
LA "NUEVA IZQUIERDA" EN
AMÉRICA LATINA:

DERECHOS HUMANOS,
PARTICIPACIÓN POLÍTICA,
Y SOCIEDAD CIVIL



Woodrow Wilson
International
Center
for Scholars
Latin American Program



UNIVERSIDAD
TORCUATO DI
TELLA



CELS
CENTRO DE ESTUDIOS
LEGALES Y SOCIALES

LA “NUEVA IZQUIERDA” EN
AMÉRICA LATINA:
DERECHOS HUMANOS,
PARTICIPACIÓN POLÍTICA,
Y SOCIEDAD CIVIL

Compilado por

Cynthia J. Arnson
Ariel C. Armony
Catalina Smulovitz
Gastón Chillier
Enrique Peruzzotti
con Giselle Cohen

Enero 2009



Disponible en el Programa Latinoamericano
Woodrow Wilson International Center for Scholars
One Woodrow Wilson Plaza
1300 Pennsylvania Avenue NW
Washington, DC 20004-3027

www.wilsoncenter.org/lap

© 2009 Latin American Program

ISBN 1-933549-49-1

Cover photo: AFP/Getty Images©

ÍNDICE

Agradecimientos	5
Introducción	
<i>Ariel C. Armony y Cynthia J. Arnson</i>	7
“Accountability” por las violaciones del pasado	
Legado de las violaciones de derechos humanos: políticas de verdad, justicia, reparación y memoria en Chile, 1990-2007 <i>Elizabeth Lira</i>	29
La rendición de cuentas por las violaciones del pasado en Uruguay <i>Juan Faroppa Fontana</i>	46
El largo recorrido por Verdad y Justicia en Argentina <i>Horacio Verbitsky</i>	53
Los nuevos desafíos en la promoción de los derechos humanos	
Los nuevos derechos humanos en la Argentina reciente <i>Gustavo Maurino</i>	66
Uruguay y los nuevos desafíos en la promoción de los derechos humanos <i>Felipe Michelini</i>	79

La izquierda chilena y los desafíos en la promoción de los derechos humanos <i>Marcela Ríos Tobar</i>	90
Derechos humanos y la "nueva izquierda" en Brasil <i>Oscar Vilhena Vieira</i>	96
Participación política y relaciones Estado-sociedad civil	
<i>Bolivia</i> Sociedad civil y Estado bajo un populismo plebiscitario y autoritario <i>René Antonio Mayorga</i>	106
Representación, participación y democratización en las relaciones Estado- sociedad civil en Bolivia <i>Luis Tapia</i>	115
<i>Venezuela</i> La esencia social de la revolución bolivariana en Venezuela: una mirada preliminar sobre sus fortalezas y debilidades <i>Ana María Sanjuán</i>	129
<i>Nuevas formas de participación</i> Participación ciudadana en Argentina: entre la retórica política y la impotencia social <i>Carlos March</i>	163
La nueva izquierda, la crisis de representación y la participación social en América Latina <i>Leonardo Avritzer</i>	177
El Frente Amplio y la participación ciudadana (Uruguay 2005-2007) <i>Juan Pablo Luna</i>	193

Sociedad civil y políticas sociales	
Sociedad civil y políticas sociales en Chile <i>Gonzalo Delamaza</i>	211
Sociedad civil y políticas sociales: El caso argentino en los años recientes <i>Guillermo Alonso</i>	237
La participación irrelevante: una evaluación del gobierno de Lula <i>Cláudio Gonçalves Couto</i>	247
La relación entre Estado y sociedad civil en el área de las políticas sociales en el primer gobierno de izquierda en Uruguay: ¿de la emergencia a un nuevo régimen de bienestar? <i>Gustavo De Armas</i>	271
Biografías de los autores	293

SOCIEDAD CIVIL Y POLÍTICAS SOCIALES: EL CASO ARGENTINO EN LOS AÑOS RECIENTES

GUILLERMO V. ALONSO

Para comenzar es conveniente plantear algunas aclaraciones acerca de la confluencia de los conceptos “sociedad civil” y “políticas sociales”. En la Argentina, al igual que en gran parte de América Latina, el sistema de políticas sociales se subdivide en tres subsistemas. Uno corresponde a los llamados servicios sociales (educación y salud públicas), cuya cobertura está dirigida al ciudadano por su sola condición de tal. El otro gran subsistema de las políticas sociales es la seguridad social o de seguros sociales, y está compuesto principalmente por el sistema de jubilaciones y pensiones y los esquemas de seguro social de salud (obras sociales). Este subsistema da cobertura al trabajador formal (activo o pasivo) y a su núcleo familiar directo. Por último, el subsistema de las políticas asistenciales está conformado por diversos programas focalizados en la población pobre y excluida del mercado de trabajo formal.¹

