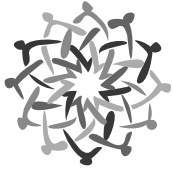


MANUAL PARA LA INCIDENCIA DE LA SOCIEDAD CIVIL EN POLÍTICAS PÚBLICAS





Piedras 547 [CP C1070AAK]
Buenos Aires. Argentina.
TEL / FAX: 0054 [11] 4331 4925 / 0800 222 2684

www.facebook.com/AliarArg
info@aliar.org

www.aliar.org

Coordinación editorial: Andrea Schulte-Brockhoffe
Edición: Federico Bibbó
Diseño y diagramación: Facundo Segura

ISBN: 978-987-1350-18-6

La presente publicación ha sido elaborada con la asistencia de la Unión Europea. El contenido de la misma es responsabilidad exclusiva de Poder Ciudadano, Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia [ACIJ], Asociación por los Derechos Civiles [ADC], Foro de Periodismo Argentino [FOPEA], Fundación Cambio Democrático [FCD] y Fundación Directorio Legislativo [FDL]; y en ningún caso debe considerarse que refleja los puntos de vista de la Unión Europea.

Esta obra es de distribución gratuita. Se prohíbe su venta.

AGRADECIMIENTOS

Para la elaboración de este manual, hemos contado con las valiosas contribuciones de Álvaro Herrero, Ana Chávez, Carlos March y Graciela Tapia. ¡Gracias!

Agradecemos el apoyo de nuestros socios en Jujuy: el Defensor del Pueblo de la provincia y la Municipalidad de San Salvador de Jujuy. Queremos, también, reconocer el respaldo de las entidades colaboradoras de ALIAR: el Ministerio de Derechos Humanos de la provincia de Salta, Salta Transparente, el Consejo de Participación Indígena de la Rinconada y el Foro

Médico Ciudadano, integrante de la Asociación de Médicos de la República Argentina [AMRA], Formosa.

Gracias a los autores de cada módulo y a todos aquellos que colaboraron con material para este libro.

Finalmente, agradecemos a la Unión Europea que, a través de la Comisión Europea, ha hecho posible la publicación de este manual. A lo largo de este proyecto hemos contado con el apoyo constante de la Delegación de la Unión Europea en Argentina.

SOBRE ALIAR

El principal objetivo del programa ALIAR [Aprendizaje y Liderazgo para la Incidencia en Argentina] es fortalecer la participación de la sociedad civil en las políticas públicas de Jujuy, Salta y Formosa. Trabajamos con organizaciones del tercer sector porque creemos que de su participación depende, en gran medida, el fortalecimiento de la gobernabilidad y el desarrollo local de sus jurisdicciones.

ALIAR es una propuesta pensada e impulsada por organizaciones sociales vinculadas al fortalecimiento democrático en Argentina: Poder Ciudadano, Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia [ACIJ], Asociación por los Derechos Civiles [ADC], Foro de Periodismo Argentino [FOPEA], Fundación Cambio Democrático y Fundación Directorio Legislativo. El programa cuenta con el financiamiento de la Unión Europea.

PODER CIUDADANO

Poder Ciudadano es una organización apartidaria y sin fines de lucro que trabaja por el buen gobierno del Estado, la transparencia y el fortalecimiento de la democracia. Su misión es promover la participación ciudadana, la transparencia y el acceso a la información pública para fortalecer las instituciones de la democracia a través de la acción colectiva.

www.poderciudadano.org

ASOCIACIÓN CIVIL POR LA IGUALDAD Y LA JUSTICIA (ACIJ)

La Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia es una organización apartidaria, sin fines de lucro. Sus objetivos son: defender la efectiva vigencia de la Constitución Nacional y los principios del Estado de Derecho, promover el cumplimiento de las leyes que protegen a los grupos más desfavorecidos y la erradicación de toda práctica discriminatoria, y contribuir al desarrollo de prácticas participativas y deliberativas de la democracia.

www.acij.org.ar

FOPEA (FORO DE PERIODISMO ARGENTINO)

La misión de FOPEA es contribuir a mejorar la calidad del periodismo a través de la capacitación profesional, la elevación de los estándares éticos y la defensa de la libertad de expresión. Para lograr estos objetivos, trabaja junto a organismos argentinos e internacionales, empresas y diversas organizaciones de la sociedad civil. Además, participa como socio estratégico en programas locales, regionales y nacionales.

www.fopea.org

FUNDACIÓN DIRECTORIO LEGISLATIVO

La Fundación Directorio Legislativo es una organización apartidaria, que promueve el fortalecimiento de los poderes legislativos y la consolidación del sistema democrático a través del diálogo, la transparencia y el acceso a la información pública.

www.directoriolegislativo.org

ASOCIACIÓN POR LOS DERECHOS CIVILES (ADC)

La Asociación por los Derechos Civiles es una organización no gubernamental, apartidaria y sin fines de lucro, con sede en Buenos Aires. Su misión es contribuir a afianzar una cultura jurídica e institucional que garantice los derechos fundamentales de las personas, sustentada en el respeto por la Constitución y los valores democráticos. En tal sentido, monitorea políticas públicas, promueve reformas legales y realiza actividades de investigación e incidencia en temas tales como el acceso a la información, la libertad de expresión y la privacidad y el fortalecimiento de la justicia y de las instituciones democráticas.

www.adc.org.ar

FUNDACIÓN CAMBIO DEMOCRÁTICO

La Fundación Cambio Democrático es una organización de la sociedad civil, apartidaria y sin fines de lucro que, a través de la promoción de procesos de diálogo, incidencia y transformación constructiva de conflictos, trabaja con la visión de construir una sociedad más participativa, justa, pacífica y sustentable.

www.cambiodemocratico.org

SOBRE ESTE MANUAL

La presente publicación condensa el trabajo realizado en el marco del programa ALIAR. Se propone ser una guía práctica para que las organizaciones de la sociedad civil (OSC) puedan llevar adelante acciones de incidencia. Para facilitar la lectura y la consulta, el manual está organizado en cuatro grandes bloques:

BLOQUE A

BASES INSTITUCIONALES DE LAS ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL

Este apartado aborda el marco legal, fiscal y laboral aplicable a las organizaciones de la sociedad civil, estrategias de financiamiento para OSC y herramientas para la planificación estratégica.

BLOQUE B

DERECHOS E INSTITUCIONES DEMOCRÁTICAS

Es necesario revisar los conceptos en torno a los derechos. Por esto, este bloque profundiza en aquellos que utilizamos cotidianamente. Por otra parte, describe el funcionamiento de los poderes al interior de un régimen democrático y analiza el modo en que las OSC pueden relacionarse con cada uno.

BLOQUE C

HERRAMIENTAS DE PARTICIPACIÓN E INCIDENCIA EN POLÍTICAS PÚBLICAS

Desde los instrumentos tradicionales hasta los que habilitan las nuevas tecnologías, se detallan en este bloque los recursos a disposición de las OSC para la participación, la incidencia y la comunicación.

BLOQUE D

LINEAMIENTOS GENERALES PARA LA CONSTRUCCIÓN DE UNA ESTRATEGIA DE INCIDENCIA EN POLÍTICAS PÚBLICAS

A modo de resumen de lo visto en los bloques anteriores, en este apartado se repasan los pasos para diseñar un plan para la incidencia en políticas públicas.

ÍNDICE GENERAL

BLOQUE A Bases institucionales de las organizaciones de la sociedad civil	PRÓLOGO		14
	INTRODUCCIÓN		16
	MÓDULO 1	Marco legal, fiscal y laboral aplicable a las organizaciones de la sociedad civil	18
	MÓDULO 2	Estrategias de financiamiento	32
	MÓDULO 3	Planificación estratégica	46

BLOQUE B Derechos e instituciones democráticas	PRÓLOGO		60
	INTRODUCCIÓN		62
	MÓDULO 4	La incidencia en políticas públicas desde la perspectiva de derechos	64
	MÓDULO 5	Funcionamiento del Poder Legislativo e incidencia en el proceso de sanción de leyes	86
	MÓDULO 6	Poder Judicial: ¿cómo acceder a la justicia?	104
	MÓDULO 7	Acceso a la información pública	122
MÓDULO 8	Análisis presupuestario y derechos humanos	134	

BLOQUE C Herramientas de participación e incidencia	PRÓLOGO		160
	INTRODUCCIÓN		162
	MÓDULO 9	Nociones básicas para el análisis de una situación o conflicto	164
	MÓDULO 10	Herramientas de participación ciudadana	186
	MÓDULO 11	Herramientas de participación no formales	212
	MÓDULO 12	Herramientas jurídicas	232
	MÓDULO 13	Cómo se hace un plan de comunicación	254
<hr/>			
BLOQUE D Incidencia en políticas públicas	PRÓLOGO		276
	MÓDULO 14	Lineamientos generales para la construcción de una estrategia de incidencia en políticas públicas	278
<hr/>			
GLOSARIO			301

BLOQUE A

BASES INSTITUCIONALES DE LAS ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL

ÍNDICE BLOQUE A

PRÓLOGO		14
INTRODUCCIÓN AL BLOQUE		16
MÓDULO 1 Marco legal, fiscal y laboral aplicable a las organizaciones de la sociedad civil	1.1 ¿Qué son las organizaciones de la sociedad civil? 1.2 Marco legal para las OSC 1.3 La vida interna de las asociaciones civiles y las fundaciones Conclusiones	20 20 25 30
MÓDULO 2 Estrategias de financiamiento	2.1 La cooperación internacional 2.2 Plataformas de financiamiento colectivo como alternativa 2.3 La responsabilidad social 2.4 Financiamiento estatal Conclusiones	34 41 43 44 45
MÓDULO 3 Planificación estratégica	3.1 ¿Qué es la planificación estratégica? 3.2 ¿Qué es la planificación operativa? 3.3 ¿Qué implica el sistema de monitoreo y evaluación? Conclusiones	48 51 54 55

PRÓLOGO

La estructura interna define el impacto externo

Una organización de la sociedad civil (OSC) es un medio entre la misión que impulsa y los ciudadanos que se benefician de sus acciones. La capacidad de impacto social que desarrolle cada organización dependerá, en gran medida, de la estructura interna que defina y de la aptitud para crear las condiciones de contexto adecuadas para que ese impacto se potencie.

Para lograrlo, las organizaciones deben diseñar una estructura interna que las lleve, no a concentrar poder real, sino a diseminar poder difuso. En las organizaciones sociales, cuanto más difuso es el poder, más concreto es el impacto. La arquitec-

tura social que requieren las entidades de impacto público no consiste en construcciones organizacionales concentradas sino en intervenciones urbanas expandidas. Para ello, el poder real de una OSC, que es limitado y por lo tanto medible y como todo lo que se puede medir, neutralizable, debe ser complementado por la generación de poder difuso, esa capacidad de orientar recursos que están en la sociedad y no son propios, en función de la misión de la entidad. Y como no son recursos propios, no son medibles y por lo tanto, no pueden ser neutralizados. ¿Cómo construir poder difuso? Sumando al *staff* rentado un *staff* voluntariado. Incorporando la propia organización a redes y espacios co-

lectivos. Promoviendo estrategias de coinversión. Estableciendo alianzas con los medios de comunicación, grandes generadores de poder difuso.

Otro aspecto que permitirá optimizar el impacto externo es tratar de incidir en la construcción de un entorno favorable para las organizaciones sociales. Ajustar el marco legal y fiscal para dotar a la Inspección General de Justicia de un reglamento sobre la figura jurídica de simples asociaciones es una decisión política impostergable. Esto ayudaría a que la gran mayoría de las entidades sociales pudiera ser debidamente regularizada. Reformar el régimen impositivo para promover donaciones

y ajustarlo a las características de organizaciones sin fines de lucro permitirá hacerlas sustentables en su proyección y sólidas en su acción. Cambiar la cultura de la inversión social privada y la cooperación internacional, donde se establezcan apoyos de largo plazo a instituciones y no donaciones cortoplacistas a programas, posibilitará terminar con la perversa situación de programas ricos en instituciones pobres.

En síntesis, así como un adecuado contexto potencia y optimiza las acciones de las organizaciones sociales, las estructuras internas diseñadas a medida garantizan su impacto externo.

Carlos March

Secretario de la Confederación de la Sociedad Civil. Director de Comunicación estratégica de la Fundación Avina

INTRODUCCIÓN AL BLOQUE

Las organizaciones de la sociedad civil (OSC) son actores clave en las democracias contemporáneas. Pueden ser transmisoras de valores cívicos y republicanos, son vehículos esenciales para fomentar la participación de la ciudadanía en la agenda pública y se visualizan como agentes indispensables para monitorear y promover la rendición de cuentas de los actos de gobierno. Sin embargo, en nuestro país la creación de las mismas muchas veces se ve enfrentada a desafíos legales y formales que es necesario conocer para sortearlos con éxito. Este bloque se propone repasar las bases institucionales de las OSC, identificar muchos de los desafíos mencionados y a la vez sugerir soluciones posibles a estos impedimentos.

En el **módulo 1** se exploran los marcos legales y fiscales en los que operan las OSC. Este módulo comienza detallando las distintas modalidades

que puede adoptar una asociación. Seguidamente, presenta el marco normativo nacional que define la vida de estas organizaciones, haciendo hincapié en la legislación nacional e internacional vinculada a la libertad de asociación. Asimismo, subraya el rol de la personería jurídica en el proceso de institucionalización y explica los pasos para obtener esta formalidad. Por último, comenta el marco fiscal en el cual se inscribe la actividad de las OSC. En resumen, en este módulo se define la normativa (incluyendo la fiscal) que es preciso que las organizaciones conozcan.

En el **módulo 2** se presentan algunas estrategias vinculadas a uno de los grandes desafíos a los que suelen enfrentarse cotidianamente las OSC en Argentina: el financiamiento. La continuidad temporal de las acciones es un objetivo primordial y lograr los fondos que permitan la sustentabilidad de la organización es fundamental en este sentido.

En este módulo comienzan describiéndose las distintas modalidades de financiamiento existentes y las estrategias que pueden desplegarse frente a cada una de ellas. En lo relativo al financiamiento internacional, se comentan las dificultades crecientes para obtener fondos, ya que Argentina dejó de ser considerado país prioritario para la recepción de cooperación internacional. Asimismo, se detallan las particularidades de las propuestas para donantes internacionales. Adicionalmente, el módulo explora estrategias de financiamiento alternativas: cómo acercarse a las empresas privadas para solicitar apoyo (en contextos donde la responsabilidad social empresaria ha ganado espacio), cuáles son las distintas formas de vincularse con el sector público y las variedades de filantropía privada disponibles. Por último, avanza sobre los dilemas que pueden surgir de la decisión de vincularse con empresas privadas o con el sec-

tor público en cuanto a las posibilidades de mantener la independencia de criterios y el riesgo de cooptación de las agendas temáticas de trabajo por parte de los donantes.

El **módulo 3** enfoca la mirada sobre la relevancia de la planificación estratégica de las organizaciones de cara a alcanzar la misión institucional. Se busca destacar la utilidad de esta herramienta y esbozar algunas recomendaciones sobre cómo incluirla en la vida de la institución.

Por último, esperamos que este bloque sirva como una introducción a las cuestiones centrales vinculadas a la creación y el funcionamiento de las organizaciones de la sociedad civil en sentido amplio, y a cómo avanzar exitosamente hacia respuestas integrales que permitan vencer las dificultades que el mismo proceso presenta.

MARCO LEGAL, FISCAL Y LABORAL APLICABLE A LAS ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL

En este módulo presentaremos los regímenes regulatorios esenciales de la actividad de las organizaciones de la sociedad civil (OSC). Comenzaremos con los aspectos básicos: definiciones, objetivos, marco legal, requisitos formales y funcionamiento interno. Luego de explicar a qué nos referimos cuando hablamos de asociaciones civiles, fundaciones y simples asociaciones, y de identificar la esencia que las define [cuáles son o deberían ser sus supuestos objetivos], describiremos el contexto legal en el que operan las mismas. Adicionalmente, este módulo señala los pasos para cumplir las obligaciones legales. Asimismo, detalla la legislación laboral y fiscal que afecta el funcionamiento de la organización en términos de obligaciones impositivas y de contratación de personal.

Un aspecto esencial para el pleno desarrollo de las OSC son las normas que las regulan como personas jurídicas, es decir, como entes independientes

de las personas que los integran. El marco legal aplicable a las OSC se refiere a las normas que rigen su constitución y funcionamiento; el régimen fiscal se trata de los compromisos impositivos que la organización debe afrontar; y el régimen laboral consiste en el conjunto de obligaciones que debe cumplir para la contratación de empleados, en especial los aportes y contribuciones que deben realizarse.

El impacto de estas cuestiones en el quehacer diario de las organizaciones es muy alto, ya que, por ejemplo, la personería jurídica constituye un requisito insalvable para que las organizaciones como tales puedan acceder a financiamiento y a su vez es el único medio para que los integrantes de la OSC no deban responder económicamente por los actos de la institución con sus propios bienes. La normativa impositiva, por su parte, afecta los recursos disponibles de las OSC, habida cuenta

Preguntas que respondemos en este módulo



¿Qué es una organización de la sociedad civil?

¿Cuáles son las formas de persona jurídica en que pueden constituirse las organizaciones de la sociedad civil?

¿Cuál es el contexto legal en el que operan?

de que a partir del conocimiento de las normas tributarias vigentes una organización podrá aplicar a los beneficios impositivos. Por su parte, el marco de obligaciones laborales influye de manera directa en los recursos humanos con los que una OSC podrá contar y también en su profesionalización.

A partir de ello, el marco legal, fiscal y laboral aplicable a una organización de la sociedad civil constituye un elemento esencial para su constitución y funcionamiento. Como veremos, el régimen vigente presenta algunos déficits, en tanto se encuentra viciado de formalismos difíciles de cumplir, impone costos muy altos y en general no responde a las necesidades de las OSC. El sistema normativo actual no logra incentivar la constitución de OSC, lo cual resulta desaconsejable si atendemos a que promover la participación ciudadana constituye un deber primordial del Estado, pues hacerlo significa fortalecer la democracia.

1.1 ¿QUÉ SON LAS ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL?

La definición sobre qué son las OSC ha sido materia de largos debates y aún se encuentra en proceso de formulación. A partir de las dificultades que genera definir a estas organizaciones por lo que sí son, algunos autores las caracterizan por sus componentes negativos (por lo que no son) y las identifican con organizaciones sin fines de lucro, organizaciones no gubernamentales (ONG) y/o tercer sector,¹ fundamentalmente. Otras conceptualizaciones, en cambio, han pretendido identificar a las OSC por lo que efectivamente son.

En esta línea, las OSC han sido definidas como aquellas que surgen en un espacio social de actores vinculados por relaciones sociales horizontales, de cooperación o reciprocidad, y orientados a la búsqueda de objetivos comunes [Camou 2004: 69-86], y también como las que surgen en “aquella arena fuera de la familia, del Estado y del mercado en donde la gente se asocia voluntariamente sobre la base de intereses comunes” [CIVICUS-GADIS 2006].

1.2 MARCO LEGAL PARA LAS OSC

1.2.1 ¿CUÁL ES EL RÉGIMEN LEGAL VIGENTE PARA LAS OSC?

En el orden constitucional, la formación y el desarrollo de las OSC se inscribe dentro del artículo 14 de la Constitución Nacional, en tanto regula la **libertad de “asociarse con fines útiles”**. El derecho a la libertad de asociación se encuentra también protegido por el artículo 16 de la Convención Americana de Derechos Humanos y el artículo 22 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, que expresamente prescriben que ese derecho no puede ser limitado sino en lo absolutamente indispensable para asegurar “la seguridad nacional,

de la seguridad pública o del orden público, o para proteger la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de los demás”.

El entramado de regulaciones nacionales que rigen a las OSC se caracteriza por su complejidad, pero más aún por su dispersión. No existe una ley general, ni normativa de otro tipo, que regule a las OSC en su conjunto. A continuación se abordará la regulación que el Código Civil y Comercial [CCyC] hace sobre la materia.

