

## **EL VÍNCULO ENTRE ESTADO Y ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL EN UN CONTEXTO DE INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA PARTICIPACIÓN**

Gabriela Ana Pérez - Laura Gabriela Muñoz - Cintia Edith Díaz

Dpto. de Geografía, Fac. de Humanidades, UNCo

[agperez@live.com.ar](mailto:agperez@live.com.ar)

### RESUMEN

En Argentina, desde hace varias décadas, la interacción entre Estado y sociedad en torno a políticas públicas transita por un proceso que, si bien no ha sido homogéneo, reconoce una tendencia hacia la expansión y diversificación de los mecanismos participativos, junto con la ampliación del abanico de actores de la sociedad civil.

Permeable a las transformaciones acontecidas en la escala nacional, el caso de la provincia del Neuquén constituye un ejemplo de reciente impulso a la participación ciudadana a partir de la constitución de un basamento institucional de rango ministerial y la activación de distintas instancias participativas.

Desde este marco, la ponencia se propone dar cuenta de las características que asume el escenario de políticas participativas impulsadas desde el Estado provincial neuquino. El análisis enfatiza en las características que asumen la estructura político-territorial de la participación y la trama de relaciones de las organizaciones de la sociedad civil. Asimismo se intenta leer, desde una perspectiva socio-territorial, la diversidad de temas e intereses que involucran a las organizaciones de la sociedad civil en instancias participativas.

Metodológicamente, la investigación se sustentó en la recopilación y tratamiento de información proveniente de fuentes secundarias, realización de entrevistas semi-estructuradas a informantes clave, conformación de base de datos, procesamiento cuantitativo-cualitativo y análisis de los mismos.

**PALABRAS CLAVE:** políticas públicas – participación ciudadana – Neuquén

### 1. INTRODUCCIÓN

Esta presentación tiene como tema de análisis la participación ciudadana, es decir, la interacción de la sociedad civil con el Estado mediada por “un abanico sumamente diverso de modalidades de intervención de la ciudadanía en los procesos de políticas públicas” (Rofman y Foglia, 2015: 42). Territorialmente está circunscripta a la

provincia del Neuquén y refiere a la participación ciudadana como proceso impulsado desde el nivel provincial de gobierno.

Cabe señalar que si bien la relación del Estado con la sociedad civil en términos de participación ciudadana es reciente en la provincia, existen antecedentes que dan cuenta de iniciativas del Estado provincial tendientes a involucrar a la sociedad en cuestiones de políticas públicas. Una de las primeras decisiones en ese sentido, fue la política de estímulo a la creación de Asociaciones de Fomento Rural desarrollada a partir de 1963, la que destacó por su amplia difusión territorial y vigencia. Dicha medida fue complementada con el impulso a la conformación de Cooperativas de Acopio y Comercialización de Cueros y Lanasy, puesto que se consideraba que a través de este tipo de nucleamientos los pequeños y medianos ganaderos del interior provincial podían mejorar sus condiciones de producción y comercialización.

El Estado provincial también promovió que las comunidades se implicaran en estrategias de desarrollo socioeconómico local. Tal fue el caso del Programa de Desarrollo a la Comunidad de Picún Leufú (1971) diseñado ante la necesidad de relocalizar a la población debido a que el área donde se encontraba asentada sería inundada por el embalse de la represa El Chocón (COPADE, 1971).

Estas primeras experiencias encontraron sus fundamentos en los presupuestos dominantes de aquellos años en torno a la planificación del desarrollo: las ideas de micro-participación, especialmente en áreas rurales, y la de promoción social a partir del componente participativo. Durante las décadas siguientes, la vinculación entre el Estado provincial y la sociedad civil continuó orientada por los lineamientos de los paradigmas dominantes del desarrollo regional, aunque se trató de iniciativas aisladas que no respondían a una estrategia que pretendiese articular de manera orgánica y sostenida la participación de la ciudadanía en asuntos de política pública.