Si bien resulta habitual presuponer que el interés por analizar las interacciones entre el Estado y la sociedad civil en el ámbito de las políticas sociales nos remite exclusivamente a la consideración del último subsector citado, cabe aclarar que cada uno de los tres subsistemas alude a economías políticas y a recortes diferentes de la sociedad civil, habitados éstos por distintos actores característicos. Cuando se invoca una sociedad civil conformada por ONGs, fundaciones y organizaciones de desocupados se está pensando fundamentalmente en la contraparte societal del subsistema de las políticas asistenciales. Y si bien sobre este recorte concentraremos gran parte de nuestra presentación, cabe señalar que en los otros subsistemas sobresalen actores como los sindicatos laborales y las corporaciones profesionales, habitualmente excluidos del concepto de sociedad civil en sus versiones más recientes, pero que pueden tener una incidencia significativa sobre la gestión pública. Estas distintas esferas de la sociedad civil pueden superponerse, difícilmente articularse, y muchas veces se desplazan y excluyen.

Las condiciones estructurales e institucionales en que cada una de estas esferas se sustenta ofrecen recursos de muy distinta calidad en la generación de acción colectiva. Así, los intereses afectados por la exclusión del mercado de trabajo formal enfrentan significativas restricciones para constituirse en actores organizados con posibilidad de incidir sobre las políticas públicas. En cierto modo, no hay trayectoria que genere más empoderamiento para salir de la vulnerabilidad social que la implicada en la incorporación al mercado de trabajo formal: se accede a la cobertura de la seguridad social, a la posibilidad de tener representación sindical y, por ende, a la negociación colectiva de las condiciones salariales y laborales. Como es obvio, todo ello reduce drásticamente la necesidad de la gente de recurrir a redes clientelares, con lo cual el proceso habilita un círculo virtuoso de fortalecimiento de la ciudadanía democrática.

No menos importante es señalar que cada uno de estos subsistemas/sociedad civil interactúa predominantemente con interlocutores estatales de diferente nivel jurisdiccional. Los seguros sociales están predominantemente bajo jurisdicción del gobierno nacional, los servicios sociales son de jurisdicción provincial, mientras que los programas asistenciales y sus respectivos actores societales se despliegan fundamentalmente en el nivel local, en interacción con los gobiernos municipales.

LA CRISIS DE 2001–2002 Y EL SURGIMIENTO DE UNA INSTITUCIONALIDAD DE EMERGENCIA PARA MEDIAR ENTRE EL ESTADO Y LA SOCIEDAD CIVIL

Los procesos de descentralización, en especial aquellos que derivaron hacia los municipios funciones en la implementación de los programas asistenciales, colocaron al espacio local como un lugar central de legitimación política. El municipio se volvió el principal interlocutor estatal de la población, en particular de aquella excluida del mercado de trabajo formal y que se encuentra en situación de mayor vulnerabilidad social. Desde los años noventa se desarrollaban experiencias de gestión asociada entre municipio y organizaciones sociales. El modelo prevaleciente de involucramiento de la sociedad civil en la gestión pública consistía en la co-ejecución de programas sociales por parte de ONGs, como modo de ocupar los vacíos dejados por la retirada del Estado.

La crisis de 2001–2002 generaría dinámicas tendientes a innovar en la forma de participación de la sociedad civil, buscando expandirla más allá de la fase de ejecución de programas. El record histórico de desocupación (18,3% en octubre de 2001 y 21,5% en mayo de 2002) y el incremento dramático de la pobreza e indigencia exigieron una rápida respuesta estatal en términos de un programa de transferencia de ingresos, el Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados. Por otra parte, la crisis implicó un salto cualitativo en la dinámica social vinculada a la organización y representación de los intereses más afectados por la crisis socioeconómica: la movilización de las organizaciones de desocupados (movimiento piquetero) hegemonizaría las expresiones de la sociedad civil (cualquiera sea la definición de este concepto y el listado de organizaciones que en ella se incluyan).