1. La idea de tercer sector se presenta como un espacio alternativo a los sectores tradicionales: el Estado y el mercado. Al respecto, ver Bobbio [1991] y Bresser Pereira [1998].

1.2.2 ¿EN QUÉ TIPO DE PERSONA JURÍDICA SE PUEDE CONSTITUIR UNA OSC?

Las OSC pueden constituirse en **asociaciones civiles, fundaciones y simples asociaciones**, según el tipo de regulación jurídica que resulte más acorde a las necesidades y las posibilidades de las organizaciones.

ASOCIACIONES CIVILES

Las asociaciones civiles son personas jurídicas de carácter privado. El CCyC en el artículo 168 establece que una asociación civil es una persona jurídica que “debe tener un objeto que no sea contrario al interés general o al bien común”. Además, esa norma agrega que “no puede perseguir el lucro como fin principal, ni puede tener por fin el lucro para sus miembros o terceros”.

Las asociaciones civiles se componen de sus asociados y su característica principal es la fluidez y flexibilidad de su funcionamiento, puesto que pueden cambiar su objeto y los fines de su funcionamiento si así lo decide la voluntad de sus asociados, a diferencia de lo que ocurre con las fundaciones que tienen mayor rigidez. Asimismo, las asociaciones pueden poseer no solo fines altruistas, culturales, investigativos, científicos, deportivos o vinculados al bienestar social y destinados hacia personas ajenas al ente, sino también proveer beneficios para sus propios asociados.

En cuanto al carácter organizacional, las asociaciones civiles están compuestas por la asamblea de asociados y el órgano administrativo o comisión directiva, integrada por los asociados designados a tal efecto. Es posible que sea convenida en el estatuto la existencia de distintos tipos de asociados [por ejemplo, asociados plenos con o sin derecho a voto, asociados contribuyentes y no contribuyentes, asociados vitalicios, etc.].

La comisión directiva es la encargada de llevar a cabo la administración de las tareas y actividades propias de la asociación, y de convocar a las asambleas de asociados y redactar las actas que de ellas resulten. Los administradores de la asociación civil actúan en nombre de ella, de manera tal que sus actos obligan directamente a la asociación como persona jurídica. Es admisible que los administradores designen apoderados y que estos obliguen a la asociación a través de sus actos.

FUNDACIONES

Las fundaciones se encuentran reguladas en el artículo 193 y concordantes del CCyC, y son definidas como aquellas “personas jurídicas que se constituyen con una finalidad de bien común, sin propósito de lucro, mediante el aporte patrimonial de una o más personas, destinado a hacer posibles sus fines”.

Lo distintivo de las fundaciones es que se constituyen a partir de la voluntad de una o varias personas, denominadas fundadores, que son las que a su vez conforman el patrimonio inicial del ente, el cual debe posibilitar la realización del objeto de la fundación. A diferencia de las asociaciones civiles, las fundaciones no tienen miembros, sino que los fundadores y las personas que integran sus órganos son terceros que la crean y la administran. En cambio, las asociaciones civiles tienen en sus miembros un elemento muy importante, pues son ellos quienes fijan los objetivos, muchas veces en su propio beneficio.

Las fundaciones son entes jurídicos más rígidos, cuyo objeto no es pasible de ser modificado a menos que el que fuera fijado por su/s fundador/es sea de cumplimiento imposible [art. 216 del CCyC]. La característica distintiva de la fundación

es que los fundadores fijan las reglas que obligarán a la fundación en el futuro, incluso más allá de su propia existencia física.

En lo relativo a la organización y la estructura propias de las fundaciones, el artículo 201 del CCyC establece que las mismas deben poseer un consejo de administración de al menos tres miembros, el cual debe tener a cargo el gobierno de la organización y contar con facultades suficientes para el cumplimiento del objeto. La designación de sus miembros, su carácter permanente o temporario, la frecuencia de sus reuniones y sus facultades, deben establecerse también en el estatuto de la fundación. Quienes conforman el consejo de administración deben hacerlo *ad honorem*, aunque es admisible que designen un comité ejecutivo que sí reciba una retribución pecuniaria por sus tareas [art. 205 CCyC].

SIMPLES ASOCIACIONES

Se trata de una figura prevista en el artículo 187 y concordantes del CCyC que permite a una OSC actuar como persona jurídica, sin necesidad de contar con la autorización del registro de comercio correspondiente. Para su constitución, es su-

ficiente la realización de su acto constitutivo a través de un instrumento público [escrituras públicas y otros instrumentos enumerados en el art. 289 del CCyC] o mediante un instrumento privado con firma certificada por un escribano público.

Estas organizaciones se rigen en gran parte por las normas previstas para las asociaciones civiles, con la particularidad de que pueden prescindir del órgano de fiscalización previsto para las asociaciones civiles en caso de que tengan menos de veinte asociados [arts. 172 y 190 del CCyC].

Uno de los aspectos más relevantes sobre la regulación de las simples asociaciones es el régimen de responsabilidad de los miembros. Mientras que en las asociaciones civiles y las fundaciones los miembros no responden en forma directa ni subsidiaria por las deudas de la entidad, en las simples asociaciones, el administrador y todo miembro que tenga algún tipo de poder de administración sobre la entidad serán solidariamente responsables de las obligaciones de la simple asociación que deriven de sus decisiones [art. 191 del CCyC].

Las diferencias fundamentales entre asociación civil y simple asociación, que se explicarán en detalle más adelante, se resumen en el siguiente cuadro:

PERSONA JURÍDICA	ÓRGANO DE FISCALIZACIÓN	RESPONSABILIDAD DE ADMINISTRADORES
Asociación civil	Debe crearse el órgano de fiscalización.	Los administradores no responden personalmente.
Simple asociación	Si tiene menos de veinte miembros, puede prescindir del órgano de fiscalización.	Los administradores son personalmente responsables. Los fundadores y los socios son responsables si ejercieron funciones de administración.

1.2.3 ¿POR QUÉ UNA OSC DEBERÍA CONSTITUIRSE COMO ASOCIACIÓN CIVIL O FUNDACIÓN?

Si una OSC se constituye como asociación civil o fundación, lo que hace es crear una persona jurídica independiente de cada uno de sus integrantes. Esto tiene algunos **beneficios**:

A) Cada uno de los integrantes limita su responsabilidad personal a lo establecido en el CCyC y leyes concordantes y en sus regulaciones propias [el estatuto]. En el caso de las asociaciones civiles y las fundaciones esto significa que **los asociados no responden por las deudas de la asociación civil**, sino solo por los aportes que se hubieran comprometido a realizar al momento de la constitución o por las cuotas que debieran aportar [art. 181 del CCyC]; además, que los administradores no responden personalmente por la organización luego de que su gestión hubiere sido aprobada [art. 177 del CCyC]. En el caso de las fundaciones, significa que una vez obtenida la personería, los fundadores y los administradores no son responsables por los actos de la fundación [art. 200 del CCyC].

Sin embargo, la determinación de responsabilidades personales es a veces ambigua, y la jurisprudencia ha encontrado algunas excepciones a este principio. De todos modos, esencialmente, la asociación civil o la fundación son **personas jurídicas distintas a las personas físicas que la integran**, y el principio general es que no se extiende

la responsabilidad a sus miembros, directivos y/o fundadores.

En la simple asociación, en cambio, los administradores son siempre personalmente responsables. Para el caso de los asociados, únicamente pueden limitar su responsabilidad si prueban que no intervinieron en la administración, en cuyo caso solo responderán por los montos que se hubieran comprometido a aportar en el acto constitutivo o por las cuotas que hubieren estado obligados a abonar y no abonaron.

B) Ser una persona jurídica distinta a la de sus miembros le permite tener una **continuidad de existencia** más allá de sus integrantes.

C) Ser una persona distinta a la de sus integrantes **facilita la toma de decisiones** al establecerse reglas claras en todos y cada uno de los aspectos que constituyen la vida diaria de la organización.

D) La obtención de donaciones es más fácil cuando se cuenta con personería jurídica, ya que muchos financiadores lo exigen como requisito para el financiamiento de proyectos. De hecho, en caso de no constituirse como persona jurídica [asociación civil, fundación o simple asociación] no es posible que el ente reciba donaciones porque jurídicamente no existe.

1.2.4 ¿CUÁL ES EL OBJETIVO DE LA CREACIÓN DE UNA ASOCIACIÓN CIVIL Y/O UNA FUNDACIÓN?

Las asociaciones civiles y las fundaciones se distinguen de otro tipo de entes en que **persiguen el bien común y no tienen fines de lucro**. A diferencia de lo que ocurre con las sociedades comerciales que buscan la obtención de lucro, las asociaciones civiles y las fundaciones tienen como finalidad el bien común. Desde ya, el objeto de estos entes debe ser lícito.

La personería jurídica es otorgada por el registro con competencia en el lugar del domicilio de la asociación o fundación, y es dicho organismo el que debe llevar adelante el control sobre el objeto de la entidad. Ahora bien, esta tarea ha suscitado problemas especialmente graves, dado que en muchas ocasiones los registros públicos de comercio limitaban de manera arbitraria el derecho de asociación porque los funcionarios a cargo de la decisión no coincidían con el concepto de “bien común” establecido como objeto del ente, o lo consideraban inmoral. La Corte Suprema de Justicia de la Nación estableció en el fallo “ALITT” [CSJN, 2006, fallos 329:5266] que el examen que deben hacer los registros públicos de comercio debe ceñirse a verificar que el objeto del ente que pretende

crearse no busque violentar derechos de terceras personas ni atente contra la democracia, y que cualquier valoración en torno a la validez moral del objeto perseguido es inconstitucional, por limitar de manera arbitraria la libertad de asociación.

En consecuencia, la persecución del bien común puede hacerse a partir del objeto que los miembros del ente consideren más propicio en la medida en que no sea ilícito, no dañe a terceras personas ni ponga en riesgo el sistema democrático. Esa búsqueda del bien común, a su vez, puede hacerse por múltiples vías, ya sea defendiendo derechos, facilitando la vida de la comunidad, protegiendo y/o promoviendo los intereses de un determinado sector social, ofreciendo un servicio específico a la sociedad y/o brindando ayuda a sectores necesitados, entre muchas otras.

En tal sentido, el artículo 168 del CCyC determina que “el interés general se interpreta dentro del respeto a las diversas identidades, creencias y tradiciones, sean culturales, religiosas, artísticas, literarias, sociales, políticas o étnicas que no vulneren los valores constitucionales”.

1.2.5 ¿LAS REDES Y LOS MOVIMIENTOS TAMBIÉN TIENEN REGULACIONES?

La red o el movimiento social no tienen regulaciones como tales. En cambio, muestran la voluntad de actuar en forma conjunta ya sea por parte de un grupo de asociaciones civiles o, incluso, de simples asociaciones.

Si esa red o movimiento pretende funcionar con

autonomía, deberá recorrer los pasos y cumplir con las formalidades para constituirse como persona jurídica. En el caso de la red, podría constituirse como una persona jurídica de segundo o tercer grado,² aunque el régimen jurídico es idéntico al de los entes de primer grado. Sería pertinente que las redes tuvieran un tratamiento legal específico.

1.3 LA VIDA INTERNA DE LAS ASOCIACIONES CIVILES Y LAS FUNDACIONES

Como hemos visto, constituirse como una persona jurídica trae aparejado el cumplimiento de una serie de tareas formales que muchas veces pueden suponer una carga pesada, especialmente para organizaciones pequeñas.

La totalidad de los aspectos referidos a los órganos internos de las asociaciones civiles y de las fundaciones y el modo en que los mismos deben funcionar se encuentra detallado en el estatuto. Si bien hay muchas cuestiones que pueden ser decididas por los asociados o los fundadores, el CCyC impone una serie de **requisitos** que no pueden ser dejados de lado, relacionados con los órganos que deben integrar los entes. Primero se explicará qué es el estatuto, y luego se hará foco sobre esos requisitos que impone la normativa vigente sobre los órganos internos.

El **estatuto** es aquel instrumento constituido por las normas que los socios fundadores han convenido redactar para regir la vida institucional de la asociación. El ordenamiento legal actual exige que contenga las normas sobre el gobierno, la administración y la representación y, si la ley lo exige, sobre la fiscalización interna de la persona jurídica.

Al ser solicitada la personería jurídica ante el registro de comercio o dirección de personas jurídicas correspondientes, la pieza esencial de ese trámite es el estatuto. Se trata de la regla interna fundamental para el buen funcionamiento de la entidad, y es por eso que vale la pena construir reglas que expresen el desempeño que se desea de la organización en aspectos tales como la duración del mandato de las autoridades, las formalidades para las convocatorias a asambleas de so-

2. Una persona jurídica de segundo grado sería una federación, es decir, una asociación compuesta por muchas asociaciones. Una de tercer grado sería una confederación, es decir, una federación compuesta por federaciones.

cios previstas para las asociaciones, la definición precisa del objeto social.

Si bien el estatuto debe sentar particularidades de cada organización, como se dijo anteriormente, existe en la ley una serie de imposiciones que no se pueden omitir. Algunas se agotan al momento de la presentación y aprobación. Otras, que también se definen en el estatuto, deben regir durante todo el funcionamiento de la entidad. En relación a la organización del ente, impone que las asociaciones civiles se conformen de una asamblea de socios, una comisión directiva y un órgano de fiscalización interna, mientras que para las fundaciones solo se exige que cuenten con un consejo de administración.

En el estatuto también deben establecerse los procedimientos para el funcionamiento interno que no estén previstos por la ley, los cuales organizarán la actividad interna de la entidad, desde el modo en que son citadas las reuniones de la comisión directiva o el consejo de administración hasta la forma en que deben ser llevados los libros contables. Muchas veces se hace dificultoso llevar todas las formalidades y procedimientos en regla, incluso para las organizaciones más consolidadas, por lo que es muy conveniente que la asociación cuente con un profesional para que se encargue de estas cuestiones, aunque siempre bajo la supervisión de las personas designadas institucionalmente como responsables.

1.3.1 OBLIGACIONES FISCALES

De igual manera que ocurre con la regulación para el surgimiento y desarrollo de las OSC en materia legal-burocrática, en la política fiscal también existe una atomización normativa, puesto que la Agencia Federal de Ingresos Públicos (AFIP) modifica las normas generales a través de dictámenes de interpretación o resoluciones particulares.

El marco fiscal aplicable aún resulta insuficiente para responder a las necesidades de las OSC, y en buena medida ignora que se trata de entidades que no persiguen el lucro, ya que muchos impuestos son cobrados a las OSC al igual que a las sociedades comerciales, que sí tienen esta finalidad. No obstante, existen algunos beneficios fiscales para las OSC.

Para que las OSC puedan aspirar a algún tipo de exención impositiva o, en su defecto, reducción de impuestos, resulta indispensable que posean autorización formal y personería jurídica, por lo que las simples asociaciones se ven excluidas de este sistema de beneficios en su accionar cotidiano.

Cuando las OSC poseen personería, alcanzar la exención del impuesto a las ganancias es un paso crucial a la hora de adquirir otro tipo de beneficios, puesto que esta exención, en palabras de Ippolito-O'Donnell, "genera un efecto cascada" para alcanzar otras exenciones [2010: 346].

Una vez que una OSC posee personería jurídica, puede tramitar la exención del impuesto a las ganancias ante la agencia correspondiente a su domicilio de la AFIP. Si la exención es aprobada, la OSC correspondiente aplica de manera inmediata para la exención al impuesto a la ganancia mínima presunta y puede postularse a la reducción de otros impuestos de índole local [Ippolito-O'Donnell 2010].

El detalle de las exenciones posibles derivadas de las leyes tributarias correspondientes se encuentra resumido en la Resolución General AFIP N° 2681, en vigencia desde 2010. En ella se hace mención al procedimiento necesario para obtener el certificado de exención de impuesto a las ganancias, así como ciertas reducciones del impuesto al valor agregado (IVA) y la reducción de las alícuotas correspondientes a los impuestos

sobre los créditos y débitos en cuentas bancarias. Para realizar los trámites, el artículo 3° de la Resolución impone a las OSC ciertos requisitos, tales como tener un CUIT, contar con el domicilio fiscal actualizado y tener al día la presentación de declaraciones juradas ante AFIP, entre otros.

La Ley de Impuesto a las Ganancias delimita el espectro de asociaciones que pueden verse beneficiadas con la exención a aquellas entidades abocadas a la salud pública, la asistencia social, la beneficencia, la educación, la caridad y la instrucción con fines científicos, literarios, artísticos, gremiales y de cultura física o intelectual.

En ese marco, también existe un estímulo a las donaciones constituido por la posibilidad de deducir de las ganancias del año fiscal las sumas donadas a asociaciones civiles y/o fundaciones. El monto deducible en concepto de donaciones es de hasta el 5% del monto total de ganancia anual que la persona (física o jurídica) debe gravar en concepto de impuesto a las ganancias, y aplica solo para las donaciones efectuadas a las asociaciones civiles y/o fundaciones mencionadas en el artículo 81 inciso c de la Ley de Impuesto a las Ganancias.³

Desde muchos sectores se ha señalado que este sistema de incentivos es insuficiente, en tanto hace diferenciaciones arbitrarias entre distintos tipos de OSC, cuando en verdad todas persiguen el bien común. Asimismo, el tope del 5% para las deducciones del impuesto a las ganancias se presenta en muchos casos acotado, pues representa un incentivo que involucra fondos muy pequeños.

Respecto del impuesto sobre los créditos y débitos en cuentas bancarias [Ley N° 25.453], en el 2001 las OSC fueron beneficiadas con una reducción del mismo, el cual, en lugar de consistir en un 0,60%, consiste en un 0,25%. El trámite debe realizarse ante la entidad bancaria en donde se aloje la cuenta correspondiente.

No existen reducciones generales del impuesto al valor agregado (IVA), a pesar de que algunas ramas empresarias sí obtienen este beneficio [Ippolito-O'Donnell 2013: 347]. En particular, según el artículo 20 de la Ley de Impuesto al Valor Agregado N° 23.349, los servicios prestados por fundaciones y asociaciones civiles incluidas en el inciso f de la Ley de Impuesto a las Ganancias se encuentran exentos del IVA, siempre que se relacionen directamente con los fines de la organización. La implicancia práctica es que la exención aplica únicamente a la prestación de servicios y no, por ejemplo, a la venta de inmuebles. La exención tampoco las libra de pagar el impuesto contenido en las compras, aunque las asociaciones que expenden productos pueden requerir a la AFIP la exención para ventas extraordinarias [Mazzeo 2008: 23].

Los trámites pertinentes para la exención o reducción de impuestos deben ser realizados a través de la página web de la AFIP. Para ello, se deben presentar las declaraciones juradas anuales de la organización y el informe para fines fiscales, entre otros.

En lo que a los tributos provinciales respecta, en casi todas las jurisdicciones las OSC pueden ser eximidas del tributo a los ingresos brutos.

3. Se refiere a aquellas cuyo objetivo principal sea: 1. la realización de obra médica asistencial de beneficencia sin fines de lucro; 2. la investigación científica y tecnológica cuando cuente con certificación del Ministerio de Educación; 3. la investigación científica sobre cuestiones económicas, políticas y sociales orientadas al desarrollo de los planes de partidos políticos; 4. La actividad educativa para el otorgamiento de títulos reconocidos oficialmente, y la promoción de valores culturales.

1.3.2 OBLIGACIONES LABORALES

El régimen de obligaciones de seguridad para los trabajadores dependientes de las OSC es un tema particularmente relevante para muchas de ellas. El sistema vigente impone a las asociaciones civiles y fundaciones el pago del mismo monto de aportes que una empresa privada que se dedica al comercio.

Por otra parte, como se dijo anteriormente, si se trata de una simple asociación, los integrantes de la comisión directiva [y, en particular, el presidente y el tesorero] pueden quedar como solidariamente responsables por esos incumplimientos.