Recién transcurrida la primera década del siglo XXI, un conjunto de decisiones del Estado provincial coloca a la participación ciudadana como tema de gestión en la agenda de gobierno. Como planteara Colantuono (1995), factores emergentes en distintas escalas y dimensiones han permeado determinadas conductas políticas y económicas en la provincia. En esa línea de pensamiento, no soslayamos el peso que la sociedad civil y sus organizaciones vienen desempeñando desde hace tiempo en territorio neuquino, sea movilizándolo, difundiendo y comunicando en torno a temas considerados prioritarios, en la fijación de agendas en el debate público y en la construcción de consensos. Sin dudas este abanico de estrategias ha incidido, aunque

más no sea de manera indirecta, en cambios políticos e institucionales que vienen aconteciendo en la provincia. No obstante ello, consideramos que la apertura hacia una etapa de vinculación Estado-sociedad civil, estructurada como se verá a continuación, en torno a la institucionalidad y los derechos, ha estado particularmente alentada por los cambios operados en el ámbito nacional tras la crisis 2001-2002. Efectivamente es a partir de 2003 que el Estado nacional comienza a ejercer un papel de primacía en la formulación y financiamiento de políticas públicas con numerosas iniciativas que respondieron al diseño participativo, expandiéndose de ese modo el esquema de articulación con actores de la sociedad civil y dando lugar a “un modelo más público e institucionalizado” (Rofman y Foglia, *op.cit.*: 51) en el cual los municipios asumieron mayor protagonismo y la complejización de sus agendas de gobierno (Pérez, et al., 2018)

Asimismo, iniciativas como NQNLab -Laboratorio de Innovación Pública- y la Mesa Federal de Participación Ciudadana<sup>1</sup> son señales que parecen indicar la intención del Estado provincial de liderar estos procesos de articulación con la sociedad civil, puesto que es ese nivel de gobierno, hasta el momento, quien convoca y establece la agenda de debate y de trabajo en estas instancias.

La siguiente sección estructura el desarrollo de esta ponencia en tres partes: la primera presenta el proceso de institucionalización de la participación ciudadana en la provincia; la segunda refiere al perfil del principal mecanismo participativo que se viene implementando, el programa de proyectos sociales Acercando Horizontes, y la tercera muestra algunas características de las organizaciones sociales involucradas en dicho programa. Cierra esta presentación una breve reflexión en torno a la incidencia en procesos de políticas públicas.

## 2. ARTICULACIÓN ESTADO-SOCIEDAD CIVIL EN LA RESOLUCIÓN DE INICIATIVAS PÚBLICAS

### 2.1 Institucionalización de la participación ciudadana

En diciembre de 2015 asumían las nuevas autoridades del Ejecutivo provincial y, en ese contexto, se anunciaba el envío a la Legislatura de un proyecto de reforma ministerial que en breve daría lugar a la creación del Ministerio de Ciudadanía, con el

---

<sup>1</sup> NQNLab plantea instancias de capacitación a funcionarios municipales del interior provincial y a la población con el objetivo de impulsar espacios de co-creación de políticas públicas y soluciones innovadoras a problemas de la agenda pública. La Mesa Federal de Participación Ciudadana integra a 14 provincias en torno al tema participativo.

objetivo de generar espacios e instancias de “participación e incidencia ciudadana integradores e inclusivos” sustentados desde una perspectiva de ciudadanos como “sujetos de derechos”. A partir de esta medida, el Estado neuquino pretende organizar y articular distintas acciones destinadas a la activación de derechos de sectores vulnerables, no visibilizados ni reconocidos en su diversidad por las políticas públicas.

