión de Ordenamiento Territorial del Bosque Nativo (COTBN) se involucró en diversas actividades tendientes a elaborar una propuesta de ley en cumplimiento de la Ley Nacional de Presupuestos Mínimos para Protección del Bosque Nativo N° 26.331 mediante un proceso pre-legislativo (COTBN, 2010). Y a nivel nacional, tanto la Ley de Servicios

de Comunicación Audiovisual (Ley 26.522) como la Ley de Matrimonio Igualitario (Ley 26.618) constituyen experiencias de incidencia política que emergieron de la sociedad civil (Coalición por una Radiodifusión Democrática y Primer Encuentro de Organizaciones de LGBT del Mercosur respectivamente) (Sorribas, 2011).

Otros autores analizaron el movimiento de mujeres en relación con la salud reproductiva y derechos sexuales (Ramos, 2007); las experiencias de actuación de OSC en defensa del medio ambiente en la Mesopotamia (Daneri, 2007); las diversas estrategias desarrolladas por el Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS) relativas a políticas públicas en DDHH (Polchak, 2007); las acciones del Frente Nacional contra la Pobreza (FRENAPO) por un seguro universal de desempleo y la campaña el Hambre Más Urgente (Fara, 2007). A partir de estos casos, Leiras (2007) reconoce dos grandes categorías de factores que condicionan la capacidad de incidencia de las OSC: 1) sus recursos, en términos de capital político, económico, organizacional y social y 2) la estructura de oportunidades políticas vigente en el contexto en el que se desenvuelven.

Por otra parte, a nivel de la región Latinoamericana actualmente funciona la Red Latinoamericana por Ciudades y Territorios Justos, Democráticos y Sostenibles (RLCTJDS)<sup>7</sup>, reuniendo más de 50 iniciativas, en 10 países, que promueven el control social y la evaluación de planes de desarrollo y políticas públicas en sus ciudades y territorios. Su producción de información sobre los procesos de incidencia política aporta un marco de referencia con el cual dialogar y discutir a partir de las experiencias que analizaremos en el presente estudio. Particularmente en lo relativo a Planes de Metas, Cartas Compromiso firmadas por los gobernantes y Monitoreo de Indicadores de la Ciudad.

---

<sup>7</sup> Proyecto Gobernabilidad Democrática en Ciudades de América Latina: Estudio comparativo de las experiencias de responsabilidad social y su incidencia en ciudades de Argentina, Brasil, Colombia y Uruguay, llevado a cabo por: Universidad del Estado de Santa Catarina - Udesc / ESAG, Pontificia Universidad Católica de Minas Gerais - PUC Minas, Universidad Católica de Córdoba - Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales; Universidad de los Andes - Centro Interdisciplinario de Estudios sobre Desarrollo; Universidad de la Amazonia - UNAMA y la Universidad Federal de Pará , Universidad Católica del Programa CIVIL (Estudios sobre la Sociedad Civil) .- Uruguay, Universidad de Sao Paulo - USP / CADA , Getulio Vargas - FGV / EAESP.

Por último, la propuesta de INICIATIVAS<sup>8</sup> nos permite orientar el análisis hacia el entorno político-institucional. De este modo, el impacto de las iniciativas que analizaremos se evalúa tanto en el debate público, la elaboración de políticas así como en la implementación de las mismas.

### **Claves de investigación**

Estos planteos presentados refieren al proyecto “Entorno político institucional en Córdoba: permeabilidad a los procesos de incidencia de Organizaciones de la Sociedad Civil desde 2010”<sup>9</sup>, que busca dar cuenta de los mecanismos y procesos de incidencia de diversas OSC en los espacios públicos locales que permiten, a su vez, generar instancias de accountability social. Por otro lado, se pretende hacer emerger los criterios para imputar representatividad y legitimidad a dichas organizaciones ante la Sociedad Civil, el Estado y el mercado.