Los **aportes** que las OSC están obligadas a pagar por cada trabajador registrado a su cargo son:

- Aporte al Sistema de Seguridad Social [Ley N° 24.241, art. 11]:
 - Aporte del empleador: 16% del salario bruto.
 - Deducido del salario bruto del trabajador: 11% del salario bruto.

- Aporte al Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados [Ley N° 19.032, art. 8]:
 - Aporte del empleador: 2% del salario bruto.
 - Deducido del salario bruto del trabajador: 3% del salario bruto.

- Aporte para la obra social del trabajador [Ley N° 23.660, art. 16]:
 - Aporte del empleador: 5% del salario bruto.
 - Deducido del salario bruto del trabajador: 3% del salario bruto.

- Contribución sindical [Convenio Colectivo de Trabajo 462/06, art. 41 inc. 1 y 2]: 2% del salario bruto.

- Asegurador de riesgos de trabajo [ART] [Ley N° 24.557]: varía según su cotización.

- Seguro de vida obligatorio [Decreto 1.567/74]: 0,03% del salario bruto.

Los aportes correspondientes al régimen de la seguridad social de los trabajadores se tornan excesivamente onerosos, y ponen seriamente en problemas su sustentabilidad. Es preciso, entonces, que sea sancionado un régimen laboral que atienda a estas dificultades, que contemple tanto a aquellas OSC que se encuentran en mejores condiciones de afrontar grandes erogaciones en aportes de este tipo como a las que les resulta más difícil. Desde ya, no sería admisible ningún tipo de flexibilización de las condiciones de trabajo, ni de los montos de aporte de los trabajadores de las OSC. Muy por el contrario, de lo que se trata es de generar regímenes que aseguren el debido pago de esas cargas y obligaciones, y que el peso no recaiga solamente sobre las OSC, que muchas veces no pueden afrontarlo.

Existen otros regímenes útiles para colaborar en el trabajo de las OSC, tales como los regidos por la Ley 25.855 de Voluntariado Social, la Ley 26.427 de Pasantías Educativas o la Ley 26.940 de Incentivo del Empleo Registrado para empleadores cuya plantilla no supere los 15 trabajadores.

El **voluntariado social** es definido en el artículo 3 de la Ley 25.855 de la siguiente forma: “son voluntarios sociales las personas físicas que desarrollan, por su libre determinación, de un modo

gratuito, altruista y solidario, tareas de interés general en dichas organizaciones, sin recibir por ello remuneración, salario ni contraprestación económica alguna”. Sin embargo, la misma ley aclara, en el mismo artículo, que “no estarán comprendidas en la presente ley las actuaciones voluntarias aisladas, esporádicas, ejecutadas por razones familiares, de amistad o buena vecindad, y aquellas actividades cuya realización no surja de una libre elección o tenga origen en una obligación legal o deber jurídico”.

El voluntario debe recibir capacitación para el cumplimiento de su actividad, entre otros derechos, y también debe ser asegurado contra los riesgos de accidentes y enfermedades derivados directamente del ejercicio de las actividades de voluntariado. Debe cumplir algunas formalidades simples, que surgirán del Acuerdo Básico Común del Voluntariado Social que la organización y el voluntario deben firmar.

Este sistema ha sido poco utilizado, y si bien no puede de ningún modo sustituir al régimen laboral –es irrisorio el aporte que puede hacer a una OSC una persona voluntaria diez horas semanales frente al que puede hacer un empleado en relación de dependencia– sí son de gran ayuda y colaboran a las tareas de las OSC.

Siguiendo la ley que creó el Sistema de Pasantías Educativas en el marco del sistema educativo nacional, podemos decir que una **pasantía educativa** es el “conjunto de actividades formativas que realicen los estudiantes en empresas y organismos públicos, o empresas privadas con personería jurídica, sustantivamente relacionado con la propuesta curricular de los estudios cursados en unidades educativas, que se reconoce como experiencia de alto valor pedagógico, sin carácter obligatorio” [Ley N° 26.427, art. 2].

Del artículo 3 de la ley se desprende que el objetivo del sistema de pasantías educativas es lograr que los pasantes: “a. Profundicen la valoración del tra-

bajo como elemento indispensable y dignificador para la vida, desde una concepción cultural y no meramente utilitaria; b. Realicen prácticas complementarias a su formación académica, que enriquezcan la propuesta curricular de los estudios que cursan; c. Incorporen saberes, habilidades y actitudes vinculados a situaciones reales del mundo del trabajo; d. Adquieran conocimientos que contribuyan a mejorar sus posibilidades de inserción en el ámbito laboral; e. Aumenten el conocimiento y manejo de tecnologías vigentes; f. Cuenten con herramientas que contribuyan a una correcta elección u orientación profesional futura; g. Se beneficien con el mejoramiento de la propuesta formativa, a partir del vínculo entre las instituciones educativas y los organismos y empresas referidos en el art. 1° de la presente ley; h. Progresen en el proceso de orientación respecto de los posibles campos específicos de desempeño laboral.”

Este sistema es más limitado en su aplicación que el del voluntariado y más complejo en su formalización, porque el artículo 5 de la ley exige que las instituciones educativas diseñen un proyecto pedagógico integral de pasantías a nivel institucional, como marco para celebrar convenios con las empresas u organismos en los que se aplicará dicho sistema.

Si bien las jornadas de los pasantes son mayores que las de los voluntarios, pues pueden tener una carga horaria máxima de hasta 20 horas semanales, la relación de pasantía solo puede durar de dos a doce meses, prorrogable una única vez por seis meses. Es un requisito ineludible que se acredite un real proceso educativo por parte de un guía educativo ajeno a la OSC, y que la evaluación y control del pasante no lo efectúe alguien de la asociación sino los profesores, guías o tutores.

La Ley N° 26.940 es aplicable a quienes tienen hasta cinco empleados registrados [art. 18] o hasta 15 empleados [art. 24]. Determina, para ambos casos, importantes reducciones a las cargas sociales [Decreto 1714/2014 y resoluciones conjuntas de la

AFIP 3763/15 y Ministerio de Trabajo 287/15]. En esas resoluciones se aclara expresamente que están incluidas las fundaciones, las asociaciones civiles y las simples asociaciones en la obtención de

estos beneficios. El trámite para obtenerlos se inicia en la agencia AFIP en la cual la OSC está inscrita y los requisitos están detallados con precisión en el artículo 4 de las resoluciones mencionadas.



CONCLUSIONES

En este módulo hemos descrito distintos aspectos en torno al régimen legal, fiscal y laboral que rige para las OSC. Estos aspectos legales se refieren a su posibilidad de constituir una persona jurídica distinta de sus miembros y a sus ventajas y desventajas; a sus obligaciones fiscales y sus obligaciones laborales.

En primer lugar, hemos visto los beneficios de constituir formalmente la personería jurídica de las OSC, y que existen para ello tres opciones: la asociación civil, la simple asociación y la fundación. La asociación es la que otorga mayor libertad en relación a su objeto, mientras que la fundación es más rígida. Por su parte, la simple asociación es la que menos exigencias requiere para su constitución, aunque el régimen de responsabilidad es más extenso que en la asociación civil y más gravoso para sus directivos y asociados.

En segundo lugar, repasamos cuáles son las obligaciones fiscales que tienen que enfrentar las OSC y cómo impacta en su capacidad para obtener financiamiento.

Finalmente, repasamos el régimen de obligaciones laborales de las OSC derivado de los aportes y contribuciones a la seguridad social. Hemos visto que este régimen muchas veces se torna excesivamente oneroso para las OSC, y que existen algunas alternativas disponibles como el voluntariado, las pasantías educativas o el régimen de la Ley N° 26.940, que pueden constituir herramientas útiles para aumentar los recursos humanos para las OSC.

BIBLIOGRAFÍA

Bobbio, Norberto [1991]. “La Sociedad Civil”. En *Estado, Gobierno y Sociedad. Por una teoría general de la política*. México: Fondo de Cultura Económica.

Bresser Pereira, Luis Carlos y Nuria Cunill Grau [1998]. “Entre el Estado y el mercado: lo público no estatal”. En *Lo público no estatal en la Reforma del Estado*. Buenos Aires: CLAD/Paidós, pp. 25-56.

Camou, Alberto [2004]. “Estado, mercado y sociedad civil en la Argentina actual. Una mirada desde la Universidad y algunas tesis para la discusión”. En González Bombal, Inés [ed.]. *Fortaleciendo la relación Estado-sociedad civil para el desarrollo local*. Buenos Aires: CEDES-CENOC-Universidad de General Sarmiento, pp. 69-86.

Civicus-Gadis [2006]. *Civil Society from Within: Times of Crises, Times of Opportunity*. CIVICUS Civil Society Index Report for Argentina [2004-2005]. Buenos Aires.

Ippolito O’Donnell, Gabriela [2010]. “Sociedad civil, organizaciones de la sociedad civil y democratización en la Argentina”. En Sorj, Bernardo [comp.]. *Usos, abusos y desafíos de la sociedad civil en América Latina*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.

-----[2013]. “Calidad Institucional y sociedad civil en Argentina”. En Acuña, Carlos [comp.]. *¿Cuánto importan las instituciones? Gobierno, Estado y actores en la política argentina*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores, pp. 325-364.

Mazzeo, Santiago y Nicole Etchart [2008]. *Marco legal y regulatorio de las actividades de autofinanciamiento de las Organizaciones de la Sociedad Civil*. Nonprofit Enterprise and self-sustainability team.

RECURSOS

Agencia Federal de Ingresos Públicos, Resolución General N° 2681 -/- Código Civil y Comercial -/- Constitución Nacional -/- Convenio Colectivo de Trabajo 462/06 -/- Corte Suprema de Justicia de la Nación, “Asociación Lucha por la Identidad Travesti - Transexual c/ Inspección General de Justicia” [Fallos 329:5266, 2006] -/- Decreto 1.567/74 -/- Ley N° 19.032 de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados -/- Ley N° 23.349 de Impuesto al Valor Agregado -/- Ley N° 23.660 de Obras Sociales -/- Ley N° 24.241 de Jubilaciones y Pensiones -/- Ley N° 24.557 de Riesgos del Trabajo -/- Ley N° 25.855 de Voluntariado Social -/- Ley N° 26.427 de Pasantías Educativas -/- Ley N° 26.893 de Impuesto a las Ganancias -/- Ley N° 26.940 de Promoción del Trabajo Registrado y Prevención del Fraude Laboral -/- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

ESTRATEGIAS DE FINANCIAMIENTO

Construir la sustentabilidad de una organización sin fines de lucro no es una tarea sencilla. Sin embargo, se torna imprescindible para asegurar su funcionamiento en el largo plazo. En muchas ocasiones sucede que las organizaciones de la sociedad civil (OSC) son espacios pequeños, que no cuentan con los recursos humanos, de tiempo y/o económicos para dedicarse a la búsqueda de nuevas fuentes de financiamiento. No obstante, es fundamental que las organizaciones puedan lograr una arquitectura financiera saludable. “La solidez de una ONG se mide en su capacidad de depender

de un mix equilibrado entre distintas formas de financiación”, explica Massimiliano Curti, director ejecutivo de Sumá Fraternidad, ONG (Organización No Gubernamental) que brinda apoyo técnico a organizaciones para asegurar su sostenibilidad.

En este módulo desarrollaremos, de forma sencilla, algunas formas y estrategias de financiamiento para las organizaciones, haciendo foco en tres áreas clave: la cooperación internacional, las plataformas de financiación colectiva o *crowdsourcing*, y la responsabilidad social empresaria.

Elaboración: Vanina Mona de ADC y Agustina De Luca de la Fundación Directorio Legislativo, en base al Manual de Cooperación de la RACI y el blog Donar Online de Wingu (<https://donaronline.org/blog>)

Preguntas
que respondemos
en este módulo



¿Cómo logramos que
nuestras organizaciones
sean sustentables?

¿Qué es la cooperación
internacional?
¿Cómo funciona?

¿Cómo hacer campañas
de *fundraising*?

¿Qué es la responsabilidad
social? ¿Cómo puedo
acceder a ella?



FUENTE: Suma Fraternidad

2.1 LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL

En este apartado, seguiremos la línea desarrollada por la **Red Argentina para la Cooperación Internacional (RACI)**,⁴ conformada por organizaciones de la sociedad civil, que busca ser un vínculo entre OSC que trabajan con apoyo de la cooperación internacional y los Agentes de Cooperación Internacional que realizan inversión social en el país.

2.1.1 ¿QUÉ ES LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL?

¿Qué es la cooperación internacional? ¿Cómo funciona? ¿La única forma de cooperación internacional es la provisión de fondos? ¿Es muy difícil acceder a fuentes de ayuda internacional? Estas son solo algunas de las preguntas que reflejan la importancia que tiene para las OSC la posibilidad de profundizar, mejorar o aprender a trabajar con apoyo de la cooperación internacional para alcanzar la consecución de las misiones y visiones institucionales.

De acuerdo con la RACI, la cooperación internacional “se trata de un proceso que contempla la inversión pública y privada para la resolución de problemáticas de interés social, a través de la provisión de recursos humanos y/o financieros y de la transferencia de capacidad técnica, administrativa y tecnológica para la concreción de proyectos

que promuevan el desarrollo humano, económico, social, cultural y político de un país”. Por ende, la cooperación internacional puede entenderse como **toda ayuda financiera, técnica y de recursos humanos que provenga del exterior**.

El sistema de cooperación internacional, que desde sus inicios estuvo pensado y dirigido para funcionar de Estado a Estado, tuvo que adaptarse al surgimiento de otros actores relevantes en la escena de las relaciones internacionales. Debó modificar, así, sus modos de actuación ante aquellos que si bien tienen relevancia e impacto, no representan países o naciones, sino que están aglutinados en torno de la protección de determinadas problemáticas o que buscan dar solución a conflictos que afectan a la humanidad.

2.1.2 ¿QUÉ ES LA AYUDA OFICIAL AL DESARROLLO?

Mientras que las actividades de cooperación internacional son llevadas a cabo por dos o más actores internacionales (sean Estados u OSC), la **Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD)** surge desde países u organizaciones sociales del hemisferio norte dirigidas

exclusivamente a estimular el desarrollo de países en el hemisferio sur, de modo que la relación se torne más equilibrada y resulte sostenible. En ambos casos, las acciones pueden ser impulsadas por gobiernos u organizaciones no gubernamentales.

4. Agradecemos a RACI por facilitar el material sobre el que se desarrolla toda la estrategia de cooperación internacional como medio de financiamiento para las OSC en este módulo.

Este tipo de ayuda **comprende donaciones, préstamos blandos o grants** realizados a naciones o territorios –generalmente en vías de desarrollo– que figuran en la lista de países ⁵ que pueden recibir ayuda oficial de gobiernos extranjeros o de agencias multilaterales que buscan promover el desarrollo económico y el bienestar de las poblaciones. Esta lista de beneficiarios surge de

una serie de indicadores elaborados por los países miembros del Comité de Asistencia al Desarrollo y los organismos multilaterales. Además de recursos financieros, la AOD comprende también cooperación técnica, científica y administrativa para proyectos que apunten como objetivo principal a generar un mejoramiento de las condiciones de vida de determinados grupos vulnerables.

2.1.3 ¿QUIÉNES SON LOS AGENTES DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL?

Se llama Agentes de la Cooperación Internacional a **todos aquellos actores que realizan inversión social estratégica**, siendo cual fuere el origen de sus fondos –públicos, privados o mixtos– y cuyas ac-

ciones apuntan a la resolución de problemáticas de interés público, a través de la provisión de recursos humanos y/o financieros y de la transferencia de capacidad técnica, administrativa y tecnológica.

El Directorio de Cooperación Internacional ofrece un listado de las entidades de todo el mundo que brindan financiamiento. De esta manera, busca generar una situación de igualdad de oportunidades en materia de acceso a la información de fuentes de recursos extranjeros.

Disponible en: www.raci.org.ar/recursos-para-ong

2.1.4 LAS FUENTES DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL

Las fuentes del financiamiento internacional para OSC pueden ser fondos públicos internacionales o fondos privados internacionales. El primer grupo se canaliza a través de organismos multilaterales [mediante los aportes que hacen los países miembros], Ministerios de Relaciones Exteriores, agencias de cooperación internacional, representaciones extranjeras [embajadas o delegaciones radicadas en el país receptor] y gobiernos locales. El segundo grupo

está compuesto por fundaciones privadas internacionales, donaciones corporativas internacionales y donaciones de individuos que provengan del exterior del país receptor. A su vez, también son tenidos en cuenta aquellos aportes en especies por parte de pasantes universitarios y voluntarios extranjeros.

A continuación, se presenta un gráfico con estas fuentes de financiamiento:

5. Se desprende de aquí: <http://datos.bancomundial.org/indicador/DT.OOA.ODAT.GN.ZS>

FUENTES DE FINANCIAMIENTO



2.1.5 LOS TIPOS DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL

Existen diversos tipos⁶ de cooperación internacional, pero a los fines de este manual se hará foco en tres de ellos. Estos son:

1) La cooperación financiera. Se refiere “a toda transferencia concedida para la financiación de actividades orientadas al desarrollo del país receptor, que se canaliza bajo la forma recursos financieros transferidos desde los países donantes o beneficiarios”.⁷ Este tipo de cooperación puede realizarse de tres maneras:

- Subvenciones y créditos a través de proyectos y programas.
- Ayudas en mercancías para el desarrollo del país que éste no puede importar por carecer de recursos.
- Financiación para realizar reformas estructurales.

La forma más común de asistencia financiera a organizaciones de la sociedad civil es la que se realiza mediante **grants**, a través de los cuales “los donantes realizan los aportes financieros no reembolsables para que las organizaciones de la sociedad civil puedan llevar a cabo proyectos de desarrollo”.⁸ Cada donante posee sus propios criterios para implementar este tipo de donaciones, llamados *guidelines* o lineamientos de apoyo del

donante, en donde se establecen: las temáticas a las cuales se prestará el apoyo; las sumas con las que colaborará el donante; el tipo y las características de la institución que recibirá los fondos, así como también los requerimientos para la confección de las presentaciones de los proyectos.

2) La cooperación técnica y científica. “Consiste en la transferencia y aplicación de la experiencia y el conocimiento a la búsqueda de soluciones adaptadas a los países menos desarrollados, a través de la ejecución conjunta de medidas, estrategias y proyectos”.⁹ Por lo general, este tipo de colaboración se da a través de Programas de Cooperación Técnica, en los que expertos viajan al país que solicita la ayuda para realizar trabajo de campo, asesoramiento, seminarios o conferencias. La duración de estos programas varía según el gobierno que impulse la cooperación pero es habitual que no supere los 12 meses. También existen servicios de consultoría y de capacitación realizados por algunos donantes. Si bien este tipo de cooperación fue originalmente impulsado por gobiernos, hoy también se lleva a cabo entre OSC que colaboran unas con otras, compartiendo sus experiencias y buenas prácticas.

3) Pasantías y voluntariados. El objeto de las pasantías es conocer y/o aprender ciertas capacidades específicas o colaborar con el desarrollo de

6. Entre ellas: Cooperación Financiera; Cooperación Técnica, Científica y Administrativa; Ayuda Humanitaria y de Emergencia; Reorganización de la Deuda; Cooperación Descentralizada; Cooperación Sur-Sur; Cooperación Triangular; Auspicios Académicos: becas y Fellowships y Pasantías y Voluntariado.

7. Información obtenida del sitio web de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico [OCDE], en línea en <http://www.oecd.org>

8. Información extraída del sitio web de Grants.gov, en línea en <http://www.grants.gov/aboutgrants/grants.jsp>, consultado el 3 de mayo de 2012.