La puesta en funcionamiento del Ministerio de Ciudadanía signó el comienzo de una nueva etapa en la relación entre el Estado provincial y la sociedad civil. En primer lugar, debido a que la estructura ministerial generó un marco de *institucionalidad*, encuadre inexistente hasta ese momento. En segundo lugar, a raíz de establecerse un plano de interacción desde la *participación ciudadana*, es decir, un plano de vinculación entre el Estado y la sociedad civil en torno a las diversas modalidades de intervención de los actores sociales en los procesos de políticas públicas<sup>2</sup>.

Como refieren Rofman y Foglia (2015), los contenidos de la participación ciudadana en nuestro país se han complejizado sustancialmente en las últimas décadas, entre otros factores producto de la emergencia de una nueva cuestión social, la reestructuración de la sociedad civil y los cambios respecto a su relación con el Estado. Así, a las temáticas sobre las condiciones de vida -trabajo, vivienda, pobreza- se fueron sumando las vinculadas a los derechos ciudadanos y a los procesos de desarrollo económico.

En el caso neuquino, la activación de la participación ciudadana queda fundada y centrada en la perspectiva de derechos -especialmente de sectores vulnerables- en cuanto pone especial atención en la apertura a las decisiones públicas de colectivos y sectores sociales que tradicionalmente han tenido nulas o escasas posibilidades de ser escuchados. Ello se ve reflejado en las áreas de acción que configuran la organización ministerial: discapacidad, diversidad, consumos problemáticos, derechos de las mujeres, niñez, adolescencia y adultos mayores, defensa civil y protección ciudadana, y derechos humanos (Figura 1). Este direccionamiento, además, aparece confirmado en el Plan Quinquenal de Desarrollo Provincial 2019-2023 donde el área de ciudadanía es uno de los pilares del esquema de planificación trazado por la provincia para el mediano plazo, con 8 ejes estratégicos orientados a “favorecer una mayor incidencia de las iniciativas y problemáticas ciudadanas en las agendas públicas y sociales” (COPADE, 2018).

---

<sup>2</sup> Previamente al Ministerio de Ciudadanía existió la Subsecretaría de Seguridad Pública y Participación Ciudadana integrada por la dirección provincial de Participación Ciudadana, la dirección provincial de Seguridad Vial y la dirección provincial de Asuntos Penitenciarios, mediante las cuales se implementan estrategias integrales de prevención bajo paradigma de la Seguridad Humana.

Figura 1. Estructura interna del Ministerio de Ciudadanía



Fuente: elaboración propia.

Si bien son varias las áreas del Ministerio de Ciudadanía que desarrollan actividades con organizaciones de la sociedad civil (en adelante OSC), es la Oficina Provincial de Relaciones Institucionales (OPRI) quien promueve las relaciones entre éstas y el nivel estatal con el propósito de fortalecerlas y estimularlas a “participar e incidir positivamente en sus comunidades y en las políticas públicas”. En este sentido, como veremos en el siguiente apartado, la OPRI lleva adelante distintas actividades que le permiten tener un contacto directo y permanente con las OSC. No obstante, cabe señalar que su existencia es previa a la creación del Ministerio de Ciudadanía y que su accionar siempre estuvo ligado a tender puentes de vinculación entre el Estado y las OSC, siendo -durante el periodo 2011-2015- los principales ejes de su trabajo:

- a- Fortalecimiento institucional de las OSC, basado en la planificación, gestión y comunicación.
- b- Capacitación, a través de talleres dictados por la Universidad Nacional del Comahue sobre temas de interés de las organizaciones.
- c- Concurso de proyectos sociales.
- d- Programa promoción y fortalecimiento del voluntariado.

## 2.2 Participación “regulada” y de mayor alcance geográfico

Una vez creado el Ministerio de Ciudadanía e incorporada la OPRI a su estructura, se mantiene la finalidad central de la oficina, es decir el fortalecimiento de las organizaciones a partir de la capacitación para la elaboración y gestión de sus propuestas. Sin embargo se produce un cambio en torno a la que había sido, hasta ese momento, la principal estrategia de vinculación con las OSC: el concurso de proyectos sociales. Dicho concurso es suplantado, a partir de 2016, por el programa Acercando Horizontes (AH), iniciativa en torno a la cual comienza a proyectarse la actividad y nuevo perfil de la OPRI.