El período de estudio inicia en 2010 y se extenderá hasta 2021. Esta delimitación temporal se justifica en que en el año 2010 la Comisión de Ordenamiento Territorial del Bosque Nativo (COTBN) cierra el período pre-legislativo de elaboración de una propuesta de ley y constituye un momento importante en la formulación de políticas locales, a partir de la incidencia de ciudadanos organizados. Y en que previamente, entre 2001-2007, se llevó a cabo un estudio sobre Cultura Política en las OSC en la Ciudad de Córdoba. Tal antecedente analizó la discursividad y las estrategias de las organizaciones, sus modalidades de intervención, la “incidencia” en las políticas públicas, cabildeo o “lobby”, movilización y participación en consultas públicas (Garay Reyna, 2009 y 2010). Así, el presente proyecto constituye una continuidad en la línea de indagación sobre procesos de incidencia política de OSC.

---

<sup>8</sup> Encuentro de tres instituciones: el Centro de Estudios Legales y Sociales (cas), la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLAcs) y la Universidad de San Andrés (UdeSA).

<sup>9</sup> Proyecto Consolidar, financiado y evaluado por SECYT- UNC (2018-2021). Directora: Zenaida Garay Reyna y Codirectora: Patricia Sorribas.

Se consideran para esta investigación dentro del espectro de las organizaciones de la Sociedad Civil, subgrupos tomando como criterios clasificatorios el área temática de intervención principal y los destinatarios de los servicios de dichas organizaciones.

Las Organizaciones por área temática, en relación con los tres asuntos públicos seleccionados que desarrollen (Ambiente y desarrollo sustentable, Cultura Popular e Institucionalidad Democrática). No obstante, la diferencia temática, no implica una confluencia o similitud de estrategias para lograr sus objetivos, ya que la reivindicación de derechos, ampliación de ciudadanía se entrecruzan con acciones de índole asistencial o de promoción del desarrollo, pudiéndose distinguir entre sus modalidades de intervención, la construcción de agenda pública, “*incidencia*” en las políticas públicas, cabildeo o “*lobby*”, movilización y participación en consultas públicas.

En este sentido Lieras refiere a estas organizaciones en términos de aquellas “*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*” (Lieras, 2007:22). Aquí el rasgo característico es la opción por el cambio social o por la resistencia al mismo. Ejemplo de actividades de carácter político son las preocupaciones de carácter reivindicativo, de defensa de derechos y ampliación de ciudadanía, acciones de *advocacy*. Una característica central es el de la construcción de ciudadanía, defensa de derechos humanos y democracia. No obstante, también se vinculan a una situación señalada ya por Smulovitz (1996) en relación con los procesos de crisis de los mecanismos de representación y de control, con mayores posibilidades de que determinadas organizaciones no gubernamentales emergentes que ejercen funciones de representación, control y de proselitismo de causas políticas, en busca de transparencia del sistema político, acceso a la justicia, a elecciones libres y ejercicio de derechos ciudadanos.

En segundo lugar se encuentran aquellas organizaciones según beneficiarios de las acciones emprendidas, generalmente siguiendo los criterios del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, BID y GADIS, 2004:12). Esta clasificación, que data de la década de los noventa, sigue siendo utilizada en los análisis de las organizaciones sociales, y puede presentar falencias, si se analizan con mayor profundidad los objetivos y misiones de las



organizaciones objeto de estudio. Por esta causa, se considera como un primer intento de sistematizar nuestras unidades de análisis, pudiéndose encontrar inconsistencias en la clasificación. Hecha esta aclaración distinguimos provisoriamente entre organizaciones de apoyo, organizaciones de base y empresarias.