9. Información extraída el 3 de mayo de 2012 del sitio web de la Embajada de la República Federal de Alemania en Argentina en línea en www.embajada-alemana.org.ar/culturas/becas3.htm

conocimiento de la institución a la cual el experto se traslada. Es necesario destacar que las pasantías pueden o no ser rentadas, mientras que las acciones de voluntariado requieren menores formalidades administrativas, aunque sí del mismo grado de compromiso. Esta vía de cooperación permite a cualquier persona del extranjero colaborar, partici-

par y desarrollar actividades en el campo de las acciones que lleva adelante una OSC. Uno de los ejemplos más exitosos a nivel mundial de voluntariado es el de Greenpeace, a través del cual los voluntarios, además de compartir los valores de la organización, deben colaborar en identificar problemas, proponer alternativas e instrumentar soluciones.

2.1.6 CÓMO ACCEDER A LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL

Para acceder al financiamiento y a la asistencia internacionales, las organizaciones interesadas deben cumplir una serie de requisitos, tanto formales como informales. Estos son:

- Estar legalmente constituidas ante la Inspección General de Justicia, lo cual supone además la presentación periódica de la memoria y balance financiero de la organización.
- Tener antigüedad en la gestión (si bien puede variar, se suele solicitar un mínimo de 2 años de experiencia en la temática para acceder a fondos internacionales).
- Reunir todos los requisitos estipulados en la convocatoria para ser elegibles.

Luego, suelen valorarse diversas cualidades de las organizaciones, que si bien no son obligatorias ponen de manifiesto el valor agregado por parte de las mismas:

- Contar con auditorías externas de los balances financieros.
- Pertenecer a redes o alianzas nacionales e internacionales. Se asume que la pertenencia a redes otorga mayor legitimidad al trabajo de la institución, puesto que permite compartir espacios de intercambio y agendas temáticas con otras organizaciones.

- Constituirse en referente en la temática que aborda la institución. Se trata de mostrarse como un actor protagónico, con peso propio. No se vincula al tamaño de la organización sino a su *expertise* en el campo temático, al modo innovador que sitúa a la institución como un referente para la consulta y el intercambio, más allá de las convocatorias a proyectos.

Para poder aplicar a una convocatoria internacional, la organización debe llevar adelante dos pasos previos: conocer, por un lado, las necesidades y capacidades propias de su organización y, por el otro, el mercado de la cooperación. Las necesidades y capacidades se podrán identificar a través de una correcta planificación estratégica, un plan anual de actividades, reuniones del equipo de trabajo que permitan un conocimiento claro de los proyectos que se están ejecutando y de aquellos otros para los cuales es preciso conseguir fondos, etcétera [a efectos de profundizar estos temas, véase el módulo 3]. Una vez realizado esto, conviene hacer un mapeo de donantes, porque esto permite detectar y conocer con anticipación cuáles son las oportunidades provenientes de la Cooperación Internacional que se ajustan a la misión, programas y actividades que lleva a cabo cada organización. El objeto de construir esta herramienta, una vez que se realizó la búsqueda –ya sea *online*, a través de boletines o por medio de otras fuentes–, es sistematizar la información obtenida y filtrada según los intereses institucionales.

EJEMPLO DE CALENDARIO ANUAL DE CONVOCATORIAS

	CONVOCATORIA ABIERTA	CONCURSOS	FONDOS INTERNACIONALES	FONDOS MIXTOS	FONDOS "LOCALES" DE EMBAJADAS
ENE				Partnership for Transparency Fund [PTF]	
FEB	Convocatoria de la AECID				Embajada de Suiza
MAR					
ABR			Fundación InterAmericana [IAF]		
MAY					Embajada de Nueva Zelanda
JUN					
JUL		Concurso de Development Marketplace			
AGO					
SEP				FONTRA	
OCT					
NOV			Global Environment Fund		
DIC					

El cuadro funciona únicamente a modo de ejemplo, es decir que el calendario y las categorías establecidas no se corresponden con las fechas reales.

Los principales criterios para armar un mapa de donantes son:

- Elegibilidad geográfica [si Argentina es aplicable].
- Elegibilidad temática [el foco de la convocatoria].
- Tipo de beneficiario [OSC, persona física u organismo estatal].
- Contraparte [si se requiere una contraparte financiera].
- Requisitos específicos de la convocatoria.

2.1.7 ¿CÓMO ES EL PROCESO QUE INVOLUCRA UNA CONVOCATORIA? ACCESO A LA INFORMACIÓN, PRESENTACIÓN DE PROYECTOS Y EJECUCIÓN POSTERIOR

Como queda de manifiesto, todo proceso de formulación de proyectos que tenga como finalidad la presentación ante una organización donante y, en consecuencia, la búsqueda de fondos, se enmarca en un proceso más amplio.

En primer lugar, la **exploración de fondos** comienza a través de una búsqueda proactiva de oportunidades de cooperación. Para este caso, existen sitios web, boletines o espacios de diálogo con otras organizaciones que pueden proporcionar información actualizada al respecto. A modo de ejemplo pueden mencionarse el sitio web y los distintos boletines o newsletters de la RACI, las páginas web oficiales de las embajadas de países extranjeros en Argentina, la página web del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de la Nación (www.mrecic.gov.ar/) o el *mailing list*¹⁰ internacional FundsforNGOs (www.fundsforngos.org/), que provee información sobre *grants* a nivel global.

Una vez identificada la oportunidad de financiamiento, se pasa a la **elaboración del documento del proyecto**. Las instituciones financiadoras poseen sus propios esquemas y modelos para la recepción de propuestas, los cuales se presentan, por lo general, a través de formularios o guías. Esta etapa incluye la confección de presupuestos.

Cuando la propuesta es aprobada, luego del agradecimiento correspondiente, se inicia la **etapa de firma del contrato**. Es imprescindible contar con un documento que deje constancia del apoyo y la modalidad del donante ya que, además de legitimar el acuerdo entre las partes, el banco exige la presentación de una copia para gestionar los cobros. La firma del convenio es el último paso antes del desembolso efectivo de fondos y el comienzo del proyecto.

Teniendo en cuenta la relevancia de la construcción de vínculos sólidos y genuinos con el donan-

10. Un *mailing list* es un listado o cadena de mails que reciben todos aquellos que están suscriptos, con notificaciones o noticias sobre la temática..

te, se recomienda mantenerlo informado durante todo el proceso de implementación del proyecto, más allá de la presentación de los informes parciales y finales que forman parte de las obligaciones formales establecidas en el contrato.

A lo largo de la ejecución de un proyecto, los donantes suelen pedir que se les rindan cuentas de

las actividades realizadas y del dinero utilizado, con el propósito de ir teniendo algún tipo de devolución sobre lo que están financiando. Así, la organización debe velar por el cumplimiento del contrato y garantizar la satisfacción del donante con la calidad de su trabajo, entre otras razones porque de esto puede depender una posible renovación del apoyo del donante.

Actualmente, la Argentina no es un receptor prioritario de la cooperación internacional ya que en los últimos años ha subido en la escala internacional, pasando de ser considerado país de renta media a renta media-alta. Esta situación produjo que varios organismos multilaterales y organizaciones internacionales desvíen su foco de interés del país, dificultando el acceso a fondos y premios internacionales. De este modo, las OSC han tenido que desarrollar nuevas estrategias para acceder a estos fondos cada vez más competitivos, tales como la alianza entre distintas organizaciones sociales de cara a una presentación, la búsqueda de fuentes de financiamiento alternativas o no tradicionales a través de la realización de eventos, las donaciones privadas y el vínculo con empresas que mantienen programas de Responsabilidad Social Empresaria [RSE].

2.2 PLATAFORMAS DE FINANCIAMIENTO COLECTIVO COMO ALTERNATIVA

La financiación colectiva de las organizaciones puede darse tanto de forma presencial como virtual. En el primer caso, requiere un gran número de voluntarios que comunican una acción o causa social en la calle y solicitan a ciudadanos de a pie que donen dinero para un objetivo específico.¹¹ Alternativamente, en los últimos años ha crecido a gran escala la forma virtual de recolección de dinero, sobre todo a raíz de la expansión de las telecomunicaciones e internet.

Las plataformas de donaciones a través de internet o *crowdfunding* pueden constituir una opción tecnológica económica y accesible para los interesados en este tipo de financiamiento colectivo.

Ahora bien, no cualquier actividad de una organización es apta para una campaña de *crowdfunding*, sino que debe desarrollarse para lograr apoyo social a una actividad/proyecto específico. Este proyecto debe tener objetivos claros y concretos,

11. Por ejemplo, UNICEF o la Fundación HUÉSPED cuentan con una amplia red de voluntarios en las calles que buscan donantes al acercarlos el trabajo de la organización, y solicitarles su donación periódica a través de su tarjeta de crédito.

realizables en un período de tiempo y bajo un presupuesto determinado.

Por otro lado, hay que distinguir el *crowdfunding* de otras vías de financiación. El donante de una campaña de *crowdfunding* es alguien que apoya una causa ocasional y concreta, a diferencia de quienes pueden ser considerados “socios”, los cuales aportan dinero todos los meses para sostener la estructura de la organización en efectivo o a través de plataformas digitales específicas para ello.

El donante eventual es aquel que se ve interpelado por el objetivo y los protagonistas de la campaña y decide colaborar para que pueda concretarse ese proyecto puntual. Sin embargo, puede no estar familiarizado con la organización sino meramente haberse sentido identificado con el objetivo y/o temática de nuestra campaña.

El donante socio, en cambio, aporta dinero todos los meses para sostener la infraestructura de nuestra organización. Es probable que este sea más cercano a la OSC, la conozca mucho mejor y esté comprometido con su misión institucional.

En la actualidad, existen diversas plataformas *online* para la recaudación de fondos. Entre las más importantes se destacan:

Donar Online [www.donaronline.org]: desarrollada por Wingu,¹² es una plataforma pensada para las OSC. Permite inscribirse a cualquier organización sin fines de lucro de la región siempre que tenga personería jurídica vigente, cuenta bancaria a su nombre y al menos un acuerdo con alguna tarjeta de crédito o débito. Una vez

que la organización tiene los datos de los donantes, necesita procesar esa información para poder hacer efectiva la donación y que el dinero se deposite en su cuenta. En principio el uso de la plataforma no tiene costo, ya que está pensada para las organizaciones más pequeñas y su escasa capacidad de pago. Sin embargo, a medida que se supera cierta cantidad de donantes, la plataforma comienza a tener un costo mensual acorde al volumen de donaciones.

Nobleza Obliga [www.noblezaobliga.com]: es una plataforma de financiamiento colectivo orientada a causas solidarias. Trabaja bajo la modalidad de “recibe todo lo que recauda”, es decir que se recibe todo el dinero recaudado aunque no se haya llegado al monto estipulado de recaudación. Cualquier persona u organización puede crear una página personalizada para recaudar donaciones para un fin determinado. Nobleza Obliga brinda las herramientas y guías necesarias para ayudar a recaudar donaciones online.

AppRight [www.appright.org]: es una aplicación móvil para realizar investigaciones de mercado que, al mismo tiempo, funciona como una herramienta de *fundraising* para OSC. Se posiciona como intermediario entre las empresas y las organizaciones: el usuario descarga la aplicación al celular, realiza una breve encuesta y luego decide a qué organización donarle dinero [entre aquellas que estén previamente inscriptas]. Pero no es el usuario quien dona el dinero sino las empresas registradas en la aplicación.

DonarDonar [www.donardonar.org]: es una plataforma *online* gratuita que sirve para recaudar

12. Wingu es una OSC que busca potenciar el trabajo de organizaciones y proyectos sin fines de lucro de América Latina a través de la incorporación de tecnología y metodologías innovadoras. Se ocupan de que la organización cuente con todo lo necesario para aprovechar las oportunidades de la web, brindando asesoramiento estratégico, apoyo técnico y entrenamiento en temas como sitios web, bases de datos y CRM, herramientas de gestión, social media y email marketing. Para mayor información, ver: www.winguweb.org

fondos para una campaña. Los usuarios compran monedas de \$1 y eligen la campaña a la que quieren donar esas monedas.

Para conocer un poco más los pasos a seguir para lograr una campaña de *crowdfunding* efec-

tiva, se pueden consultar los webinarios realizados por Wingu¹³ en la temática, la web de Sumá Fraternidad [www.sumafraternidad.org] o el blog de Donar Online [www.donaronline.org], en donde hay distintos tips, experiencias concretas y consejos.

2.3 LA RESPONSABILIDAD SOCIAL

2.3.1 ¿QUÉ ES LA RESPONSABILIDAD SOCIAL?

De acuerdo con Bernardo Kliksberg,¹⁴ “la responsabilidad social empresarial [RSE] es una forma de gestión que se define por la relación ética de la empresa con los accionistas, y por el establecimiento de metas empresariales compatibles con el desarrollo sostenible de la sociedad; preservando recursos ambientales y culturales para las generaciones futuras, respetando la diversidad y promoviendo la reducción de las desigualdades sociales” (Kliksberg 2010). Es decir, **una organización con RSE** [puede ser una empresa, universidad, emprendimiento, entre otros] **es aquella que tiene conciencia sobre los impactos que produce cada una de sus acciones** y que busca promover un desarrollo sostenible y sustentable, cuidando el medioambiente y las personas con las que trabaja.

A escala mundial, las organizaciones y sus partes interesadas son cada vez más conscientes de la necesidad y los beneficios de un comportamiento

socialmente responsable. El desempeño de una organización en relación con la sociedad en la que opera y con su impacto sobre el ambiente se ha convertido en una parte crítica al medir su desempeño integral y su habilidad para continuar operando de manera eficaz. En parte, esto es reflejo del creciente reconocimiento de la necesidad de asegurar ecosistemas saludables, equidad social y buena gobernanza de las entidades. En el largo plazo, todas las actividades de las organizaciones dependen de la salud de los ecosistemas mundiales, sumado a que las mismas están sometidas a un escrutinio cada vez mayor por parte de sus diversos actores interesados.

En este sentido, numerosas empresas tienen programas de RSE, mediante los cuales brindan financiamiento a organizaciones sociales para desarrollar actividades afines a los ejes temáticos del sector empresarial.

13. Los webinarios son una serie de talleres online con la descripción y desarrollo de herramientas específicas. Para consultar los de Wingu, ver www.youtube.com, Wingu Channel.

14. Doctor en Ciencias Económicas, asesor internacional, científico social, reconocido mundialmente como fundador de una nueva disciplina, la Gerencia Social, y como pionero de la “Ética para el Desarrollo”, el Capital Social y la Responsabilidad Social Empresarial [RSE]. Ver: www.bernardokliksberg.com/fondos

2.3.2 ¿CÓMO SE PUEDE ACCEDER A FINANCIAMIENTO A TRAVÉS DE RSE?

Es preciso mencionar que mediante los programas de RSE, las empresas son aliados de las organizaciones para la consecución de los objetivos y el desarrollo de actividades, y como tales, participan de forma activa a lo largo de todo el proceso de elaboración e implementación de los proyectos. De este modo, se va generando una masa crítica de conocimiento compartido, mediante la cual las organizaciones se comunican y dialogan fluidamente con las empresas acerca de sus problemas, objetivos y planes de acción.

Para acceder a los diversos programas de RSE, en primera instancia, hay que conocer **el ámbito de actuación de la empresa**, es decir, los temas prioritarios que desarrolla, sus objetivos comerciales y las líneas de financiamiento que maneja mediante RSE. En relación a esto último, es muy relevante conocer cuál es el calendario para la presentación

de propuestas (momento del año en que deben presentarse) si es que tienen esta modalidad, el formato y los requisitos formales que debe cumplir la organización. En este sentido, la elaboración de propuestas es similar al proceso de cooperación internacional.

Tan importante como lo dicho en el párrafo anterior es el **cultivo del vínculo** que se establece entre organización y empresa: difícilmente una empresa vaya a financiar a una organización que no conoce, con la que no tuvo relación previa y de la cual no sabe cómo trabaja. Por ello es recomendable hacer un primer acercamiento presencial o telefónico, realizar una presentación institucional, conversar sobre las acciones que desarrolla la organización y exponer cómo puede esta contribuir o complementar los objetivos de la empresa, para lo cual podrían desarrollar proyectos en conjunto.

2.4 FINANCIAMIENTO ESTATAL

Se trata de otra fuente de recursos con la que cuentan las organizaciones de la sociedad civil. No es la forma más extendida, puesto que implica por parte del sector civil mantener un delicado equilibrio que permita la coherencia entre la consecución de la misión de la organización y la necesaria independencia de las posibles interferencias o intentos de cooptación políticos.

En este sentido, se incluyen dos ejemplos:

1] El Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, a través del programa “Argentina Trabaja”, brinda

asistencia a emprendimientos y proyectos puntuales de organizaciones y empresas sociales en el país.

Para más información, consultar en:
<http://www.desarrollosocial.gob.ar/ArgentinaTrabaja/>

2] El Programa Fortalecimiento a Organizaciones de la Sociedad Civil del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, que tiene como principal objetivo desarrollar estrategias de promoción, fortalecimiento y articulación entre

organizaciones de la sociedad civil, con o sin personería jurídica, que trabajan en proyectos orientados a la inclusión social de poblaciones vulnerables de la Ciudad de Buenos Aires.

Para más información, consultar en:
www.buenosaires.gob.ar/desarrollosocial/fortalecimientodelasociedadcivil/organizaciones-de-la-sociedad-civil



CONCLUSIONES

Los conceptos arriba comentados no buscan agotar la información acerca de los procesos existentes en materia de financiamiento sino contribuir a una primera aproximación que luego permita profundizar.

A raíz de los lineamientos expuestos, puede observarse la diversidad de canales de cooperación que están a disposición de las OSC para desarrollar sus actividades. Es fundamental, por ello, contar con alguna planificación estratégica que otorgue claridad a la hora de avanzar hacia los objetivos organizacionales y las distintas acciones e intervenciones que permitirán alcanzarlos. Este paso contribuye a la reflexión acerca de cuáles de las distintas fuentes de financiamiento son las más adecuadas para avanzar en la misión de las organizaciones.

BIBLIOGRAFÍA

Kliksberg, Bernardo [2010]. *Los límites de la responsabilidad social en la empresa*. Buenos Aires: Aedem ediciones.

RECURSOS

Normas ISO 26000 -/- Red Argentina para la Cooperación Internacional, Manual de Financiamiento Internacional -/- Webinar “Recaudación de fondos, grandes donantes y RSE ¿Cómo hacer una estrategia online?” Dictado por Wingu el 24/06/2014 -/- Webinar “Recaudación de fondos online” Dictado por Wingu el 24/10/2014 -/- www.donaronline.org/blog -/- www.grants.gov -/- www.oed.org -/- www.raci.org.ar

PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA

La mayoría de nosotros, de forma intuitiva o con algunas herramientas básicas, planificamos nuestra vida cotidiana. En esos momentos decidimos qué cosas haremos y cuáles no, cuánto vamos a gastar, con quiénes haremos nuestras actividades y cuánto tiempo le dedicaremos. Las organizaciones, al igual que las personas, planifican en mayor o menor medida sus acciones para poder lograr sus objetivos. Dependiendo del tipo y momento de la organización que se trate, esta planificación puede ser más sistemática, organizada y con una mirada en el largo plazo, o más coyuntural, mediata y cortoplacista. En cualquier caso, la planificación es una herramienta sustan-

cial para la subsistencia de una organización y para el logro de sus objetivos.

En este módulo brindaremos algunos lineamientos básicos y recomendaciones que permitan auxiliar a las organizaciones en su tarea de planificar estratégicamente sus actividades, de cara a propiciar mejores condiciones para alcanzar sus objetivos de acuerdo con la misión y la visión planteadas, y adaptándose a las capacidades y recursos con que cuentan.