Al igual que el programa de concursos, el programa AH es una instancia de apoyo técnico y financiero -con subsidios monetarios no reintegrables- a las OSC sobre la base de un modelo de gestión de proyectos sociales presentados por las propias organizaciones, pero a diferencia de la etapa anterior los proyectos no compiten entre sí para acceder al financiamiento estatal. Consideramos que las organizaciones sociales cumplieron un papel relevante de incidencia en dicho cambio, al cuestionar la metodología de “competencia por concurso” para proyectos sociales y el criterio de selección en base a la “mejor formulación” del mismo, planteando de ese modo una situación problemática y contradictoria en términos de *participación-exclusión*. Testimonios como: “sí, yo voy a aprender a hacer proyectos, pero voy a venir con una propuesta de un merendero porque los chicos tienen hambre, y voy a perder”; “porque vos me podes decir que escribís mejor que yo, pero tu proyecto social no es más importante que el mío”<sup>3</sup> expresaban el sentir de miembros de numerosas organizaciones caracterizadas por sus cortas trayectorias e incluso de otras que, aún con trayectorias más largas, manifestaban escasas o nulas experiencias en la elaboración de proyectos.

A este factor se sumó otro, de índole territorial, pero que surge de la autocrítica de la propia gestión pública: tras 6 años de concursos, las zonas norte y centro de la provincia, históricamente las más relegadas en su desarrollo socioeconómico, no habían tenido prácticamente representación a través de sus organizaciones sociales. Ello no solo reflejaba una difusión territorialmente parcial de los concursos, sino que además dejaba trunco el objetivo trazado de fortalecer a las OSC en todo el ámbito provincial.

---

<sup>3</sup> Expresiones de una integrante de una organización social de base territorial de la zona centro de la provincia.

En definitiva, podemos decir que la implementación del programa AH nace como una herramienta que no solo busca incluir un mayor número de OSC, sino también tener llegada al interior provincial.

Para ser asistidas técnica y financieramente por el programa AH las organizaciones sociales deben cumplir un conjunto de requisitos: tener personería jurídica regular, presentar las propuestas en formato de proyectos, éstos deben ser posibles de concretarse en el tiempo asignado por la OPRI, entre otros. De este modo, el programa constituye una experiencia de *participación regulada* (Clemente, 2016) en tanto se trata de una instancia participativa impulsada y conducida desde la esfera estatal, pues es el Estado -en este caso provincial- quien habilita los procesos participativos y establece las modalidades y las condiciones de la participación.

### 2.3 Las organizaciones sociales en el programa Acercando Horizontes

En este apartado se presentan algunas características de las OSC y los proyectos vinculados al programa AH. Metodológicamente la información que presentamos es resultado de la conformación y procesamiento de una base de datos cuantitativos y cualitativos del programa AH en sus dos primeras convocatorias (2016-2017 y 2017-2018 respectivamente). Asimismo la investigación se complementó con la realización de entrevistas semi-estructuradas a informantes clave. El enfoque de esta sección es esencialmente descriptivo-interpretativo.

La aplicación del criterio clasificatorio del PNUD-BID-GADIS (2004), el cual resulta de considerar la misión de las OSC (de qué se ocupan y cuáles son sus principales objetivos) y sus funciones (actividades y tareas que realizan para cumplir la misión) nos permite tener una primera aproximación al universo de las OSC participantes del programa AH. Se trata de organizaciones que se iniciaron en la actividad asociativa motivadas por la lógica de ayuda mutua, las cuales a su vez corresponden a asociaciones de afinidad<sup>4</sup> y organizaciones de base territorial<sup>5</sup>. La tabla 1 permite observar que la participación de OSC prácticamente se duplicó entre la primera y segunda edición del programa, traccionada esencialmente por el aumento de las organizaciones con lazos de sociabilidad barrial en las zonas Confluencia y sur. Cabe señalar que estos guarismos guardan correspondencia con la distribución

---

<sup>4</sup> Dirigen sus actividades a la defensa de los intereses de sus miembros, quienes comparten los atributos que las definen.