En la coyuntura de la crisis, que señalaría un punto de relanzamiento en la apelación a la participación de la sociedad civil en los procesos de elaboración de políticas públicas, debe repararse en la fuerte incidencia de dos procesos que estallaron en forma paralela: por un lado, el dramático incremento del índice de desempleo y el deterioro generalizado de todos los indicadores sociales; por el otro, la fuerte deslegitimación de los partidos y los liderazgos políticos, esto es, el rechazo a la mediación tradicional entre el Estado y la sociedad, sintetizada en la consigna “*que se vayan todos*”. Dicotomizado el campo sociopolítico en términos de la polaridad “opacidad y corrupción de la política” vs. “virtud y transparencia de la sociedad civil”, la convocatoria a la participación institucionalizada de esta última parecía ser un recurso adecuado para recuperar dosis de gobernabilidad y cierta credibilidad en la gestión de programas sociales.

Desde el Estado nacional se diseñó el Plan Jefes y Jefas, que en pocos meses alcanzaría una cobertura de casi dos millones de personas. En el marco de la implementación del programa se crearon los consejos consultivos de nivel nacional, provincial, municipal y, en las ciudades de más de 25.000 habitantes, se preveía también la formación de consejos barriales (Golbert, 2006). En el nivel nacional se creó el Consejo Nacional de Administración, Ejecución y Control (CONAEyC), que estaría conformado por organizaciones empresariales, de trabajadores (ocupados y desocupados), religiosas, ONGs y organismos estatales. En el diseño del programa la participación de la sociedad civil fue concebida con amplia incidencia en el proceso de elaboración de políticas públicas, tanto para

intervenir en la fase de identificación del problema y configuración de la agenda, como en la definición de alternativas. Sin embargo, en la práctica real y en el contexto de la emergencia, los consejos—tanto a nivel nacional como local— propendieron básicamente a un rol de monitoreo y control del programa. En abril de 2003 ya se habían conformado 1878 consejos consultivos municipales sobre un total de 2108 municipios en todo el país (Repetto y otros, 2005).

A nivel local, la implementación del Plan Jefes y Jefas favoreció el surgimiento de espacios asociativos multiactorales, donde articularían gobiernos municipales, organizaciones sociales y, en algunos casos, el sector privado. A más de un año de ejecución del plan podía evaluarse la estrategia participativa contemplada en los consejos consultivos locales como una experiencia heterogénea (Arroyo, 2004). Algunos consejos presentaban una existencia meramente formal, mientras que otros habían cumplido más efectivamente con un rol de auditoría social, sobre todo en lo que hacía a las altas y bajas del padrón de beneficiarios y, aunque con mayor dificultad, al cumplimiento de las contraprestaciones exigidas. Un tercer tipo de consejo mostraba una evolución desde el rol exclusivamente fijado para el monitoreo y control del Plan Jefes y Jefas hacia uno más proactivo en la formulación de proyectos vinculados a emprendimientos productivos y al desarrollo local en general. Esta modalidad de consejo consultivo incorporaba al plan como un insumo más dentro de una oferta de diversos recursos que podían ser articulados en función del apoyo comunitario o en la generación de proyectos dirigidos a la reinserción en el sistema productivo y en el mercado de trabajo. Junto con los consejos desarrollados a instancias del programa, también podían identificarse otras modalidades análogas en algunos municipios con experiencia previa en el desarrollo local, así como consejos creados a instancias de la propia sociedad civil en las áreas metropolitanas (Arroyo, 2004).

Tomando como punto de partida este balance, la gestión del presidente Néstor Kirchner (2003-2007) buscó profundizar el recurso de la participación de la sociedad civil en la gestión de los programas sociales, pero potenciando las acciones de los consejos tendientes a generar un sistema de apoyo a las estrategias de desarrollo social y local. Se desarrolló desde 2003 un plan de fortalecimiento de los consejos consultivos, y mediante el Decreto 15 de 2005 se creó el Consejo Consultivo Nacional de Políticas Sociales en reemplazo del CONAEyC, que había estado li-

mitado al control del Plan Jefes y Jefas. Este nuevo énfasis estuvo dirigido a fortalecer los consejos como espacios institucionalizados encargados no sólo del control de la ejecución de programas, sino también de la concertación de estrategias de desarrollo local entre el Estado, las organizaciones sociales y el sector privado.² Esta mayor complejidad y alcance que se atribuye al papel de la sociedad civil en la gestión refleja también la transición hacia una estrategia de política social que se reorienta hacia el empleo y lo productivo como los mecanismos esenciales de integración social, y tiende a poner en segundo lugar el recurso a los programas de ingreso.