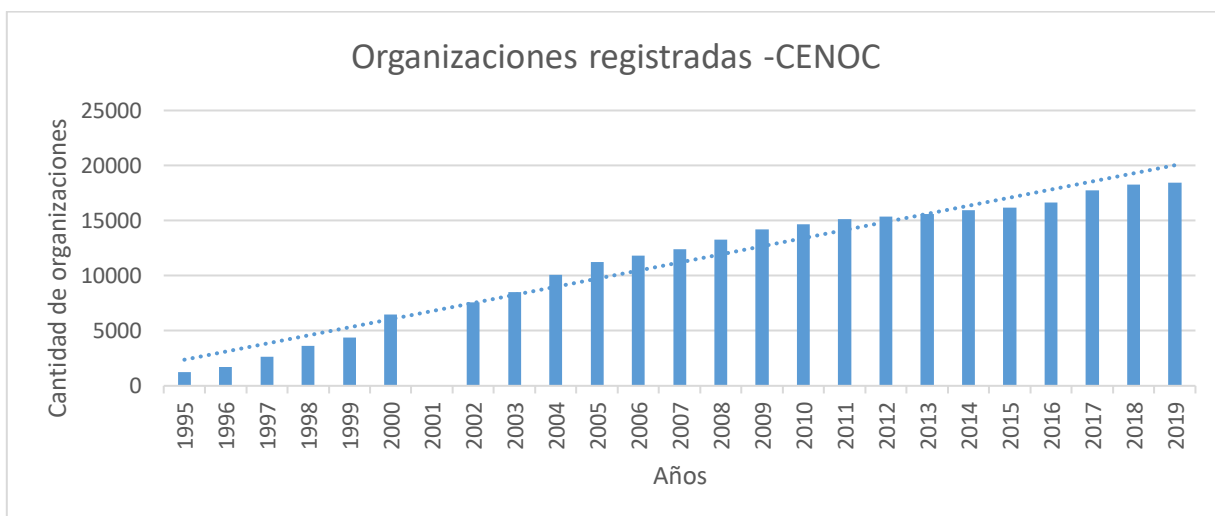
*Organizaciones de apoyo:* tienen por objetivo transferir capacidades, bienes o servicios a otras organizaciones, en una diversidad de áreas temáticas (ampliación de derechos, prestación de servicios sociales, culturales, promoción y desarrollo). Sus miembros no forman parte de la comunidad en la que actúan. Poseen recursos humanos profesionales y estructuras organizacionales que les permiten contar con niveles aceptables de capacidad de gestión y gerenciamiento, como así también de procuración de fondos para su financiamiento. Sustentan la labor de las organizaciones de base por medio de donaciones, capacitación o asesoramiento. Suelen adoptar la forma jurídica de fundaciones, y asociaciones civiles, pero las formas de trabajo de cada una es diferente.

*Organizaciones de base:* se conforman en un ámbito territorial determinado con personas de la misma comunidad, -los barrios-, actuando principalmente en torno a estos integrantes u otros miembros de la comunidad, respondiendo a necesidades concretas. Revisten diversas formas (sociedades de fomento, comedores comunitarios, clubes de madres, bibliotecas populares, comisiones, uniones, iglesias). Sus relaciones con las organizaciones de apoyo y el Estado son vitales para su continuidad. (PNUD, BID, GADIS, 2004:12). Se puede señalar sobre este tipo de organizaciones que muchas veces su continuidad en el tiempo puede ser efímera, pero además se sustentan en fuertes liderazgos sociales emergentes y pueden ser vulnerables a las coyunturas políticas. Producto de este tipo de coyunturas, fue la implementación de los Planes Jefes y Jefas de Hogar en el 2001, y la creación los Consejos Consultivos de Políticas Sociales, que se plasmaron a nivel municipal para el control de los programas gubernamentales orientados a la emergencia social. El Consejo Consultivo Municipal de Córdoba, nuclea a muchas de estas organizaciones barriales, que se reconocen como “*inspectores sociales*”, brindando asistencia social pero con una capacidad de gestión “*técnica*” poco desarrollada.

*Organizaciones empresarias:* creadas y financiadas por empresas para realizar donaciones y desempeñar actividades filantrópicas, legalmente separadas de las empresas que les dan origen. Responden más bien a la lógica de lo que se podría llamar “*Marketing Filantrópico*”, como estrategia de obtención de publicidad por mecanismos no tradicionales a través del apoyo económico a sectores y grupos de menores recursos de la comunidad, pudiendo obtener además beneficios impositivos.

Para poder evaluar el impacto de la incidencia de las OSC, así mismo es difícil poder identificar las organizaciones ya que no existe una sola base unificada o directorio que las comprendan. Los intentos de relevamiento son diversos, aportando información disímil.