<sup>5</sup> Conformadas por los habitantes de un ámbito geográfico determinado, buscan dar respuestas a sus propias necesidades.

geográfica de las OSC en el territorio provincial más allá del programa AH, ya que precisamente son estas zonas las que presentan la mayor proporción de asociaciones regulares-activas registradas.

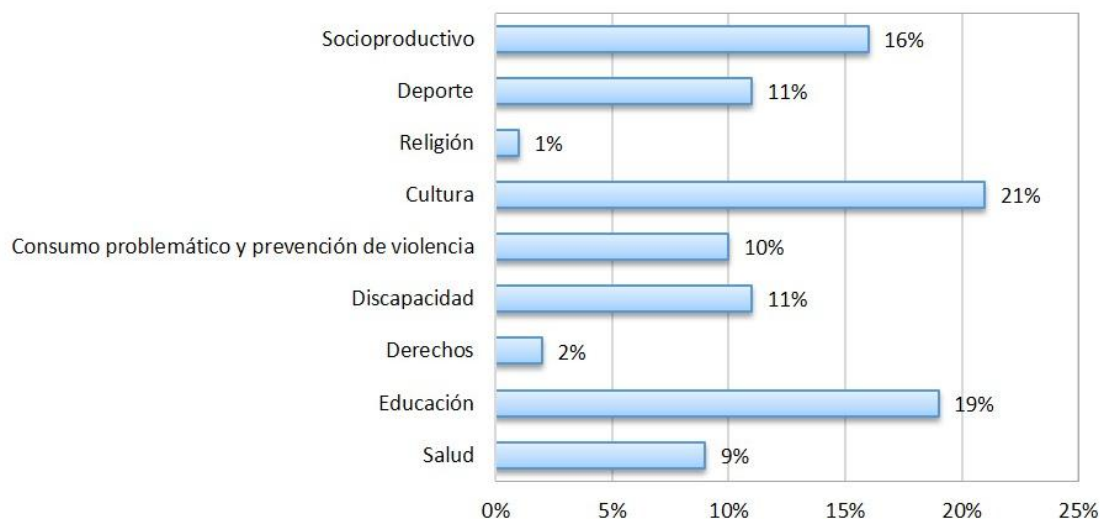
*Tabla 1. Cantidad y tipos de OSC participantes en el programa AH según zona*

1° EDICIÓN		Total por Región	2° EDICIÓN		Total por Región
CENTRO	AFINIDAD: 5	11	CENTRO	AFINIDAD: 2	9
	DE BASE: 6			DE BASE: 7	
NORTE	AFINIDAD: 3	9	NORTE	AFINIDAD: 1	8
	DE BASE: 6			DE BASE: 7	
CONFLUENCIA	AFINIDAD: 8	14	CONFLUENCIA	AFINIDAD: 9	21
	DE BASE: 6			DE BASE: 12	
SUR	AFINIDAD: 0	1	SUR	AFINIDAD: 6	24
	DE BASE: 1			DE BASE: 18	
<b>TOTAL</b>	<b>35</b>		<b>TOTAL</b>	<b>62</b>	
<b>Afinidad</b>	<b>16</b>		<b>Afinidad</b>	<b>18</b>	
<b>De base</b>	<b>19</b>		<b>De base</b>	<b>44</b>	

Fuente: elaboración propia.