El módulo está dividido en tres secciones. La primera hace foco en las especificidades de la

Preguntas
que respondemos
en este módulo

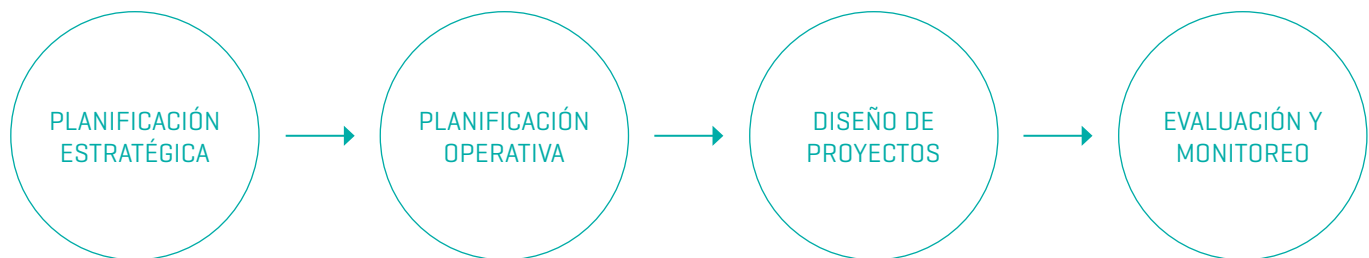


¿Qué es la planificación estratégica y cómo llevarla adelante?

¿Qué es la planificación operativa?

¿Qué implica desarrollar un sistema de monitoreo y evaluación?

planificación estratégica institucional. La segunda está orientada a describir la planificación operativa, la cual se deriva de la sección anterior. Este punto es clave ya que muchas organizaciones fracasan en la concreción de sus objetivos porque se dedican a las cuestiones operativas sin realizar primero un abordaje estratégico. Por su lado, la planificación operativa es la que guiará el diseño de proyectos posteriores. La última sección se focalizará en el monitoreo y la evaluación de los avances como instancia final del proceso, cuyos resultados validarán o reformularán las directivas iniciales planteadas en la planificación estratégica.



3.1 ¿QUÉ ES LA PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA?

La **planificación estratégica (PE)** se refiere a una mirada de largo plazo de la organización como un todo. Implica la elaboración de “un plan amplio, unificado e integrado que relacione las políticas estratégicas de una organización con los desafíos y necesidades del medio, en aras de alcanzar el máximo nivel de eficiencia y calidad en las intervenciones” [Espinoza Vergara 1989].

Siguiendo los aportes de Bueno Campos [1996], la PE sirve para:

- **Pensar a la organización de forma integral.** La organización no es un esquema rígido sino el resultado de diversos componentes, muy diferenciados entre sí, pero que interactúan y se influyen de forma permanente: visión, valores, principios, metas, equipos de trabajo, políticas, métodos, estrategias, herramientas y sistema de comunicación.
- **Comprender el entorno.** Es imprescindible analizar el entorno, en forma integral, considerando las dimensiones sociales, económicas, políticas y culturales, dado que las mismas interactúan continuamente, incidiendo y/o condicionando nuestra planificación.
- **Cuestionar la interacción entre la organización y el entorno en su permanente necesidad de adaptación.** Dado que uno de los propósitos de la organización de la sociedad civil (OSC) es incidir sobre el entorno, transformar situaciones no deseadas y construir cultura social, los cambios en el contexto tendrán impacto en la organización institucional interna. En consecuencia, la organización se analiza, se repiensa y se modifica. Por ello, es importante que su estructura goce de cierta flexibilidad para adaptarse a los cambios del contexto.

ALGUNAS VENTAJAS DE LA PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA:

Afirma a la organización: el proceso de planificación reafirma un compromiso compartido entre sus miembros y las razones por las cuales cada uno decide formar parte de ella.

Descubre lo “mejor de la organización”: identifica y valora las cosas que la organización hace mejor, sus fortalezas y las condiciones para su buen desempeño.

Mantiene el rumbo: la PE proporciona una pausa para que la organización se examine a sí misma y determine si está todavía encaminada hacia el futuro que desea alcanzar.

Transforma la visión en acción: la PE representa una oportunidad para trazar un mapa de la organización que exponga los pasos que hay que dar para alcanzar su visión.

3.1.1 ESTRATEGIAS Y LÍNEAS DE ACCIÓN

El proceso de PE tiene como objetivo definir las estrategias que le darán marco y las líneas de acción que se desprenderán como consecuencia. Este proceso es altamente creativo, y requiere el compromiso total y el esfuerzo perseverante de los miembros del equipo de planificación [Anello 1993: 13].

Para poder formular adecuadamente las estrategias es necesario definir previamente varios conceptos, que son la base de las mismas:

- **Visión:** es la expresión explícita de un futuro deseado, difícil pero no imposible, basado en valores compartidos y dentro de las tendencias probables, que la organización trata de contribuir a crear. La visión surge de responder la pregunta: ¿hacia dónde vamos?
- **Misión:** es el propósito de la existencia de la organización. Es su aporte específico a la realización de la visión. Es lo que la distingue de la labor de otras organizaciones. La misión surge de responder a las preguntas: ¿para qué existimos? y ¿qué es lo que hace la organización?
- **Valores y principios:** son los elementos fundantes a los que adhiere la organización, conforme a los cuales actúa y que eventualmente propone al resto de la sociedad. Los valores y principios responden a la pregunta: ¿de qué manera lo hacemos? Aquí se pueden incluir temas varios como la concepción de derechos humanos que se utilizará, el enfoque desde dónde se piensa la participación y cómo se la piensa, la concepción en torno a la transparencia de los procesos, etc.

- **Análisis de situación o contexto/diagnóstico inicial:** el análisis contextual comprende un conjunto de metodologías y herramientas para poder evaluar las condiciones internas y externas de la organización. El análisis contextual responde a la pregunta: ¿de dónde partimos?

Posteriormente, como elemento adicional en la reflexión es importante identificar el escenario que se desea alcanzar en un plazo específico: sobre la base del diagnóstico inicial de situación, y con el horizonte que se plantea en la visión, el proceso de planificación debe proyectar un escenario deseado intermedio [realista y viable] a ser alcanzado en un plazo temporal determinado.

Las estrategias deben surgir entonces de una reflexión profunda de estos componentes, para así definir las pautas generales que nos permitirán cumplir con nuestra misión institucional. Las mismas se materializan en la formulación de **objetivos estratégicos**. Las pautas que surjan de esta etapa orientarán luego la planificación operativa de la organización.

Por su lado, las **líneas de acción** otorgan mayor especificidad al marco general que se plantea en una estrategia.

Una estrategia puede considerar una o varias líneas de acción. Por ejemplo:

- **Misión de la organización:** promover la participación en los procesos de toma de decisiones de política pública.

- **Objetivo estratégico:** tener presencia en la mayor cantidad de espacios de toma de decisiones políticas a nivel nacional.

- **Líneas de acción vinculadas a la estrategia:**

A) Periodistas. Formación de una relación con periodistas y comunicadores para propiciar la difusión de información.

B) Tomadores de decisión. Desarrollo de un vínculo colaborativo con tomadores de decisión para sensibilizarlos sobre la temática.

C) Actores de la sociedad civil. Creación de coaliciones multisectoriales para impulsar el tema.

En ocasiones, puede ser útil reflexionar y seleccionar las líneas de acción en función de ciertos criterios predefinidos. Por ejemplo: capacidad de acceso al financiamiento, alianzas establecidas o potenciales, antecedentes en la temática, relevancia del tema en la agenda pública, etc.

Cabe destacar también que algunas líneas de acción pueden estar vinculadas con el desarrollo institucional interno, por ejemplo en cuestiones vinculadas a la capacitación de sus miembros o a la gestión administrativa.

CONDICIONES BÁSICAS PARA LA PLANIFICACIÓN:

- Definir claramente los objetivos.
- Motivar al equipo involucrado.
- Disponer de tiempo para ejecutarla.
- Identificar a los responsables de la coordinación del proceso y, preferentemente, a un facilitador que organice las reuniones, promueva la escucha y las actitudes positivas, sea flexible y no condicione las decisiones con sus opiniones.
- Destinar los recursos necesarios para su realización.

3.2 ¿QUÉ ES LA PLANIFICACIÓN OPERATIVA?

Como lo señalan Anello y Hernández [1993], mientras que **la PE se orienta a la eficacia**, es decir, a maximizar los resultados y el impacto en dirección al cumplimiento de la misión institucional, **la planificación operativa (PO) se orienta a la eficiencia**, es decir, a proyectar adecuadamente los recursos de la organización. Un trabajo es eficaz si logra el propósito que trazamos. Es eficiente si logra sus objetivos con un uso óptimo de recursos. Un trabajo eficaz pero no eficiente logra el propósito deseado, pero con un número mayor de personal y con mayores gastos que los necesarios. Un trabajo eficiente pero no eficaz calcula bien el uso de los recursos humanos y materiales, pero no los dirige hacia objetivos que tengan un impacto significativo en lo que realmente se desea lograr.

La PO implica concretamente definir el **plan de acción** de la organización para especificar cómo alcanzará el escenario deseado. Entre sus componentes se incluyen:

- El diseño institucional de la organización [se visualiza en la selección de áreas, programas, direcciones, etc.].
- La identificación de los objetivos alcanzables y medibles para cada una de estas áreas o programas. Se establece un orden de prioridades y se prevén las modificaciones que pueden darse

en el tiempo, de acuerdo con los recursos de los que se dispone en ese momento.

- La identificación de las principales acciones a realizar en función de los objetivos previamente definidos, los recursos disponibles y la situación de partida, determinando la cronología de las mismas y las posibles articulaciones entre ellas.
- La designación de responsables, tanto hacia el interior del equipo como hacia afuera, si es que se trabaja en articulación con otros.
- El cálculo de los recursos necesarios. En esta sección se seleccionan los recursos disponibles y se prevén aquellos otros que pudieran ser necesarios.
- Un cronograma en el que se calculen los tiempos necesarios para llevar a cabo las acciones propuestas, teniendo en cuenta un margen justo de tolerancia.
- Un sistema de monitoreo y evaluación.

Por ejemplo: supongamos que la organización definió un diseño institucional focalizado en programas. Cada programa contará con una PE específica. Veamos cómo se podría plasmar en un cuadro la PO del programa "Cambio Climático":

PROGRAMA “CAMBIO CLIMÁTICO”

OBJETIVO ESTRATÉGICO 1: Fortalecer el rol de la organización como referente en la temática tanto a nivel local, nacional y regional para incidir en políticas públicas.

OBJETIVOS OPERATIVOS	ACTIVIDADES	PRODUCTOS
1. Promover la incorporación de la organización como miembro en espacios colectivos de incidencia en los distintos niveles.	1.1 Proponer a la organización como miembro activo de la Plataforma Climática Latinoamericana y otros.	Nuestra organización es miembro activo de plataformas de incidencia.
	1.2. Generar alianzas específicas con organizaciones regionales y subnacionales [por ej. la Red de municipios frente al cambio climático].	Alianzas confirmadas.
2. Participar de espacios de discusión de políticas públicas climáticas.	2.1 Solicitar participación en la Estrategia Nacional de Cambio Climático.	La organización participa activamente de diversos espacios de discusión de políticas climáticas.
	2.2 Solicitar participación en espacios provinciales/locales de discusión del tema.	

OBJETIVO ESTRATÉGICO 2: Fortalecer el desarrollo y la difusión de información sobre los impactos del cambio climático y los conflictos socioambientales.

1. Difundir marco conceptual del programa.	1.1 Diseñar una estrategia de difusión de los documentos sobre la temática ya elaborados por la organización.	Documentos institucionales difundidos en diversos sitios y redes.
	1.2 Producir información relevante y actualizada sobre el tema en función de temáticas específicas [CC y salud, CC e infraestructura, CC y migración, etc.]	Documentos de análisis actualizados.
2. Promover espacios de discusión colectiva sobre la temática.	2.1 Generar alianzas multisectoriales para impulsar foros de debate sobre CC.	Espacios de discusión colectiva multisectoriales desarrollados.

INDICADORES	NIVEL DE CUMPLIMIENTO	RECURSOS
<p>Número de espacios colectivos de los cuales nuestra organización es parte y participa activamente.</p> <p>Cantidad de reuniones generadas, cantidad de alianzas.</p>	---	---
<p>Número de espacios de discusión de políticas climáticas en los que participa la organización / Cantidad de reuniones.</p>	---	---
<p>Cantidad de espacios y redes donde aparecen nuestros documentos.</p> <p>Cantidad de documentos de análisis actualizados según temáticas específicas.</p>	---	---
<p>Cantidad de alianzas generadas / Cantidad de espacios de discusión colectiva desarrollados / Cantidad de participantes en cada espacio.</p>	---	---

3.3 ¿QUÉ IMPLICA DESARROLLAR UN SISTEMA DE MONITOREO Y EVALUACIÓN?

Una vez finalizada la etapa de construcción de la planificación operativa, es importante diseñar un sistema de monitoreo y evaluación del proceso de implementación de los proyectos. Estas herramientas permiten conocer los resultados que se están generando, y analizar si estos son acordes a los objetivos estratégicos y, en todo caso, si brindan la oportunidad de corregir el rumbo a tiempo, a sabiendas de que cuanto antes se reformulen las actividades menores serán los costos del cambio.

El **sistema de monitoreo** se refiere a una actividad que se desarrolla con cierta regularidad en el interior de la organización, recogiendo y analizando datos e información relevante. Su implementación se realiza a través de **indicadores** clave, cuyos resultados se comparan con las metas preestablecidas.¹⁵ Los indicadores son criterios objetivamente verificables que se utilizan para determinar si los objetivos se están cumpliendo. Ya que muchas veces no es una fase priorizada por las organizaciones, es importante incluir la identificación de los indicadores de monitoreo como parte de nuestra planificación estratégica, a los fines de optimizar el tiempo.

Existen diversas herramientas para llevar adelante sistemas de monitoreo. Una de las más conocidas actualmente son los llamados tableros de control, diseñados sobre la base de un soporte de tecnología. Los tableros de control agrupan un conjunto de indicadores, cuyo seguimiento y

evaluación periódica permite contar con un conocimiento actualizado de la situación de la organización. Estos sistemas solo requieren tener actualizada la información.

Por su lado, la **evaluación** se desarrolla en períodos más espaciados que dependerán de los recursos con los que cuente la organización, aunque suelen desarrollarse cada uno o dos años. La evaluación es un diagnóstico integral y objetivo de los proyectos o programas impulsados por la organización, que considera una revisión general de sus objetivos estratégicos predeterminados, los logros alcanzados, los obstáculos encontrados y las lecciones aprendidas. Su fin es evaluar el cumplimiento de los objetivos planteados, la eficiencia en su implementación, su efectividad, su impacto y su sostenibilidad. Entre otras cosas, analiza las razones por las cuales los resultados fueron o no alcanzados, identifica los resultados no esperados y aporta al proceso lecciones aprendidas junto con recomendaciones para próximas etapas. Asimismo, al evaluar también se consideran la coherencia y el sostenimiento de los principios, los valores y las políticas institucionales, así como todo otro aspecto vinculado a la vida institucional.

Es saludable que los evaluadores sean externos a la organización. De realizarla los mismos que planificaron, gestionaron y ejecutaron las actividades, podrían caer en el riesgo de no ser lo más objetivos posibles y distorsionar los resultados.

15. Un sistema de monitoreo también puede compararse con la línea de base existente al inicio del proyecto.



CONCLUSIONES

La planificación estratégica de las organizaciones es una herramienta sustancial para hacer un uso eficiente y eficaz de los recursos disponibles de cara a alcanzar los objetivos que se proponen las OSC. Si bien la PE suele ser relegada a un segundo plano en términos de prioridades por parte de las organizaciones (en particular de aquellas más chicas y con menor grado de institucionalización), la experiencia demuestra que en la mayoría de los casos la inversión de tiempo en esta tarea deriva en importantes resultados. Alinear la acción de la organización a sus valores, sus principios y su propósito en respuesta a las necesidades de un contexto y poner al servicio sus mejores capacidades, permite a la entidad crecer como organización y generar un cambio social que le resulte relevante.

BIBLIOGRAFÍA

Ander Egg, Ezequiel [1991]. *Introducción a la planificación*. Madrid: Siglo XXI.

Anello, Eloy y Juanita Hernández [1993]. *Capacitación de Maestros Rurales*. Santa Cruz: Universidad NUR, Instituto Superior de Educación Rural.

Bueno Campos, Eduardo [1996]. *Dirección estratégica de la empresa. Metodología, técnicas y casos*. Madrid: Pirámide.

Cámara López, Luis [2005]. *Planificación Estratégica: Guía para organizaciones sin ánimo de lucro que prestan servicios de inserción sociolaboral*. Madrid: Cideal.

Camisaza, Elena; Miguel Guerrero y Rubén de Dios [1997]. *Planificación Estratégica. Metodología y plan estratégico de las organizaciones comunitarias*. Buenos Aires: CENOC.

Díez de Castro, José y Javier Rivas Costa [2002]. "Planificación". En Díez de Castro, J.; Redondo López, C.; Barreiro Fernández, C.; López Cabarcos, M. A., *Administración de empresas: Dirigir en la sociedad del Conocimiento*. Madrid: Pirámide.

Espinoza Vergara, Mario [1989]. *Programación. Manual para trabajadores sociales*. Buenos Aires: Humanitas.

RECURSOS

Análisis y Desarrollo Social Consultores [s/d]. *Guía de planificación estratégica en ONGs de Acción Social*. Madrid: Plataforma de ONG de Acción Social. Versión digital. Disponible en: http://www.plataformavoluntariado.org/ARCHIVO/documentos/recursos/PLANIFICACION_ESTRATEGICA.pdf -/- Fundación Itaú [s/d]. *Guía de planificación estratégica para organizaciones sociales y culturales*. Disponible en: http://www.fundacionitau.org.py/Content/Gacetillas/Gacetilla_130669740000000000_5526.pdf

BLOQUE B

DERECHOS E INSTITUCIONES DEMOCRÁTICAS

ÍNDICE BLOQUE B

PRÓLOGO **60**

INTRODUCCIÓN AL BLOQUE **62**

MÓDULO 4
La incidencia en políticas públicas desde la perspectiva de derechos **66**

4.1 ¿De qué hablamos cuando hablamos de derechos y de derechos humanos? **66**

4.2 El rol del Poder Ejecutivo como generador y articulador central de las políticas públicas **75**

Conclusiones **83**

MÓDULO 5
Funcionamiento del Poder Legislativo e incidencia en el proceso de sanción de leyes

5.1 ¿Cómo funciona el Poder Legislativo Nacional? **90**

5.2 ¿Cómo es el proceso de incidencia en el Poder Legislativo? **93**

5.3 ¿Cuáles son los momentos para la incidencia legislativa? **94**

5.4 ¿Cuáles son las condiciones para la incidencia legislativa? **101**

Conclusiones **102**

MÓDULO 6 Poder Judicial: ¿cómo acceder a la justicia?	6.1	¿Qué es el Poder Judicial? ¿Cuál es su función?	106
	6.2	¿De qué hablamos cuando hablamos de acceso a la justicia?	110
	6.3	¿Cómo puedo acceder a la justicia?	111
	6.4	¿Con qué problemas puedo encontrarme al intentar acceder al Poder Judicial para el resguardo de un derecho?	118
		Conclusiones	120
MÓDULO 7 Acceso a la información pública	7.1	Importancia del derecho a la información	124
	7.2	Fundamentos normativos	125
	7.3	Procedimiento administrativo: ¿cómo hacer un pedido de información pública a nivel nacional?	130
		Conclusiones	132
MÓDULO 8 Análisis presupuestario y derechos humanos	8.1	Acercamiento a las etapas y documentos relevantes relacionados con el presupuesto. Sus instancias de participación	136
	8.2	Exigibilidad de derechos: pasos para el análisis presupuestario desde una perspectiva de derechos	145
		Conclusiones	155

PRÓLOGO

Desde el regreso a la democracia en 1983, Argentina ha realizado grandes progresos en el largo camino de consolidación del sistema democrático. Los logros incluyen desde la realización de los juicios por violaciones masivas a los derechos humanos hasta el sometimiento de un aparato estatal autoritario al imperio de la ley, pasando por la ampliación de derechos y la modernización de nuestras leyes fundamentales. Así, estas tres décadas, aun con altibajos, nos dejan un balance positivo.