Según el PNUD, BID y GADIS (2004:63), el número de organizaciones en Argentina ascendía a 104.642, concentrándose el 64.1 % en la Región Centro (Capital Federal, Buenos Aires, Santa Fe y Córdoba), mostrando una evolución frente a las aproximadamente 80.000 estimadas en el año 2000, por la Universidad John Hopkins y el Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES). Según el Centro Nacional de Organizaciones de la Comunidad<sup>10</sup>, a mediados de 2019, la cantidad de organizaciones argentinas registradas voluntariamente ascienden a 18431, mostrando una diversa evolución. En el año 2000, las organizaciones registradas son 6501 organizaciones, y en el año 2004, 10072 organizaciones.



<sup>10</sup> Ver <https://www.argentina.gob.ar/desarrollosocial/cenoc/datosdelasosc>

Fte: CENOC- Cuadro elaboración propia. Nota: en el año 2001, no se informa registro de organizaciones.

En el caso de la Provincia de Córdoba, en 2001, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), en la elaboración del Índice de Desarrollo de la Sociedad Civil, identificó 6127 organizaciones (PNUD y BID, 2001), cantidad que se incrementa en el año 2005, ascendiendo a 12.249 (PNUD, BID y GADIS, 2004:63). Según el Centro Nacional de Organizaciones de la Comunidad, a mediados de 2019, la cantidad de organizaciones cordobesas registradas asciende a 1272, el 6,90% del total argentino.

### **Conjeturas iniciales**

Las OSC incorporan la accountability a nivel teórico, con concepciones restringidas en cuanto a naturaleza, alcance, actores y mecanismos que están fundamentadas en la evolución del propio contexto local. Se dan prácticas y mecanismos de accountability pero son limitadas frente a las concepciones de los propios actores. Hay barreras técnicas y políticas de tipo vacío/sesgo/captura que influyen el sistema de accountability en Córdoba. No existen criterios y mecanismos claros para asignar representatividad a determinadas organizaciones como representantes de la Sociedad Civil.

### **Referencias Bibliográficas**

Ackerman, J. 2006. “Democratización: pasado, presente y futuro”. *Perfiles Latinoamericanos* 28: 117-157.

Anheier, H.; Rudney, G.; Salomon, L. (1992). “The Nonprofit Sector in the United Nations System of National Accounts: Definition, Treatment, and Practique” en. *Working Papers of the Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project*, 4. Baltimore The Johns Hopkins Insitute for Policy Studies. [En línea] [http://www. ips.jhu.edu](http://www.ips.jhu.edu) [Consultado: 11/06/07].

Anheier, Helmut K. y Salamon, Lester M. (1999). “Volunteering in Cross-National Perspective: Initial Comparisons” en *Law and Contemporary Problems*, Vol. 62, No. 4,

*Amateurs in Public Service: Volunteering, Service-Learning, and Community Service, (Autumn, 1999)*, Durham: Duke University School of Law. Pp. 43-65

Cabral, X. (2009), “De servicio a bien común: el conflicto por el agua en la ciudad de Córdoba. Breve historización”, en *Boletín Onteaiken*, núm. 7, Córdoba, CEA-UE, pp.13-19

Cain, B.; Dalton, R. & Scarrow, S. (2003). *Democracy transformed? The expansion of citizen access in advanced industrial democracies*. Oxford: Oxford University Press

Calle, I. y Ryan, D, (coords.). 2016. *La participación ciudadana en los procesos de evaluación de impacto ambiental: análisis de casos en 6 países de Latinoamérica*. Lima: SPDA.

Carpentela, Andrea y González Bombal, Inés (2000). “Historia del Sector sin Fines de Lucro en Argentina” en *Estudios sobre el Sector Sin Fines de Lucro en Argentina*, de Roitter, M y González Bombal, I. (comp). Buenos Aires: CEDES. Pp.31-52.

Cohen, Jean y Arato, Andrew (2000). *Sociedad Civil y Teoría Política*. México: Fondo de Cultura Económica.