El gráfico 1 hace referencia a los temas en torno a los cuales las OSC presentaron sus propuestas a la OPRI, advirtiendo al respecto -como se verá más adelante- que no operan como agrupamientos absolutos ni rígidos. Como se puede observar destacan, en primer término, temáticas vinculadas a cultura y a educación. En este sentido podemos decir que, también en esta experiencia participativa, se ve reflejada la inclinación que históricamente han tenido las organizaciones sociales por estas áreas. Un tercer nivel de interés está dado por propuestas que remiten a temas socioproductivos.

*Gráfico 1. Temáticas atendidas por las OSC en el programa AH*



Fuente: elaboración propia.



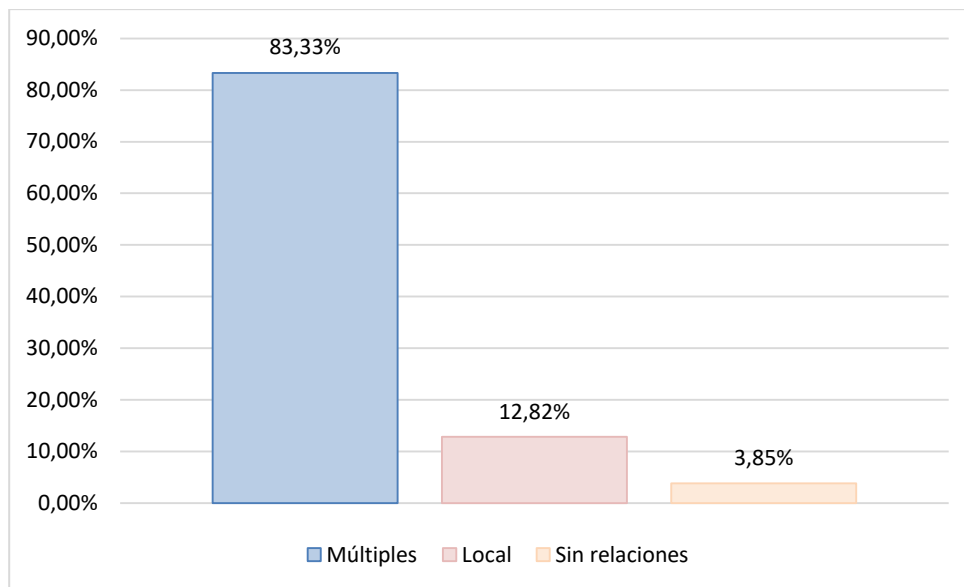
Considerando la incidencia temática por regiones, encontramos que en la zona centro predominaron los proyectos referidos a consumo problemático y prevención de la violencia, en la sur a discapacidad y en Confluencia a cuestiones socioproductivas. En esta última zona, todos los proyectos presentados a la OPRI tuvieron como objetivo realizar capacitaciones laborales en distintos oficios tanto en hombres como en mujeres. La necesidad de contar rápidamente con un oficio como vía para complementar ingresos del hogar o acceder al primer empleo en los jóvenes de los barrios periféricos, fue un denominador común en las fundamentaciones expuestas por las organizaciones, y no debe llamarnos la atención si se tiene en cuenta que esta zona presenta las mayores brechas de desigualdad socioeconómica de la provincia, por caso desigualdad por ingresos, la cual es impulsada especialmente por el efecto que genera la explotación de hidrocarburos no convencionales.

Podría llamar la atención que la defensa de los derechos, un área que históricamente convocó a las organizaciones sociales de la provincia, tenga en el programa AH tan escasa representación. Sin embargo cabe señalar que el tema derechos atraviesa a numerosos proyectos tal como se desprende de sus objetivos, fundamentación y destinatarios, así por ejemplo, encontramos proyectos educativos, socioproductivos, deportivos y culturales planteados desde una perspectiva de derechos; de igual manera, el abordaje de la discapacidad constituye en sí mismo un planteo de derechos.