Sin embargo, aún persisten enormes desafíos en relación al fortalecimiento de nuestras instituciones democráticas. Los tres poderes del Estado tienen ante sí una extensa agenda de reformas pendientes,

que incluye temas centrales para el correcto funcionamiento de nuestro sistema político y para la vida cotidiana de los ciudadanos. Entre los más urgentes se destacan la ausencia de políticas estructurales en materia de transparencia y lucha contra la corrupción, la ineficacia del Estado ante el problema de la inseguridad, las recurrentes falencias en la administración de justicia, la delegación de facultades legislativas y “superpoderes” al Poder Ejecutivo, las limitaciones a la independencia judicial, el debilitamiento de los organismos de control y de la Defensoría del Pueblo y la necesidad de que se reconozcan y protejan de modo efectivo los derechos de diversos colectivos y sectores sociales como mujeres, pueblos originarios, adultos mayores y otros.

En todos estos desafíos, la sociedad civil tiene un rol enorme que cumplir. La experiencia de las últimas tres décadas indica que su papel en la articulación y agregación de las demandas sociales ha sido central para la promoción de reformas tendientes a mejorar el funcionamiento de nuestras instituciones democráticas. Tanto a través de actividades de investigación, difusión e incidencia como mediante el armado de coaliciones, alianzas, y estrategias comunicacionales, las organizaciones de la sociedad civil han logrado generar cambios concretos, promover reformas, fijar agendas en el debate público, y construir consensos en torno a temas prioritarios.

Esta labor, sin embargo, no siempre ha sido exitosa. Si bien en algunos campos se ha podido avanzar, en otros aún persisten marcados déficits de calidad institucional. Por ende, la tarea de la sociedad civil es permanente, no hay descanso, siempre se puede y se necesita estar un poco mejor. Si bien el Estado detenta el poder y la política es el medio para articular las preferencias sociales, no se puede soslayar que la sociedad civil ha sido un facilitador de cambios políticos e institucionales, que no solo “aceita” los engranajes de la mecánica democrática sino que también identifica, analiza y promueve reformas para mejorar día a día la calidad de nuestras instituciones democráticas.

Álvaro Herrero

Vicepresidente de Poder Ciudadano. Director
de Laboratorio de Políticas Públicas

INTRODUCCIÓN AL BLOQUE

En la Argentina moderna, los derechos humanos y las instituciones democráticas se complementan mutuamente. En términos simples, estos dos componentes son, o deberían ser, la base de todas las políticas públicas, el fundamento de todos los procesos gubernamentales que vivimos día a día y la clave para lograr un cambio real y duradero en nuestras comunidades. Pero, ¿qué quieren decir estos conceptos que tanto escuchamos? ¿Qué son los derechos humanos? ¿Qué es la democracia? ¿Sabemos cómo sacar el máximo provecho de estos derechos para incidir en las políticas públicas? Estas son preguntas que debemos responder para entender qué son los derechos y las instituciones y así poder realizar estrategias de incidencia eficaces.

Empecemos con el concepto de derecho: **un derecho es un principio, un precepto o una regla que rige las relaciones humanas en toda sociedad civil**, y al que deben someterse todos los ciudadanos. Los derechos de los cuales gozamos los argentinos están contemplados dentro de la

Constitución Nacional y en los tratados internacionales. Por ejemplo el derecho a la vida, el derecho a la libertad, el derecho a la educación, entre otros. Los **derechos humanos son derechos inherentes a todos los seres humanos**, sin distinción ni discriminación alguna de nacionalidad, lugar de residencia, sexo, origen nacional o étnico, color, religión, lengua o cualquier otra condición.

La Constitución Nacional busca proteger los derechos instaurando un sistema democrático, republicano y federal. Este sistema establece tres poderes cuya responsabilidad es formular, ejecutar y juzgar la ejecución de las leyes. La Constitución establece que el sistema es democrático: esto significa que los ciudadanos podemos elegir a nuestros representantes pero a su vez incidir en diferentes ámbitos del sistema estatal o directamente a través de herramientas de participación. Nuestros representantes, como funcionarios esenciales del Estado, evalúan la implementación de nuevas políticas públicas y reevalúan las políticas viejas para adaptarlas a las necesidades.

Es necesario discutir en conjunto el estado democrático y sus instituciones y los derechos humanos, ya que ambos funcionan en simbiosis: **el Estado garantiza los derechos humanos mientras que los derechos humanos establecen los fundamentos sociales para la existencia del Estado.**

Nos hace falta entender integralmente al Estado y al mismo tiempo entender los derechos de los que gozamos como seres humanos y como ciudadanos para poder incidir mejor. Este bloque apunta a eso. Comienza describiendo el proceso de las políticas públicas través de los tres poderes del Estado, en el marco de la perspectiva de los derechos humanos. El **módulo 4** ofrece una breve descripción del marco de derechos humanos en torno a las políticas públicas, y luego considera la función del Poder Ejecutivo en la formulación de esas políticas. El **módulo 5** mira al Poder Legislativo y sus funciones, y aborda los modos de incidir en el proceso de formulación de políticas públicas. El **módulo 6** describe el Poder Judicial

enfocando especialmente en el acceso a la justicia para las organizaciones de sociedad civil.

En el **módulo 7**, se ofrece una visión detallada sobre el acceso a la información en nuestro país. Allí se evalúa la importancia del acceso a la información para la incidencia en las políticas públicas y se explican los procesos para llevarlo a cabo, tanto presencial como remotamente. Para finalizar, el **módulo 8**, dedicado al uso de los presupuestos como una herramienta de seguimiento del Estado, se encarga de detallar los procesos de acceso a información presupuestaria y de cómo usar esta herramienta para monitorear las acciones del Estado.

El objetivo final de este bloque sobre Derechos e instituciones democráticas es alcanzarle al ciudadano y a la sociedad civil un compendio coherente y simple para conocer los espacios donde pueden incidir en los procesos democráticos de nuestro país.

LA INCIDENCIA EN POLÍTICAS PÚBLICAS DESDE LA PERSPECTIVA DE DERECHOS

Es común que escuchemos hablar de la necesidad de tener mejores políticas públicas para el desarrollo. Pero, ¿de qué hablamos cuando hablamos de políticas públicas? En este módulo vamos a desarrollar este tema desde la perspectiva de los derechos humanos, que nos servirá de guía para analizar y pensar sobre una mejor formulación de estas políticas. Analizaremos su proceso de formación y ciclo de vida, e identificaremos cuáles

son las ventanas de oportunidad para incidir en ellas. Luego nos focalizaremos en el rol del Poder Ejecutivo como actor central en la generación y articulación de políticas públicas. Describiremos su estructura y las características de la administración pública, para comprender la complejidad del Poder Ejecutivo en su carácter multidimensional. Por último, abordaremos el caso de un nuevo paradigma, el Gobierno Abierto.

Elaboración: Rosario Pavese, Iñaki Albisu y Karina Kalpschtrej de Poder Ciudadano, con la colaboración de Agustina De Luca de Fundación Directorio Legislativo.

Preguntas
que respondemos
en este módulo



¿De qué hablamos cuando hablamos de derechos y de derechos humanos? ¿Qué es la perspectiva de derechos?

¿Qué es una política pública?
¿Cómo es el proceso de formación de las políticas públicas?

¿Cuál es el rol del Poder Ejecutivo en el proceso de formación de las políticas públicas? ¿Cómo se organiza la administración pública?

¿Cuál es el rol del Poder Ejecutivo como generador y articulador central de las políticas públicas?

4.1 ¿DE QUÉ HABLAMOS CUANDO HABLAMOS DE DERECHOS Y DE DERECHOS HUMANOS?

En la actualidad, es común escuchar hablar de, por ejemplo, “perspectiva de género”. Pero, ¿qué significa esto? Como plantea la literatura especializada en este tema, adoptar una perspectiva de género implica desarrollar una mirada “relacional”, es decir, tomar como materia de análisis los vínculos entre hombres y mujeres y la distribución [desigual] de recursos, responsabilidades y poder [PNUD 2008]. Justamente, la perspectiva de género es parte de un espacio más amplio que es la considerada **perspectiva de derechos**. Para poder avanzar en esta definición es necesario recordar

previamente algunos conceptos básicos en materia de derechos humanos. En primer lugar, ¿qué son los derechos humanos? Siendo esta una noción muy cotidiana, su uso extendido hace que pierda precisión; y sabemos que cuando algo es muy abarcativo es poco lo que puede aportarnos para comprender la realidad: si algo es todo, es nada a la vez.

¿Cómo podemos definir los **derechos humanos** [DDHH]? La siguiente es la definición de la Organización de Naciones Unidas [ONU]:

Los derechos humanos son derechos inherentes a todos los seres humanos, sin distinción alguna de nacionalidad, lugar de residencia, sexo, origen nacional o étnico, color, religión, lengua, o cualquier otra condición. Todos tenemos los mismos derechos humanos, sin discriminación alguna.

[Oficina del Alto Comisionado de Derechos Humanos, 2011]

Junto a esto, existen dos perspectivas para pensar los DDHH:

- **Perspectiva tradicional / restringida:** los DDHH son un límite al poder del Estado. Por ejemplo el Estado no puede cometer actos que atenten contra la vida, la libertad, etc.
- **Perspectiva ampliada:** los DDHH son aquellos derechos que resultan esenciales para gozar de una vida digna y están vinculados con la plenitud del desarrollo de las personas: derecho a la vida, a la libertad, al trabajo, a la salud, etc.

Ahora bien, más allá del contenido de cada uno, es preciso considerar los rasgos comunes a cualquiera de estos derechos. Todos ellos son:

- **Universales:** pertenecen a todo ser humano, independientemente de su país de origen, raza, sexo, creencias, etc.
- **Indivisibles:** no pueden fraccionarse ni reducirse, es decir que se deben garantizar plenamente.
- **Inalienables:** no pueden separarse de las personas sin afectar su dignidad humana. Cada uno de los derechos es indispensable para una adecuada calidad de vida.
- **Interdependientes:** la realización de cada derecho es indispensable para el pleno goce de los demás. Por ejemplo, de nada serviría un “juicio justo” [donde se cumplen con todas las garantías] si la condena es la pena de muerte [donde se viola el derecho a la vida].

DERECHOS CIVILES Y POLÍTICOS O DCP *	DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES O DESC **
Derecho a la vida	Derecho al trabajo (incluyendo Derecho de huelga y libertad en la elección de empleo)
Derecho al honor	Derecho al medioambiente
Derecho a la libertad	Derecho a la seguridad social
Derecho a la seguridad	Derecho a la salud
Igualdad ante la ley	Derecho a la educación
Libertad de pensamiento, de conciencia y de religión	Derecho a participar en la vida cultural
Libertad de movimiento y libertad de tránsito	Protección, desarrollo y difusión de la ciencia y la cultura
Derecho a la justicia	Derecho a la alimentación, el vestido y la vivienda
Derecho a participar en la dirección de asuntos políticos	Derecho a constituir una familia y a recibir protección
Derecho a poder elegir y ser elegido a cargos públicos	Derecho al descanso y a la recreación
Derecho a formar un partido o afiliarse a uno	Derecho a la propiedad privada
Derecho a participar en elecciones democráticas	Derecho al agua
	Derecho a un nivel de vida adecuado y a la mejora continua de las condiciones de existencia

Cuadro de elaboración propia a partir de las siguientes fuentes: *Asamblea General de las Naciones Unidas, 1966. ** Organización de los Estados Americanos, 1948.

Por su parte, los Estados, cualquiera sea su nivel, tienen diferentes tipos de **obligaciones** frente a estos derechos –ya sean de las personas o de los grupos– que son irrenunciables e indelegables:

- **Respeto:** el Estado debe abstenerse de realizar determinadas conductas que obstaculicen o impidan el pleno goce de los DDHH.
- **Protección:** el Estado debe prevenir violaciones a los DDHH que provengan de terceras personas.
- **Satisfacción:** el Estado está obligado a adoptar medidas positivas (legislativas, administrativas, judiciales o de otra índole) que promuevan el desarrollo de los DDHH y debe garantizar el goce de estos derechos sin discriminación alguna.
- **Información:** el Estado tiene la obligación de producir información en materia de derechos económicos, sociales y culturales (DESC), así como también brindar/permitir el acceso de dicha información a quienes lo requieran.

4.1.1 ¿QUÉ ES LA PERSPECTIVA DE DERECHOS?

Podemos empezar entonces recordando qué son los derechos y qué obligaciones tienen los estados

para velar por ellos, con una definición sobre la perspectiva de derechos. Por ella podemos entender:

un marco conceptual para el proceso de desarrollo humano que está basado normativamente en principios y estándares internacionales de Derechos Humanos (DDHH) y operacionalmente dirigido a respetarlos, protegerlos y satisfacerlos. Un enfoque de este tipo, pretende integrar estos principios en la legislación, programas, planes y procesos de desarrollo de cada uno de los países [CEPAL 2006: 15]

¿Qué podemos decir de esta definición? En primer lugar, que la perspectiva de derechos es un marco, un punto de vista desde el cual pensamos y actuamos para decidir y evaluar sobre un contenido y su relación con la garantía y el goce de los derechos humanos. Así, el desarrollo de una perspectiva de derechos implica considerar qué marcos legales existen –tanto internacionales como regionales y luego locales– para definir y garantizar los derechos humanos en cualquier lugar y en cualquier situación.

Partiendo de aquí, debemos visualizar cuál es el catálogo elemental disponible de instrumentos internacionales en esta materia. Algunos de ellos son:

- Declaración Universal de los Derechos Humanos [1948];
- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos [1966];
- Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) [1966];
- Convención sobre la prevención y sanción del delito de Genocidio [1948];
- Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las formas de discriminación Racial [1965];

- Convención sobre la Eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer [1979];
- Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes [1984];
- Convención sobre los Derechos del Niño [1989];
- Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad [2006].

Estos acuerdos internacionales, ratificados por los países por medio de la firma de compromisos para su cumplimiento, forman desde 1994 parte de la Constitución Nacional argentina. La Reforma [a través del art. 75, inciso 22] les otorgó jerarquía constitucional, es decir, tienen el mismo peso normativo y de aplicación, que todo el contenido de la Constitución.

¿Qué nos interesa de estas definiciones para el desarrollo de este módulo?

Entendiendo qué son los DDHH, trabajar desde una perspectiva de derechos:

- Establece puentes y relaciones entre el campo de los DDHH, los principios que guían las políticas económicas y sociales, y las diferentes estrategias de desarrollo.
- Sostiene que los derechos demandan obligaciones y las obligaciones requieren mecanismos de exigibilidad y cumplimiento por parte de los estados.
- Define no solo aquello que los estados no tienen que hacer para evitar violaciones a los derechos humanos, sino también aquello que deben hacer para garantizar su goce. En ese sentido, los DDHH son un “programa” que debe guiar las políticas públicas.
- Plantea que la meta final de cualquier política pública debe orientarse hacia el desarrollo y la inclusión social.
- Considera a las personas ya no como beneficiarios y receptores sino como “titulares de derechos”. En ese sentido, la perspectiva de derechos plantea como central la participación de los titulares de derechos en las políticas públicas que los atraviesan y afectan [Arcidíaco 2009].

4.1.2 POLÍTICA PÚBLICA Y ENFOQUE DE DERECHOS: UNA RELACIÓN NECESARIA QUE DEBE CONSTRUIRSE

Suelen existir algunas zonas grises asociadas a la idea de política pública, entre las cuales hay dos sobre las que aquí nos interesa reflexionar especialmente. En primer lugar, hablar de política pública remite, a veces automáticamente, a actividades desarrolladas solo y de manera exclusiva por el Estado. En segundo lugar, suele derivarse que, por ser una actividad del Estado, es una actividad relacionada siempre con derechos.

Propondremos en lo que sigue algunas definiciones para pensar estas dos configuraciones y ponerlas en relación tanto con el enfoque de derechos como con las actividades de incidencia desarrolladas desde organizaciones de la sociedad civil (OSC) y desde la participación ciudadana. Esto nos llevará a profundizar no solo en las concepciones sino, centralmente, en las posibilidades de actuar en la “arena” de las políticas públicas.

ALIAR

BLOQUE B

p. 70

RECONOCIENDO LA COMPLEJIDAD DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS: ACTORES MÚLTIPLES, TENSIONES Y ARTICULACIONES COMO EJES DE SU DEFINICIÓN

Iniciamos el apartado con una definición clásica, de las muchas disponibles sobre políticas públicas. Oszlak y O'Donnell afirman que la política pública puede pensarse como:

un conjunto de acciones y omisiones que manifiestan una determinada modalidad de intervención del estado en relación con una cuestión que concita la atención, interés o movilización de otros actores en la sociedad civil. De dicha intervención puede inferirse una cierta direccionalidad, una determinada orientación normativa, que previsiblemente afectará el futuro curso del proceso social hasta entonces desarrollado en torno a la cuestión [Oszlak y O'Donnell 1995: 112-113].

Siguiendo a estos autores, pensar una política pública es indisociable de la emergencia de una cuestión social que se visualiza como problemática y que fuerza a una **toma de posición** –es decir, a algún tipo de decisión– con respecto a la tensión planteada por parte del Estado. Pero esto no significa necesariamente que la posición y actuación sea “unívoca, homogénea ni permanente. De hecho, suele ser todo lo contrario, y las precisiones

que estamos tratando de introducir aspiran a facilitar el manejo conceptual de las ambigüedades y variaciones involucradas” [Oszlak y O'Donnell 1995: 112].

Para avanzar con lo propuesto en este apartado, es preciso considerar algunas definiciones adicionales. La primera de ellas es la noción de **agenda estatal**. Por la misma se puede entender:

problemas, demandas, cuestiones, asuntos que los gobernantes han seleccionado y ordenado como objetos de su acción y más propiamente, como objetos sobre los cuales han decidido que deben actuar o que tienen capacidad de actuar [Aguilar Villanueva 1994: 29].

En segundo lugar, proponemos incorporar la noción de **capacidades estatales**, definida como:

la aptitud de las instancias de gobierno para plasmar, a través de políticas públicas, los máximos niveles de valor social, dadas ciertas restricciones contextuales y según ciertas definiciones colectivas acerca de cuáles son los problemas públicos fundamentales y cuál es el valor social específico que en cada caso debiese proveer la respuesta estatal a dichos problemas [Repetto 2007: 43].

De las definiciones anteriores, interesa resaltar aquí algunos pocos elementos para reflexionar:

- **El Estado no trabaja sobre el vacío o de manera aislada:** si bien el Estado es un actor fundamental en la construcción de su “toma de posición”, esta se produce en un campo de tensiones y articulaciones entre diferentes actores y sus intereses alrededor de una problemática.
- **No todas las necesidades y demandas se problematizan socialmente:** entendiendo que ninguna sociedad puede satisfacer la totalidad de las necesidades existentes o potencialmente existentes, las mismas pasan por un proceso de construcción que las transforma en “cuestiones” o “problemas” para el grupo que las enuncia y las considera un obstáculo.
- **No todas las cuestiones o problemas captan la atención estatal:** en la propia definición que se realiza de la política pública es posible encontrar un mapa de la capacidad de los actores –su poder– para definir las vías de solución, y de la toma de posición del Estado respecto a la cuestión específica [Aguilar Villanueva 1993: 27]. Esto es fundamental para intentar dilucidar de qué manera los sectores que se encuentran en situación de vulnerabilidad social pueden ser actores de política pública.
- **Pensar una política pública implica considerar los diferentes actores a los que por acción u omisión se interpela, convoca o invisibiliza:** el mapa de actores no está compuesto solo por aquellos que son reconocidos explícitamente en el planteo de la cuestión social sino también y

fundamentalmente por los que no son convocados o directamente no son considerados en su construcción de una política pública.