El énfasis en el trabajo —en lugar del ingreso— como categoría central para superar las situaciones de vulnerabilidad social se complementa con un enfoque programático favorable al fortalecimiento de las organizaciones de la sociedad civil. Pues, además de la mayor incidencia que se espera de éstas en la gestión concertada de políticas a nivel del territorio, también la presentación y ejecución de los proyectos promueve la articulación de acción colectiva. Así, el *Plan de desarrollo local y economía social “Manos a la Obra”*, gestionado por el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, tiene como requisito que la presentación de los proyectos socioproducidos para obtener financiamiento se produzca a través de organizaciones de la sociedad civil, o bien de algún municipio. Además estos proyectos deben contar con el aval del consejo consultivo local.³

La creación de Centros Integradores Comunitarios (CIC) en las zonas de mayor vulnerabilidad social también forma parte de la estrategia de construir la política social desde el territorio. En los CIC se pueden articular acciones de atención primaria en salud y de desarrollo social en una misma estructura edilicia a nivel municipal. Esta iniciativa de implantación territorial desde la jurisdicción nacional promueve también la participación social, aunque más que como instancia de gestión asociada, los CIC parecen funcionar como una puerta de entrada adicional para la identificación de necesidades y demandas ciudadanas de prestaciones y de servicios. En este sentido, su operatoria en el territorio puede permitir un avance significativo en términos de lograr la coordinación e integración de políticas sociales, algo difícil de alcanzar desde el nivel de los grandes aparatos burocráticos centrales, pero al mismo tiempo puede generar tensiones interjurisdiccionales con los municipios, que pueden percibirlos como instancias competitivas en la gestión de las políticas sociales en el ámbito local.

BALANCE Y PERSPECTIVAS

El intento de reformular la dinámica de los consejos consultivos hacia la concertación de iniciativas favorables al desarrollo local no puede eludir restricciones que limiten la incidencia de las organizaciones sociales en las políticas públicas. Si de las dinámicas participativas locales también es esperable que contribuyan a generar, como efecto agregado, agendas y orientaciones de política en otros niveles jurisdiccionales (nacional, provincial) donde habitualmente se diseñan los programas y se fijan las prioridades, sería necesario avanzar en un claro diseño institucional sobre cómo se articulan piramidalmente los consejos consultivos tanto a nivel local, provincial como nacional. De lo contrario, las organizaciones sociales siguen interactuando casi exclusivamente con interlocutores estatales que, como los municipios, tienen limitado poder decisorio. Es más, para que la mayor incidencia en la gestión pública local tenga más impacto sería necesario una mayor descentralización político-administrativa. En general, la agenda de los gobiernos municipales es derivada de la agenda provincial. Esto es así aún cuando no es posible generalizar debido a la organización federal del país: si tomamos como ejemplo a la provincia de Buenos Aires encontramos un régimen municipal con escasa autonomía. Como observan Smulovitz y Clemente (2004:67): “la agenda municipal goza de poca autonomía financiera y alta dependencia política respecto de los otros niveles de gobierno”.

La participación de la sociedad civil proyectándose hacia otros niveles estatales, además del nivel local, puede darse de modo más puntual en eventos en que distintas organizaciones son convocadas para presentar propuestas dirigidas a introducir cambios en determinados programas. En alguno de estos espacios, eventualmente convocados por la jurisdicción nacional, ha podido observarse un importante nivel de participación tanto cuantitativa como cualitativamente, con algún impacto en la reformulación programática, aunque involucrando sobre todo los aspectos operativos.⁴ En cierto modo, esta participación intensa parece contrastar con la existencia meramente formal de muchos consejos consultivos y con una errática participación de las organizaciones de la sociedad civil en ellos. Esto remite al dilema respecto de si se trata de un déficit emergente del diseño institucional o de las restricciones políticas que rodean a los consejos locales (que los limitaría como canal adecuado de deman-

das), o si bien expresa una dinámica propia de las organizaciones de la sociedad civil, las cuales tienen dificultades para sostener un accionar sistemático (Acuña, 2007).

Si bien es difícil establecer un balance global respecto de la heterogénea realidad de los consejos consultivos, la posible reformulación del funcionamiento tendiente a recuperar la dinámica participativa, al menos de aquéllos que han perdido impulso, debería consistir en que el Estado inyecte recursos de distinta naturaleza como el financiamiento, la información, la capacitación e incluso el aporte de operadores que regularicen pautas para su funcionamiento.⁵

Pero la necesidad de reacomodos en las intermediaciones entre el Estado y la sociedad civil que emergieron de la crisis de 2001-2002 tiene probablemente causas más profundas. Lo que parecía cristalizarse como una sociedad civil hegemonizada por el movimiento social de los desocupados y como una economía política de la política social signada por el alto desempleo y la crecientemente alta informalidad, ya no está vigente. En algunas versiones, el reflujó del movimiento piquetero suele ser percibido como consecuencia de la cooptación gubernamental⁶ pero, como es obvio, la notable disminución del desempleo en los últimos años, que pasó del 22 al 8%, ha satisfecho su demanda central. En los últimos años también se observa una disminución de la informalidad laboral.