Finalmente se consideró la existencia de vinculaciones de las OSC con otros actores y sectores tomando como variable de desagregación la escala decisional y de actividad de los mismos, resultando la siguiente tipología:

- Relaciones múltiples, para los casos en que las OSC establecen vinculaciones con actores de distintas escalas: local, provincial, nacional, internacional.
- Relaciones locales, cuando las OSC solo establecen relaciones con el estado municipal, comercios u organizaciones de la propia comunidad donde se proponen llevar a cabo los proyectos.
- Sin vinculaciones, para aquellas organizaciones que en sus proyectos no proponen establecer vinculaciones por fuera de los miembros de la OSC y de la población local o destinataria.

Gráfico 2. Tipo de vinculaciones de las OSC en el programa AH



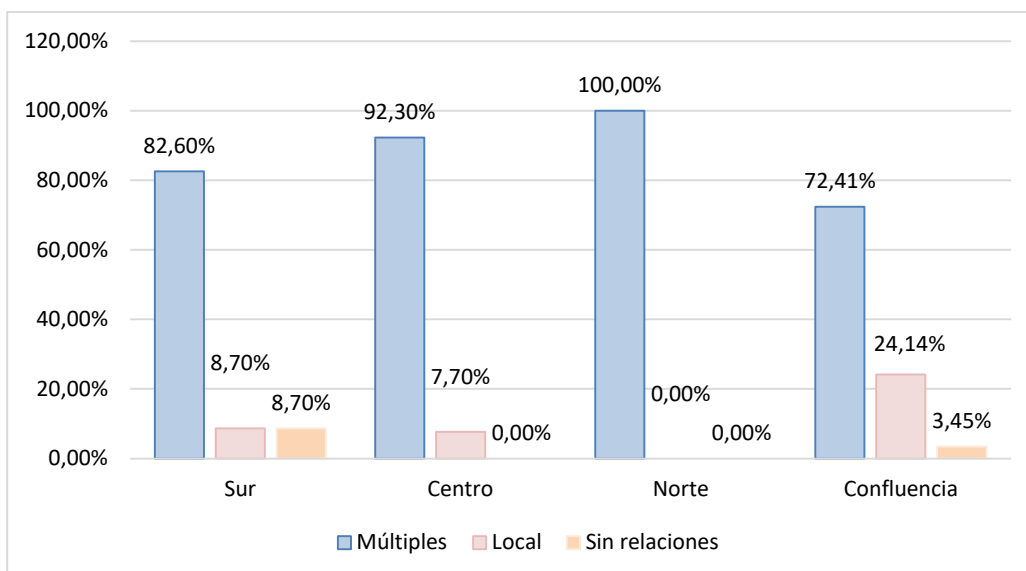
Fuente: elaboración propia.

El Gráfico 2 muestra una síntesis a escala provincial respecto al análisis de las vinculaciones establecidas por las OSC que participaron en las dos ediciones del programa. Como se puede observar, destaca notoriamente el tipo de relaciones múltiples, en gran parte debido a la celebración de convenios entre las OSC con los distintos niveles de gobierno (nacional, provincial y municipal). Otra característica que abona la existencia de múltiples vinculaciones, es el alto nivel de participación en redes de las organizaciones de base, las cuales han encontrado en ello un dispositivo estratégico de acción participativa y de transformación social. En algunos casos, el trabajo en red ha sido alentado desde el gobierno provincial, en el marco de los encuentros de “vinculación” que organiza la OPRI. Pero en otros han sido resultado de largos procesos de visibilización, movilización y reclamo en torno a un problema social, siendo el caso más emblemático el de la Asociación Civil Vecinos sin Techo y por una Vivienda Digna en San Martín de los Andes.

Asimismo cabe señalar que algunas OSC, como la Asociación Civil Bien Argentino, articulan sus actividades con organizaciones internacionales como la ONU, OMS y la ONG AIESEC, organismo que impulsa y promueve el intercambio internacional del voluntariado de diversos países que trabajan junto con la ONG.