- **Capacidades estatales en la construcción de políticas públicas:** incluso después del ingreso a la agenda estatal de cuestiones que afectan derechos y grupos, la existencia de condiciones objetivas, técnicas y operativas para convertir un problema en un objeto de política pública – es decir, para plantear un camino de solución explícita– es un tema en sí mismo. En términos operativos, pensar y desarrollar políticas públicas implica considerar los atributos de las capacidades estatales –coordinación, flexibilidad, innovación, calidad de las reglas de juego y transparencia, sostenibilidad, evaluabilidad, eficiencia, eficacia y *accountability* – para ponderar la factibilidad y sustentabilidad futura de esta intervención.

Así, como puede verse, la construcción de una política pública es un proceso complejo y multiactoral, donde las estructuras sociales, de poder, políticas y económicas son puestas en revisión con el objetivo de construir un esquema de instituciones y prácticas basado en un enfoque de DDHH. Pero esta complejidad puede comenzar a delinear sus rasgos principales si se considera que la conjunción entre enfoque de derechos y política pública debe cumplir con un conjunto básico de parámetros, a saber [Pautassi 2009]:

- **Contenido mínimo de los derechos:** partiendo de la base de que existe un umbral mínimo de satisfacción de los derechos, el mismo debe ser garantizado sin evasiva alguna por parte de los estados.¹

1. El Comité DESC ha puntualizado que “un Estado en el que un número importante de individuos está privado de alimentos esenciales, de atención primaria de salud esencial, de abrigo y vivienda básicos o de la formas más básicas de enseñanza, prima facie no está cumpliendo sus obligaciones. Si el Pacto se ha de interpretar de manera que no establezca una obligación mínima, carecería en gran medida de su razón de ser” [Comité DESC, §10].

- **Máximo de los recursos disponibles:** si bien se reconoce que dar satisfacción inmediata a todos los derechos puede exceder las capacidades de un Estado, no obstante, debe realizarse un máximo esfuerzo en cada intervención estatal.²
- **Prohibición de regresividad, igualdad y no discriminación:** esto implica que ningún Estado puede dar marcha atrás en la satisfacción de los derechos, sino que por el contrario debe actuar en pos de la mejora y ampliación de los mismos.³
- **Especial protección a los grupos sociales más vulnerables:** que deben ser prioridad en el desarrollo de las políticas públicas. Más allá de las tensiones políticas y de poder existentes en una sociedad, estas no pueden ser excusa para atender las situaciones más urgentes. Como señala el Comité DESC “aún en tiempos de limitaciones graves de recursos, causadas sea por el proceso de ajuste, de recesión económica o por otros factores, se puede y se debe en realidad proteger a los miembros vulnerables de la sociedad” [Comité DESC, §12].
- **Participación de los titulares de derechos de las políticas:** la existencia y el reconocimiento de titulares de derechos obliga al diseño de espacios e instrumentos de empoderamiento orientados a hacer integral, permanente y efectiva su participación en el ciclo de políticas públicas.
- **Producción y acceso a la información pública:** sin información pública sobre las diversas situaciones que afectan derechos, sobre sus titulares y sobre el devenir de las intervenciones realizadas desde el Estado, es imposible desarrollar políticas públicas progresivas y, sobre todo, garantizar su aplicación.
- **Acceso a la justicia:** como parte integral e indivisible de lo anterior, la existencia de mecanismos claros que nos permitan exigir y judicializar el no cumplimiento de los derechos se vuelve indispensable para que una política pública descansa sobre esta perspectiva.

2. “Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacional, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive en particular, la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos” [PIDESC, art. 2.1]

3. Para esto, es necesaria la producción de indicadores e información pública que permitan evaluar la situación inicial y el desarrollo de las intervenciones estatales.

4.1.3 ENFOQUE DE NECESIDADES Y ENFOQUE DE DERECHOS, UNA DIFERENCIACIÓN NECESARIA

Para poder discernir la diferencia entre una política pública construida e implementada con enfoque de derechos y una que no lo es –o que no lo es de forma integral–, es preciso revisar la diferencia entre **necesidades y derechos**.

Sabemos que las **necesidades** pueden ser infinitas en la vida en sociedad. En nuestras sociedades, en general, la relación entre necesidades y su satisfacción tiende a estar centrada en el mercado como mecanismo de distribución. Las necesidades pueden ser satisfechas sin ser universales y sin generar, por definición, responsabilidades para el Estado, pueden priorizarse y fragmentarse dando a cada necesidad una solución sin continuidad con otras soluciones. Es por eso que el enfoque de derechos es superior de la perspectiva de política pública basada en la idea de necesidad, que se ha orientado históricamente por la idea de asistencia de una carencia y por un papel pasivo de quien debe ser asistido por esta falta.

Para que se traduzca una necesidad en un derecho (que como tal debe ser garantizado, materializado y protegido), debe realizarse una construcción/traducción social donde ocurren las siguientes transformaciones:

- **Una vinculación entre necesidad y satisfactor bajo una relación de derecho.** Esta vinculación permite afirmar que “En la medida en que las necesidades son atribuidas/adscriptas y legalmente codificadas, uno tiene derecho a manifestar/reclamar esa necesidad” (Heller 1996: 106-107).
- **El reconocimiento de las personas como titulares de derechos,** por lo que “ya no se trata sólo de personas con necesidades que reciben beneficios asistenciales o prestaciones discrecionales, sino de titulares de derechos que tienen poder jurídico y social de exigir del Estado ciertos comportamientos” (Abramovich 2006: 40).

¿Qué lugar ocupan las necesidades en las políticas públicas? Si se entiende a estas últimas como mecanismos de redistribución de satisfactores, de carácter público y colectivo, es preciso revisar cómo incorporan las demandas sociales en su diseño, porque una política pública puede satisfacer necesidades sin atribuirles necesariamente carácter de derechos.

Por lo tanto, una política pública con enfoque de derechos se puede definir por sus rasgos basados en:

- Concretizar la realidad de los derechos superando el nivel del reconocimiento jurídico, para que no se conviertan en “derechos no operativos” (Pautassi 2009:197), es decir, meramente declarativos.
- Considerar especialmente a los grupos en situación de vulnerabilidad a partir de la idea de equidad como principio rector.
- Hacer central, integral y efectiva la participación ciudadana en todo el ciclo de vida de la política pública.
- Ponderar de manera ineludible la transparencia y rendición de cuentas en la construcción e implementación de la política pública en cuestión.
- Centralizar y hacer efectivas las responsabilidades respecto a los derechos: respetar, promover, garantizar y proteger su realidad en todos sus aspectos.
- Orientarse a la transformación de las estructuras sociales, políticas, económicas y culturales con centro en la noción de equidad, en base al Sistema Internacional de Derechos Humanos (SIDH).

4.1.4 PLANIFICANDO DESDE UNA PERSPECTIVA DE DERECHOS: LO MÍNIMO INDISPENSABLE A TENER EN CUENTA

A la hora de pensar y formar parte de un proceso de construcción de una política pública, es preciso considerar cómo se hacen operativos estos elementos que son:

- **Éticos:** porque se entiende que los derechos son principios de carácter vinculante dentro de un entramado social.
- **Procesuales:** porque para hacerlos efectivos es preciso contar con mecanismos e instituciones basados en consensos multiactorales para poder construir políticas públicas adecuadas a esos valores.

- **De contenido basado en la protección social:** porque la prioridad de este trabajo debe priorizar a las poblaciones más desprotegidas [Pautassi 2009:197].

Una política pública puede entenderse mejor si se considera su denominado **“ciclo de vida”**, es decir, las etapas que atraviesan todo su desarrollo desde una perspectiva lógica. En ese sentido, el siguiente esquema, puede ayudar a comprender cómo se inicia el camino para materializar los derechos en nuestras sociedades:

EL CICLO DE VIDA DE UNA POLÍTICA PÚBLICA



4.2 EL ROL DEL PODER EJECUTIVO COMO GENERADOR Y ARTICULADOR CENTRAL DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Una política pública es la estrategia de intervención de un Estado para encarar las demandas de diferentes sectores de la sociedad. Se rige en base a las diferentes reglas de juego que establece un Estado a través de sus instituciones básicas (por ejemplo, el sistema de partidos, el congreso, la rama judicial del Estado) y sus normas institucionales básicas (por ejemplo, sus códigos electorales y reglas constitutivas) (Scartascini et ál. 2010). Estas reglas del juego se combinan con factores económicos y sociales para establecer un campo de juego, dentro del cual se pueden formular y aplicar políticas públicas.

En Argentina, las reglas del juego están establecidas por la Constitución Nacional, el conjunto de leyes que la complementan y los tratados adoptados por nuestro país a nivel internacional. A estos se suman los fallos de la Corte Suprema y un número de decisiones históricas que se han transformado en convenciones políticas.

El Poder Ejecutivo Nacional es el poder responsable de ejecutar e implementar políticas de estado manejando los servicios públicos, las empresas públicas, las fuerzas policiales y militares y todos los recursos que están bajo su jurisdicción.

El titular del Poder Ejecutivo a nivel nacional es el/la presidente/a, que se desempeña como jefe supremo de la Nación, jefe del gobierno y responsable político de la administración general del país (art. 99 de la Constitución Nacional). El vicepresidente lo reemplaza en caso de ausencia o acefalía y, además, preside el Senado (art. 57). La reforma constitucional de 1994 incorporó la figura del jefe de gabinete, que es designado por el

presidente de la Nación pero con responsabilidad política ante el Congreso de la Nación. El/la jefe/a de gabinete es responsable por la administración general del país. La Jefatura tiene funciones relacionadas con la recaudación y el gasto nacional, pero también tiene acciones de coordinación entre el Poder Ejecutivo y Poder Legislativo.

La Ley de Ministerios establece que el Poder Ejecutivo puede establecer ministerios para tratar temáticas específicas. Los ministerios y los ministros son nombrados por el presidente y tienen responsabilidades y funciones otorgadas. Dentro de los ministerios se encuentran secretarías, subsecretarías, direcciones, coordinaciones y departamentos que cumplen con funciones específicas. El ministerio maneja los asuntos internos de su ámbito (incluyendo los organismos internos del mismo ministerio) regido por las normas vigentes establecidas por leyes o **decretos** nacionales y mediante resoluciones internas.

El presidente tiene la capacidad de aprobar normas en forma de decretos. Existen tres tipos de decreto:

- El **decreto de necesidad y urgencia** (DNU), que tiene validez de ley, y es utilizado cuando se violan artículos de la Constitución Nacional. No pueden dictarse decretos en temas penales, tributarios, de legislación electoral y de partidos políticos y deben estar aprobados por todos los ministros en el gabinete. A lo 10 días de firmarse un DNU debe ser analizado por la Comisión Bicameral Permanente que debe presentar un informe al Congreso. El Congreso determina si continúa vigente o no el DNU.

- El **decreto reglamentario** establece cómo se ejecutará una ley ya sancionada. Por ejemplo, una vez aprobada la ley de voto de Parlamentarios Mercosur [Ley N° 27.120] se dictó el decreto 775/15 para reglamentar cómo se aplicaría la ley.
- El tercer tipo de decreto es el **decreto común**, donde el Poder Ejecutivo establece normas que le aplican solamente al Poder Ejecutivo.

EL PODER EJECUTIVO EN OTROS NIVELES DE GOBIERNO

A nivel provincial o municipal, el Poder Ejecutivo opera, en general, de modo similar que a nivel nacional pero la Constitución Provincial o la Carta Orgánica del Municipio establecen los parámetros de estos poderes. A nivel provincial, el Poder Ejecutivo es liderado por el/la gobernador/a, mientras a nivel municipal el Poder Ejecutivo es liderado por el intendente o jefe de gobierno municipal. Tanto a nivel provincial como a nivel municipal, los Poderes Ejecutivos cuentan con burocracias similares a las del P.E.N., teniendo en cuenta las facultades por las cuales estos gobiernos son responsables. Es importante para la incidencia local y provincial tener en cuenta qué organismos del poder ejecutivo municipal y provincial son responsables por los diferentes sectores del gobierno.

ADMINISTRACIÓN CENTRALIZADA Y DESCENTRALIZADA

El Poder Ejecutivo, en todos sus niveles, pone en funcionamiento las leyes, decretos, resoluciones, y fallos de todos los poderes utilizando la Administración Pública. La **Administración Pública** es el conjunto de equipos, instituciones y organismos que trabajan para el Estado para llevar a cabo las políticas de Estado.

El sector público nacional está conformado por la Administración Central [AC], la Administración Descentralizada [AD], y las empresas del Estado, los organismos de la seguridad social y el sector público financiero [López & Rubins 2012].

La **Administración Central** está compuesta por la Presidencia y los ministerios del Poder Ejecutivo Nacional, conformados de acuerdo a lo establecido en la Ley de Ministerios. Estos tienen como misión el despacho de los negocios de la Nación. Los organismos dentro del PEN pueden ser políticos, que son los que se involucran en la formulación de políticas públicas, u operativos, que son entes que ejecutan

las políticas. Las unidades políticas en la Administración Central son las Secretarías y las Subsecretarías mientras que las unidades administrativas son las Direcciones Generales y Nacionales, las Direcciones, las Coordinaciones, los Departamentos, las Divisiones y las Secciones, en este orden.

Es importante dedicarnos con un poco más de detalle una institución: la **Presidencia de la Nación**. Este organismo le brinda capacidades de análisis e implementación al puesto de presidente. La Presidencia está conformada por:

- El/la presidente.
- La Coordinación General de Asuntos Técnicos y la Coordinación General de Asuntos Político-Institucionales.
- Seis Secretarías de Estado [General, Legal y Técnica, de Inteligencia, de Programación para la Prevención contra el Narcotráfico, de Cultura y Casa Militar].

- La Procuración del Tesoro de la Nación.
- La Sindicatura General de la Nación.

La **administración descentralizada** está compuesta por organismos con personalidad jurídica propia que asumen los fines específicos del Estado [López & Rubins 2012]. Estos organismos son creados por el Poder Legislativo o por decreto

del Poder Ejecutivo. Hay dos tipos de organismos: entes autónomos y entes autárquicos. Los primeros son aquellos que tienen capacidad de administrarse a sí mismos y de formular normas. Los segundos son organismos que se administran a sí mismos pero no tienen capacidad de formular normas. La Administración Descentralizada abarca muchos organismos importantes y las empresas públicas nacionales.

EL INDEC: El Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) es el organismo público, de carácter técnico, que depende del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación y ejerce la dirección superior de todas las actividades estadísticas oficiales que se realizan en el territorio de la República Argentina. El INDEC prepara la metodología de encuestas, censos e indicadores básicos que luego informan las políticas públicas. Las estadísticas resultan fundamentales para el desarrollo de las políticas públicas y, además, son esenciales para fundamentar estrategias de incidencia.

4.2.1 ¿CÓMO ES EL PROCESO DE FORMACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN EL PODER EJECUTIVO?

El ciclo vital de la política pública comienza con el reconocimiento de la cuestión, sus causas, a quiénes afecta y cómo. Se agrega a la “agenda de gobierno” que es el conjunto de prioridades que un gobierno constituido plantea como proyecto y busca materializar a lo largo de su mandato [Franco Corso 2014]. Idealmente, el tema surge a partir de la identificación de un Ministerio o es asignado a este para que investigue el problema. No obstante, en la práctica existe colaboración entre ministerios y organismos interesados. Un problema puede ser analizado por años y por distintos entes antes de crear una solución en forma de norma. Se toman en cuenta encuestas nacionales, estudios realizados por entes privados o por la sociedad civil y hasta se puede comisionar a un organismo dentro del Poder Ejecutivo para que investigue la cuestión más en detalle. Es cla-

ve resaltar que los informes de las reuniones con OSC y sus acciones de incidencia pueden ser elementos claves de esta primera investigación.

Luego del periodo de investigación, la Jefatura de Gabinete asigna a un ministerio la responsabilidad de evaluar el problema, analizar sus causas y desarrollar una solución en forma de un proyecto de norma [una ley, una resolución o un decreto, dependiendo de lo que requiera la solución para ser efectiva]. Generalmente la Jefatura elige un Ministerio que haya participado en la investigación inicial.

El Ministerio le asigna tareas de investigación y de formulación del proyecto a sus diferentes entes dependientes evaluando las posibles soluciones y cuán factibles son, así como posibles planes de acción para aprobar la solución le-

galmente. Durante este proceso se establecen los objetivos que van a permitir direccionar el desarrollo de la política pública. Es importante para el Ministerio definir cómo se legalizaría una norma: si es interna al Ministerio, solo requiere que se dicte una resolución ministerial; si está relacionada al Poder Ejecutivo en su totalidad, hará falta firmar un decreto; si se trata de temas penales, tributarios, de legislación electoral y de partidos políticos, requiere ser aprobada por ley. En este último caso, el proyecto debe ser enviado por el PEN al Congreso para su tratamiento, o bien presentado por un legislador. En el **módulo 6** se brindará más información sobre el proceso para la elaboración de leyes, y las oportunidades para la incidencia legislativa. En el caso de que se puede solucionar el problema con una reforma interna dentro de un Ministerio u otro organismo, se comunica este proyecto a la Jefatura y a la Presidencia, y luego se publica en el Boletín Oficial. En el caso de que la solución requiera tomar una forma más compleja, ésta circula entre los organismos del Poder Ejecutivo.

Para implementar una política, es necesario analizar cómo se va a realizar y establecer cuáles son los recursos humanos, materiales y económicos con los que se cuenta para poder llevarla adelante. Se elaboran presupuestos de ejecución tomando en cuenta la duración de la norma para hacer proyecciones a mediano plazo. Se circulan estos proyectos para analizar su viabilidad y su legalidad, y para alertar a los diferentes ministerios acerca de los cambios, que quizás tengan un efecto claro en su labor. La toma de decisiones se da a lo largo del ciclo, ya que se analizan los recursos, estrategias y métodos de implementación. Muchas veces los ministerios revisan estos proyectos y le suman artículos o cláusulas según sus propios objetivos. Los ministerios y organismos pueden también recurrir a expertos, investigadores, encuestas adicionales y a otros actores para evaluar si se cumpliría el objetivo del proyecto.