De mantenerse el actual ritmo y tipo de crecimiento económico así como las tendencias observables a nivel de la disminución de la desocupación e informalidad laboral, el escenario resultante completaría la transición hacia la recuperada centralidad social del conflicto distributivo más clásico: actores colectivos que reactivan demandas en un contexto de alto crecimiento y fuerte descenso del desempleo. A su vez, esto reinstalaría la necesidad de desarrollar formas de concertación entre los actores sociales más tradicionales. Pero al mismo tiempo la configuración de este escenario podría contribuir a marginalizar políticamente a la sociedad civil que organiza y representa a los trabajadores informales y a los sectores excluidos. Como siempre se previene sobre las experiencias de tipo neocorporativista, el riesgo es que los pactos sociales desplacen costos sobre los intereses no representados.

En parte, este riesgo podrá ser eludido si se mantienen desde el Estado las estrategias dirigidas al fortalecimiento de las organizaciones de la sociedad civil y a incrementar la incidencia de éstas en las políticas sociales,

diversificando los espacios de concertación social y los actores que los integren. Pero la mejor garantía para evitar el riesgo parece hallarse en el sistema político antes que en la sociedad civil. En línea con la recuperación de la autoridad política observada en estos años, el refortalecimiento de los partidos políticos, de tal modo que puedan cumplir con eficacia su rol como canales de representación de intereses, permitiría encontrar el contrapeso necesario para que la lógica y el alcance de los acuerdos sociales puedan incluir a todos.

NOTAS

1. Aquí es conveniente señalar también que el gasto social representado por los servicios sociales universales es claramente redistributivo, en tanto son los deciles más pobres de la distribución los que más se benefician del mismo.

2. El diseño institucional que incorpora un mayor grado de incidencia de la sociedad civil en el desarrollo de las distintas fases de las políticas públicas tenía como antecedente la creación en 2002 de los Consejos Locales Económicos Sociales (CLES) en los municipios de la provincia de Buenos Aires. Los CLES eran pensados como instancias de concertación de políticas y no sólo de control de la ejecución de un programa (Torres, 2006).

3.3 Desde el área estatal que gestiona el Plan Jefes y Jefas, el aporte de las ONGs es percibido como muy necesario: “operacionalmente, como está planteado el plan, son los eslabones necesarios para llegar a la gente. Sin ellos no sería posible llegar a las personas, porque esa no es la función del consejo consultivo”. Entrevista a asesora de Secretario de Política Social de la Nación, 20 de noviembre de 2007.

4. Entrevista ya citada.

5. Entrevista ya citada.

6. Esto mismo podría ser considerado como indicador del incremento de la incidencia en las políticas públicas por parte de las organizaciones sociales.

BIBLIOGRAFÍA

- Acuña, Carlos H., 2007: “Debatiendo los obstáculos y las debilidades de la incidencia de la sociedad civil sobre las políticas públicas” (entrevista), *Revista Iberoamericana de Análisis Político*, N° 6/7, FCE, Buenos Aires-México.
- Arroyo, Daniel F., 2004: “El rol de los Consejos Consultivos en el marco del Desarrollo Local”, en González Bombal, Inés: *Fortaleciendo la relación Estado-Sociedad Civil para el desarrollo local*, CEDES-CENOC-UNGS.

Golbert, Laura, 2006: “¿Derecho a la inclusión o paz social? El Programa para Jefes y Jefas de Hogar Desocupados de Argentina.” En: Franco, Rolando y Jorge Lanzaro: *Política y políticas públicas en los procesos de reforma de América Latina*, CEPAL-FLACSO (México)-Miño y Dávila, Buenos Aires.

Repetto, Fabián; Potenza Dal Masetto, Fernanda y Vilas, María José, 2005: Plan “Jefes y Jefas de Hogar Desocupados en Argentina” (2002-2003): Un estudio de caso sobre la forma en que la política social se vincula a la emergencia política y socio-económica, BID-INDES, Washington.

Smulovitz, Catalina y Adriana Clemente, 2004: “Descentralización, sociedad civil y gobernabilidad democrática en Argentina”. En: Clemente, Adriana y Catalina Smulovitz: *Descentralización, políticas sociales y participación democrática en Argentina*, Wilson Center-IIED, Buenos Aires.

Torres, Cristina B., 2006: “La participación en las políticas sociales: el papel de los Consejos Consultivos. Un estudio de caso”, *Cuadernos de CLASPO-Argentina*, Buenos Aires.