Comisión de Ordenamiento Territorial del Bosque Nativo (COTBN) (2010), El proyecto de la COTBN, en <http://www.leydebosquescordoba.com.ar>

Dalton, R.I J. (2006). Citizenship norms and political participation in America: The good news is ... the bad news is wrong. *CDACS Occasional Paper*. Center for the Study of Democracy. University of California, Irvine: October

Daneri, J. (2007). Sociedad civil y políticas de defensa del medio ambiente. En C. Acuña y A. Vacchieri (Comps.) *La incidencia política de la sociedad civil*. Buenos Aires: Siglo XXI (pp. 161-168).

Fara, L. (2007). Sociedad civil y políticas de combate a la pobreza. En C. Acuña y A. Vacchieri (Comps.) *La incidencia política de la sociedad civil*. Buenos Aires: Siglo XXI (pp. 179-188).

Foucault, Michel (2007). *Nacimiento de la biopolítica*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

Fox, J. (2006). “Sociedad Civil y políticas de rendición de cuentas,” *Perfiles Latinoamericanos*, 27, pp. 33-68.

Garay Reyna, Z. (2009). *La Cultura Política en las Organizaciones de la Sociedad Civil, Ciudad de Córdoba, 2001-2007*. Tesis doctoral, (CEA-UNC).

Garay Reyna, Z (2010): “Marcos teóricos y empíricos para el estudio de la Sociedad Civil: La Cultura Política en las Organizaciones de la Sociedad Civil”, Congreso internacional de Latin American Studies Association (LASA-2010). Toronto, Canadá, del 6 al 9 de

octubre de 2010. <http://lasa.international.pitt.edu/members/congress-papers/lasa2010/files/3208.pdf>.

Gargarella, R. (2010). “Una maquinaria exhaustiva. Constitucionalismo y alienación legal”. Buenos Aires: Universidad Torcuato Di Tella. Documento de trabajo.

González Bombal, Inés y Roitter, Mario (2003). “Ideas sobre Sociedad Civil: Pasado y Presente” en IV Conferencia Regional ISTR-LAC. 8-10 de Octubre de 2003. San José, Costa Rica. [En línea] <http://www.lasociedadcivil.org/uploads/ciberteca/inesgonzalez.pdf> [Consulta: 17/03/07].

Gramsci, Antonio (1995). *Notas sobre Maquiavelo, sobre política y sobre el Estado Moderno*. México: Juan Pablos Editor.

Gramsci, Antonio (1998). *Los intelectuales y la organización de la cultura*. Buenos Aires: Nueva Visión.

Greppi, Andrea (2007). “Sociedad Civil liberal y neoliberalismo: ¿renovación o involución?” en *Lecturas de la Sociedad Civil. Un mapa contemporáneo de sus teorías*, Sauca, José María y Wences, María Isabel (edit). Madrid: Editorial Trotta. Pp 45-88.

Johns Hopkins University y Centro de Estudios de Estado y Sociedad (2000). *Estudios sobre el Sector Sin fines de Lucro en Argentina*. Buenos Aires: CEDES.

Leiras, M. 2007. La incidencia de las organizaciones de la sociedad civil en las políticas públicas. Definiciones, explicaciones y evaluaciones de la literatura especializada local e internacional. En C. Acuña y A. Vacchieri (Comps.) *La incidencia política de la sociedad civil*. Buenos Aires: Siglo XXI (pp. 17- 66).

Mainwaring, S, y Welna C. (2003). *Democratic Accountability in Latin America*. Oxford: Oxford University Press.

Munck, G. (2010). “Los orígenes y la durabilidad de la democracia en América Latina: avances y retos de una agenda de investigación”. *Revista de Ciencia Política* 30 (3): 573-597.

O’Donnell, G. (1997) “Rendición de cuentas horizontal y nuevas poliarquías”, *Nueva Sociedad*, 152, noviembre-diciembre 1997, pp. 143-167.

O’Donnell, G. (2000). “Teoría democrática y política comparada”. *Desarrollo Económico* 39 (156): 519-570.

Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos (WOLA) (2005) *Manual para la facilitación de procesos de incidencia política*, Washington: WOLA- CEDPA

Peruzzotti, E. and Smulovitz, C. (2002). “Held to Account: Experiences of Social Accountability in Latin America”. *Journal of Human Development* 3 (2): 208-230.