En el gráfico 3 puede observarse que la alta proporción relaciones múltiples se relea también en todas las zonas, destacando la norte y centro, las que presentan los valores porcentuales más elevados en un 100% y 92,30%, respectivamente.

Grafico 3. Tipo de vinculaciones de las OSC por zonas



Fuente: elaboración propia.

### 3. A MODO DE REFLEXIONES FINALES ABIERTAS

Sin dudas en la provincia del Neuquén vienen desarrollándose procesos tendientes hacia una mayor participación ciudadana, siendo el Estado provincial el actor clave en el impulso de dichos procesos. La creación del Ministerio de Ciudadanía y la tarea desarrollada por la OPRI dan cuenta de ello y constituyen ejemplos de avances que intentan superar los planos discursivos. Sin embargo, no basta con generar espacios de participación, también y fundamental es que esta se traduzca en mejores condiciones de vida para la población.

En esa dirección y recordando que todo proceso participativo conlleva una distribución del poder, es válido preguntarse por el grado de incidencia de la participación de la sociedad neuquina en las políticas públicas. En el caso de los proyectos vinculados al programa desarrollado por la OPRI, detectamos nueve propuestas que han tenido algún grado de incidencia en las políticas públicas. De los nueve casos, ocho corresponden a OSC del interior provincial, las cuales lograron en una primera etapa incidir en la visibilización y comunicación de los temas de su interés (educación, salud, suelo urbano y vivienda, economía social y solidaria, infancias y residuos sólidos) alcanzando posteriormente incidencia legislativa a nivel local y provincial. Visualizamos a estas experiencias participativas como señales aún débiles

pero indicativas de una sociedad civil camino a involucrarse y empoderarse, cada vez más, como sujetos activos en los procesos de políticas públicas.

#### 4. REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- Clemente, A. (2016) La participación como enfoque de intervención social. En A. Rofman (comp.) Participación, políticas públicas y territorio: aportes para la construcción de una perspectiva integral. Ediciones UNGS, Buenos Aires.
- Colantuono, M.R. (1995) Neuquén, una geografía abierta. Universidad Nacional del Comahue, Departamento de Geografía. Grupo Hache Editores, Buenos Aires.
- COPADE (1971) Bases para la implementación de un programa de promoción social, comunidad de Picún Leufú. Poder Ejecutivo Provincia del Neuquén, Neuquén.
- COPADE (2018) Plan Quinquenal 2019-2023, Agenda de Futuro 2030 Poder Ejecutivo Provincia del Neuquén, Neuquén.
- Couto, B., Foglia, C., Rofman, A. (2016) Políticas participativas locales en municipios bonaerenses: una aproximación político-territorial. En A. Rofman (comp.) Participación, políticas públicas y territorio: aportes para la construcción de una perspectiva integral. Ediciones UNGS, Buenos Aires.
- Pérez, Gabriela; Vives, Graciela; Muñoz, Laura; Pedernera, Silvina, Díaz, Cintia. Pasos hacia la promoción de la participación social en las políticas públicas de vivienda y compensatoria de empleo en una jurisdicción provincial de la Patagonia argentina. En etapa de publicación en E-book XI Jornadas Patagónicas de Geografía y I Congreso Internacional de Geografía de la Patagonia argentino-chilena, Departamento de Geografía, Facultad de Humanidades, Universidad Nacional del Comahue
- PNUD-BID-GADIS, (2004), “Índice de Desarrollo Sociedad Civil de Argentina”. Edilab editora. Argentina.
- Rofman, A. y Foglia, C. (2015) La participación ciudadana local en la historia argentina reciente (de los ´90 a la actualidad): Asistencia, movilización, institucionalización. En *Revista Estado y Políticas Públicas* N° 5. ISSN 2310-550X. Recuperado de [http://politicaspUBLICAS.flacso.org.ar/files/revistas/1445969686\\_41-61.pdf](http://politicaspUBLICAS.flacso.org.ar/files/revistas/1445969686_41-61.pdf)