Peruzzotti, E. y Smulovitz, C. (2006). *Enforcing the Rule of Law. The Politics of Social Accountability in the New Latin American Democracies*, Pittsburgh University Press, Pittsburgh.

PNUD/BID (1998). *El Capital Social. Hacia la Construcción del Índice de Desarrollo Sociedad Civil de Argentina*. Buenos Aires: Edilab.

PNUD/BID (2001). *Índice de Desarrollo de la Sociedad Civil de Argentina*. Buenos Aires: Edilab. [En línea] <http://www.undp.org.ar>. [Consultado: 5/10/01].

PNUD/BID/GADIS (2001). *IDSC de Argentina- Formosa, Santa Fe, Mendoza, Río Negro, Jujuy. Buenos Aires. Edilab. [En línea]* <http://www.gadis.org.ar/documentos/IDSC%20de%20Arg.pdf> [Consultado 20/03/08].

PNUD/BID/GADIS(2004): *Índice de Desarrollo de la Sociedad Civil de Argentina. Total País. Buenos Aires. Edilab [En línea]* [http://www.undp.org.ar/docs/Informes\\_y\\_Documentos/15\\_Indice\\_Desarrollo\\_SociedadCivil.pdf](http://www.undp.org.ar/docs/Informes_y_Documentos/15_Indice_Desarrollo_SociedadCivil.pdf) [Consultado: 15/05/07]

Pochak, A. (2007). Algunas reflexiones sobre la incidencia en políticas públicas en materia de derechos humanos. En C. Acuña y A. Vacchieri (Comps.) *La incidencia política de la sociedad civil*. Buenos Aires: Siglo XXI (pp. 169-178).

Przeworski, A., Stokes S. y Manin B. 2002. "Elecciones y representación". *Revista Zona Abierta* 100-101: 19-49.

Ramos, S. (2007). Sociedad civil y políticas de salud y derechos sexuales y reproductivos. En En C. Acuña y A. Vacchieri (Comps.) *La incidencia política de la sociedad civil*. Buenos Aires: Siglo XXI (pp. 149-160).

Roitter, M. (2004). "El tercer sector como representación topográfica de Sociedad Civil". En Daniel Mato (coord.), *Políticas de ciudadanía y Sociedad Civil en tiempos de globalización*. Caracas: FACES, Universidad Central de Venezuela.

Salamon, L. et Anheir, A. (1998), *The Emerging Sector Revisited*, Baltimore, The Johns Hopkins University.

Salamon, L. y Anheier, H, (1999). *Nuevo Estudio del Sector Emergente, resumen*. Madrid: Fundación BBV, Universidad Johns Hopkins.

Salomon L (2001). *El papel de la Sociedad Civil en al construcción de la Democracia*. Santiago: Fundación Democracia y Desarrollo/Cumbre de las Américas.

Sorribas, P.M. (2011). *Dominio, repertorio y tendencias de la Participación Política: ¿el estudio de casi todo? Libro de Resúmenes del 1er. Encuentro Ibero-Latinoamericano de Grupos y Equipos de Psicología Política*, (2, 3 y 4 de Noviembre). Córdoba, Argentina. Organizado por el Equipo de Psicología Política de la Facultad de Psicología (UNC).

Veneranda Crivello, L.; Fernandez Nunes, A. y Viskivichan, I. (2014). “La Incidencia política de las organizaciones de la sociedad civil (OSC) en el territorio: cuando la Misión es el Género”. Ponencia presentada en Aportaciones a la investigación sobre mujeres y género : V Congreso Universitario Internacional Investigación y Género , p 1388-1407

Viterna, J., Clough, E. and Clarke, K.. (2015). “Reclaiming the ‘Third Sector’ from ‘Civil Society.’” *Sociology of Development* 1 (1) (March): 173–207. doi:10.1525/sod.2015.1.1.173

Weckesser, C. y Etkin, E. (2016). “OSC y democracia: estrategias de incidencia en la definición de políticas públicas. Los casos de la Asociación Justicia Legítima y la Fundación María de los Ángeles” *Rev. Administración Pública y Sociedad*, 2, pp. 111-131.