Una vez elaborada la norma, se la presenta al ente decisorio, sea el/la presidente/a o el Poder Legislativo. En el caso del presidente, si este considera que la norma es apropiada y tiene la autoridad de

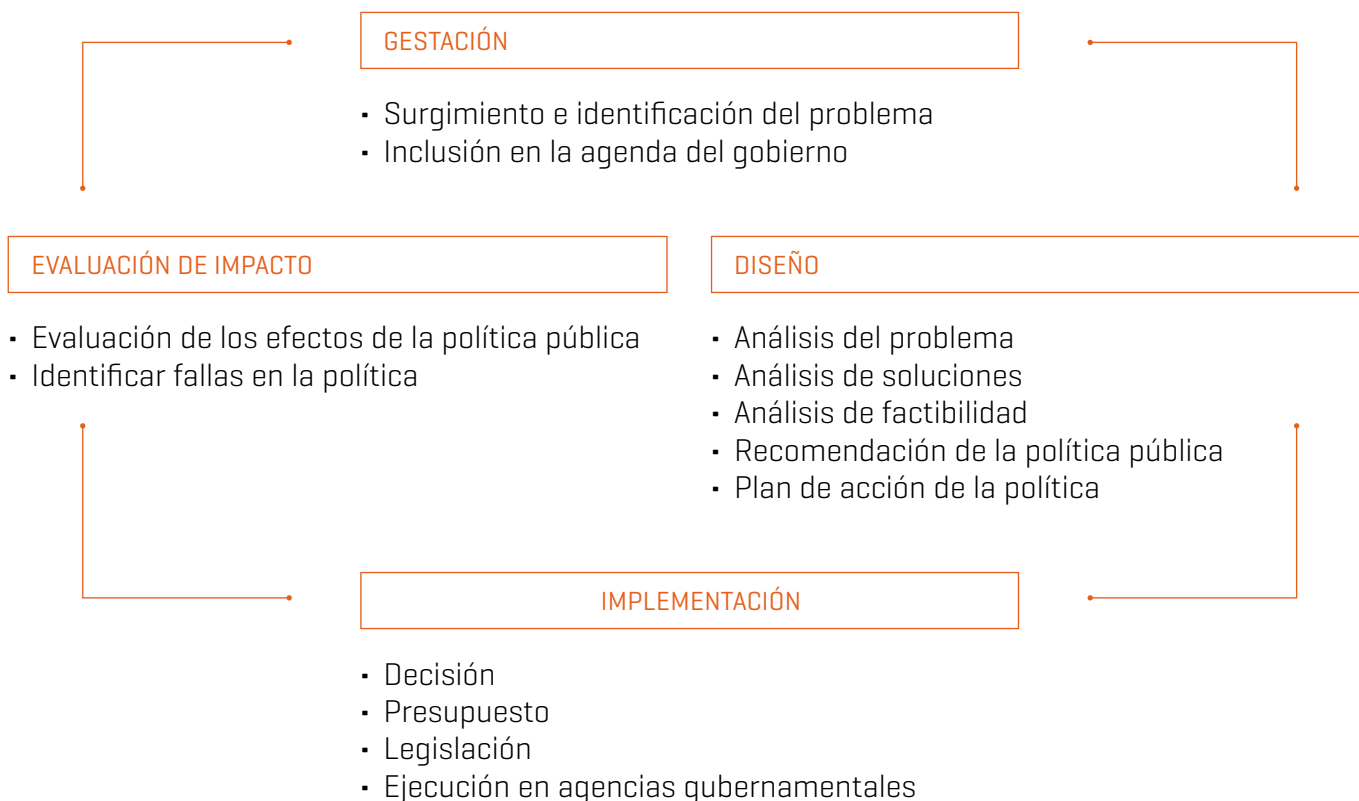
Existe un mecanismo de participación disponible para esta etapa de desarrollo de normas que se llama “elaboración participada de normas” donde un organismo dentro del Poder Ejecutivo puede recurrir al público para que este le ayude a crear o perfeccionar una norma a través de una audiencia pública. Este proceso se explicará mejor en el módulo 11 sobre Herramientas de Participación Formal.

hacerlo, dicta la norma en forma de decreto. En otros casos, la norma requerirá el aval del Poder Legislativo. El Poder Ejecutivo, a través del Ministerio responsable, presenta la norma como proyecto de ley al Poder Legislativo [ver **módulo 6**]. Este proyecto pasa por las diferentes cámaras [diputados y senadores], modificándose por las diferentes comisiones que tratan el proyecto. Si es aprobado, el proyecto vuelve al Poder Ejecutivo,

que firma la ley. Sin embargo, el/la presidente/a puede decidir no firmar la ley, lo que se llama Veto de Promulgación Parcial. El poder de veto posibilita al presidente rechazar en parte un proyecto de ley sancionado por el Poder Legislativo, pudiendo promulgar el resto, siempre que no sean afectados la unidad y espíritu de la ley (PNUD 2000). La parte no promulgada debe volver al Congreso, desde donde se puede insistir en el proyecto original.⁴

4. Para ello, debe alcanzar en cada una de sus cámaras una mayoría especial de dos tercios de los presentes, en cuyo caso también es ley.

EL PROCESO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS



FUENTE: Franco Corzo, 2014

La ejecución de la ley, decreto o resolución comienza una vez aprobado, según los plazos establecidos dentro de la norma. Se movilizan los recursos para su puesta en práctica y se coordina con los diferentes organismos responsables de su ejecución. La política se evalúa durante su ejecución para atestiguar que está cumpliendo con los objetivos previstos. El resultado de esta evaluación se

transmite a los ministerios que a su vez informan a la Jefatura y a el/la presidente/a. Esta información sirve para evaluar la ley y su impacto. En algunos casos, una política debe ser modificada en base a su funcionamiento práctico o debido a cambios económicos o políticos. Con la propuesta de reforma, empieza nuevamente el ciclo, investigando el problema y las posibles soluciones.

RENDICIÓN DE CUENTAS

La ejecución de las políticas públicas es la primera función del Poder Ejecutivo. El Poder Ejecutivo debe rendir cuentas constantemente para asegurarle a los ciudadanos y a los otros poderes que

su desempeño es lícito, ético, responsable y eficiente y que está en consonancia con las leyes del Estado, o de los intereses de la ciudadanía. Es importante recordar que la Constitución Nacional

garantiza el principio de publicidad de los actos de Gobierno y el derecho de acceso a la información pública [arts. 33, 41, 42]. Por ende, la publicidad de actos de gobierno es una obligación del Poder Ejecutivo hacia la ciudadanía.

El Poder Ejecutivo tiene varios dispositivos institucionales para rendir cuentas. Una función clave del jefe de gabinete es presentar informes de situación a cada una de las Cámaras, una vez por mes, sobre el cumplimiento de objetivos y políticas públicas implementadas por los ministerios. Anualmente, junto con los demás ministerios se elabora la Memoria detallada del estado de la Nación, que el/la presidente/a presenta ante la Asamblea Legislativa cada 1º de marzo, cuando inaugura un nuevo período de sesiones parlamentarias.

La publicación proactiva de información es importante para la rendición de cuentas del Poder Ejecutivo. Publicar información proactivamente significa actualizar información relacionada con la gestión de un organismo político sin que el Congreso, el Poder Judicial o la ciudadanía se la solicite. Esta **“transparencia activa”** permite a los ciudadanos seguir la gestión de un organismo, monitorear su efectividad e informarse sobre el desarrollo de políticas públicas que los afectan. Tanto la Presidencia, como los ministerios y sus secretarías, pueden publicar información sobre su gestión digitalmente a través de sus páginas web. La rendición de cuentas empieza con los es-

fuerzos del Poder Ejecutivo para informar a la ciudadanía sobre su desempeño.

Existen instancias que ameritan el uso de otros mecanismos de rendición de cuentas, especialmente cuando la calidad de gestión de un funcionario está en duda. La primera manera, para los casos focalizados en los Ministerios y organismos bajo el control de la Presidencia, es un proceso interno de relevamiento de gestión por el mismo Poder Ejecutivo. Un funcionario jerárquicamente superior a otro puede exigirle que rinda cuentas de su gestión e informe su desempeño. Este tipo de acción puede terminar con el despido o retiro voluntario de un funcionario del Poder Ejecutivo si sus superiores lo considerasen necesario. El presidente y [en muchos, aunque no en todos los casos] los directores de entes autónomos no pueden ser despedidos de este modo.

Existen varios modos en que el Poder Judicial hace rendir cuentas al Poder Ejecutivo. Estas medidas se describen con más detalle en el **módulo 6** sobre acceso a la justicia.

El tercer mecanismo involucra el Poder Legislativo. Un funcionario o responsable de un organismo puede ser llamado al Congreso a rendir cuentas por su gestión en su cargo. Estas instancias pueden terminar con un juicio político.⁵ Según el artículo 53 de la Constitución Nacional, la Cámara de Diputados:

[...] ejerce el derecho de acusar ante el Senado al presidente, vicepresidente, al jefe de gabinete de ministros y a los miembros de la Corte Suprema, en las causas de responsabilidad que se intenten contra ellos, por mal desempeño o por delitos en ejercicio de sus funciones, o por crímenes comunes, después de haber conocido de ellos y declarado haber lugar a la formación de la causa por la mayoría de las dos terceras partes de sus miembros presentes.

5. Esta información proviene de la página de Procedimientos de Juicios Políticos de la HCDN, disponible en <http://www1.hcdn.gov.ar/dependencias/cjpolitico/procedimiento.htm>.

Cualquier ciudadano o funcionario público puede realizar una denuncia. Esta pasa a la Comisión de Juicio Político de la Cámara de Diputados. Si la denuncia se considera válida, se acusa ante la Cámara Diputados al funcionario. El funcionario se puede defender, exhibiendo pruebas y evidencias de su desempeño. La Cámara de Diputados vota la validez de la denuncia y si la acusación obtiene una mayoría calificada de las dos terceras partes de sus miembros presentes, se eleva al Senado. El Senado recibe la acusación y es responsable por el juicio político del funcionario. Si la acusación recibe mayoría calificada, el artículo 60 de la Constitución Nacional, se destituye al acusado/a la acusada y él/ella no podrá, de ahí en más, ocupar ningún empleo de honor, de confianza o a sueldo de la Nación.

Una última manera de hacer rendir cuentas al Poder Ejecutivo es la denominada Revocatoria de Mandato por voto popular, que si bien no se encuentra contemplada a nivel nacional, sí existe en algunos distritos como la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y algunos municipios. Este mecanismo se describirá en más detalle en el **módulo 10**.

Para que el Poder Ejecutivo funcione de manera óptima, sus funcionarios deben rendir cuentas por sus gestiones de forma proactiva. La transparencia activa mejora el funcionamiento de las instituciones y crea mayores vínculos de confianza entre la ciudadanía y el Poder Ejecutivo.

OPORTUNIDADES PARA LA INCIDENCIA

Gestación de la política	Hablar con representantes de los ministerios y secretarías para que incluyan una temática en particular en la agenda.
	Concientización general sobre un tema para que la opinión pública fuerce al Poder Ejecutivo a poner el tema en la agenda.
Diseño	Contribuir con información y planes estratégicos al Poder Ejecutivo para que se tome en cuenta durante el espacio de diseño de una política.
	Incidir sobre los actores para que adopten un enfoque de derechos.
Implementación	Si una política pública es satisfactoria, difundir el proceso, sumar apoyo para la aprobación.
	Monitoreo del presupuesto [ver módulo 8].
	Monitoreo de la ejecución de una política pública a través de los beneficiarios o de los entes ejecutores.
Evaluación de impacto	Llevar a cabo una evaluación paralela a la del Estado.
	Brindar información sobre diagnósticos al Poder Ejecutivo.

ALIAR

BLOQUE B

p. 82

La Alianza para el Gobierno Abierto (*Open Government Partnership, OGP*), es una iniciativa mundial impulsada por los Estados Unidos y Brasil, y particularmente surgida de una idea de los presidentes Barack Obama y Dilma Roussef. Al día de hoy, son 64 los países que integran esta alianza, entre ellos Argentina, quien se unió en noviembre de 2012 a través de una carta del entonces jefe de gabinete de ministros, Juan Manuel Abal Medina.

El concepto de OGP es simple: el Gobierno Nacional y organizaciones de la sociedad civil cooperan para elaborar compromisos de acción a llevarse a cabo dentro del Estado para crear un “gobierno abierto”. En general, cuando hablamos de gobierno abierto hacemos referencia a la expresión de ciertos principios que se manifiestan en:

- 1] mejorar los niveles de transparencia y acceso a la información mediante la apertura de datos públicos (para ejercer control social y rendición de cuentas) y la reutilización de información del sector público (para promover la innovación y el desarrollo económico);
- 2] facilitar la participación de la ciudadanía en el diseño y la implementación de las políticas públicas (e incidir en la toma de decisiones);
- 3] favorecer la generación de espacios de colaboración entre los diversos actores, particularmente entre las administraciones públicas, la sociedad civil y el sector privado, para co-diseñar y/o co-producir valor público.

En el caso de Argentina, algunas OSC interesadas

en esta temática comenzaron a participar de las reuniones que se realizan en el espacio del **Grupo de Trabajo de Gobierno Abierto** que forma parte del área de Agenda Digital de la Subsecretaría de Tecnologías de Gestión de la Jefatura de Gabinete de Ministros. Es en este marco que Poder Ciudadano y otras organizaciones se involucraron en el armado de los compromisos del Plan de Acción de Argentina, que se presentó formalmente en abril de 2013.

El proceso de elaboración de los compromisos creó un nuevo paradigma para la Argentina, ya que establecía una avenida más para trabajar con el gobierno, elaborando normas junto a la Jefatura. Hay que reconocer que no fue un proceso fácil (por ejemplo, la sociedad civil no fue invitada a participar del proceso sino que tuvo que enterarse por su propia cuenta que se estaba realizando) y que por momentos se presentó como una instancia en la cual la sociedad civil no podía incidir tanto como quisiera (por ejemplo, las OSC participantes propusieron incluir varios puntos que creían primordiales para una apropiada y completa aplicación de una agenda de gobierno abierto en la Argentina y la mayoría de esos puntos no fueron incluidos en el documento final del Plan, sin que el gobierno brindara justificaciones para su rechazo). A pesar de todo, Poder Ciudadano, Directorio Legislativo, ADC; ACIJ, Cambio Democrático, Asociación por los derechos Civiles y muchas organizaciones más siguen participando en los foros de desarrollo de compromisos de gobierno abierto y en las actividades que evalúan el cumplimiento de los compromisos por parte del Estado Nacional.

6. Pavese, R., y Álvarez, M. [2014]. “La paradoja del Gobierno Abierto en la Argentina”. En Poder Ciudadano, *Corrupción y transparencia. Informe 2014* [pp. 291-298]. Buenos Aires: Editorial Universitaria de Buenos Aires. Disponible en: <http://www.poderciudadano.org/libros/CorrupcionyTransparencia-InformeAnual2014.pdf>



CONCLUSIONES

Los derechos humanos y las instituciones establecidas para salvaguardarlos forman una parte fundamental de cualquier estrategia de incidencia. Comprender nuestros derechos como ciudadanos y como seres humanos nos permite orientar nuestras acciones hacia las necesidades más importantes de la sociedad. Entender bien las instituciones y los procesos políticos de nuestra democracia federal y republicana nos ayuda a enfocar nuestras demandas hacia las autoridades correctas para incidir en las políticas públicas.

En este módulo repasamos y analizamos la capacidad de incidencia en el desarrollo de las políticas públicas en el Poder Ejecutivo. En los **módulos 7 y 10**, se podrá contemplar cómo el acceso a la información pública y las herramientas de participación ciudadana sirven para crear nuevas oportunidades para incidir en las políticas públicas.

BIBLIOGRAFÍA

Abramovich, Víctor [2006]. “Los estándares interamericanos de derechos humanos como marco para la formulación y el control de las políticas sociales”. En *Anuario de Derechos Humanos*. Santiago: Centro de Derechos Humanos-Universidad de Chile, pp. 13-51.

Aguilar Villanueva, Luis [1993], “Estudio introductorio”. En Villanueva Aguilar, Luis [comp.]. *La implementación de las políticas*. México: Porrúa.

Aguilar Villanueva, Luis [1994]. “Estudio introductorio”. En Villanueva Aguilar, Luis [comp.]. *Problemas públicos y agenda de gobierno*. México: Porrúa.

Alonso, Guillermo [2007]. “Elementos para el análisis de capacidades estatales”. En Alonso, Guillermo [ed.] [2008]. *Capacidades estatales, instituciones y política social*. Buenos Aires: Prometeo. Disponible en: http://www.prometeoeditorial.com/catalogo/detalle.php?id_libro=288

Arcidiácono, Pilar [2009]. *Políticas sociales con perspectiva de derechos. La agenda pendiente en Argentina*. Programa Andino de derechos humanos. Quito: Universidad Andina de Simón Bolívar / Abya-Yala.

Barahona, Manuel [2006]. “Políticas públicas y combate a la pobreza y la exclusión social: hacia políticas públicas inclusivas”. Disponible en: <http://martablancaespinoza.weebly.com/uploads/2/0/5/3/20531208/polc3adticas-pc3bablicas.ppt>

CEPAL [2006]. “El desarrollo centrado en derechos y el pacto para la protección social”. En *La protección social de cara al futuro: acceso, financiamiento y solidaridad*, pp. 11-42. Disponible en: <http://www.eclac.org/publicaciones/xml/9/24079/lcg2294e.pdf>

Comité DESC [s.f.]. “Observación General [OG] N°3. La índole de las obligaciones de los Estados Partes – párrafo 1 del art. 2 del Pacto”. En *Observaciones generales aprobadas por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*. Disponible en: http://conf-dts1.unog.ch/1%20SPA/Tradutek/Derechos_hum_Base/CESCR/00_1_obs_grales_Cte%20Dchos%20Ec%20Soc%20Cult.html#GEN3

Franco Corso, Julio [2014]. “¿Cuál es el ciclo de vida de las políticas públicas?”. Disponible en: <http://www.iexe.edu.mx/blog/cual-es-el-ciclo-de-vida-de-las-politicas-publicas.html>

Giménez Mercado, Claudia y Valente Adarme, Xavier [2010]. “El enfoque de los derechos humanos en las políticas públicas: ideas para un debate en ciernes”. En *Cuadernos del CENDES*, vol. 27, núm. 74, pp. 51-80. Disponible en: <http://www.derechoshumanos.unlp.edu.ar/assets/files/documentos/el-enfoque-de-los-derechos-humanos-en-las-politicas-publicas-ideas-para-un-debate-en-ciernes.pdf>

Heller, Agnés [1996]. *Teoría de las necesidades en Marx*. Barcelona: Península.

López, B. H., & Rubins, R. B. [2012]. “La Administración Pública nacional”. En Abal Medina, Juan Manuel y Cao, Horacio [Eds.]. *Manual de la nueva administración pública argentina*. Buenos Aires: Ariel, pp. 67-112.

Oszlak, Oscar y O’Donnell, Guillermo [1995]. “Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación”. En *Redes*, vol. 2, núm. 4, pp. 99-128. Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=90711285004>

Pautassi, Laura [2009]. “Límites en la agenda de reformas sociales. El enfoque de los derechos en la política pública”. En Courtis, Christian [comp.]. *Desde otra mirada. Textos de Teoría Crítica del Derecho*, Buenos Aires: Eudeba, pp. 177-210.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo – PNUD [2000]. *Mapa del Estado Argentino 2000: Poder Ejecutivo Nacional*. Buenos Aires: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo – PNUD [2008] *Desafíos para la igualdad de género en la Argentina*. Buenos Aires: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Disponible en: http://www.undp.org.ar/docs/Libros_y_Publicaciones/Desafiosigualdaddegeneroweb.pdf

Ramírez Alujas, Álvaro V. y Dassen, Nicolás [2012]. “Capítulo 2. Gobierno Abierto: la ruta hacia una nueva agenda de reforma del Estado y modernización de la administración pública en América Latina y el Caribe”. En Nicolás Dassen y Juan Cruz Vieyra, [eds.]. *Gobierno abierto y transparencia focalizada: tendencias y desafíos para América Latina y el Caribe*. Disponible en: <http://goo.gl/oNTOKy>

Repetto, Fabián [2007]. “Capacidad estatal, institucionalidad social y políticas públicas”. En: Alonso, Guillermo [ed.]. *Capacidades estatales, instituciones y política social*. Buenos Aires: Prometeo.

Scartascini, C. et. al. [2010]. “¿Cómo se juega en América Latina? Instituciones políticas, procesos de negociación y políticas públicas”. En Scartascini, C., Spiller, P. Stein, E. y Tommasi, M. [eds.]. *El juego político en América Latina: ¿Cómo se deciden las políticas públicas?* Bogotá: Banco Interamericano de Desarrollo, pp. 1-32. Disponible en: <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=35589355>

REFERENCIAS PARA CONVENIOS NACIONALES

Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruels Inhumanos o Degradantes [1984]. Disponible en: <http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CAT.aspx> -/- Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las formas de discriminación Racial [1965]. Disponible en: <http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CERD.aspx> -/- Convención sobre la Eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer [1979]. Disponible en: <http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/text/sconvention.htm> -/- Convención sobre la prevención y sanción del delito de Genocidio [1948]. Disponible en: <https://www.icrc.org/spa/resources/documents/misc/treaty-1948-conv-genocide-5td-m6h.htm> -/- Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad [2006]. Disponible en: <http://www.un.org/esa/socdev/enable/documents/tcccconvs.pdf> -/- Convención sobre los Derechos del Niño [1989]. Disponible en: <http://www.unicef.org/argentina/spanish/7.-Convencionsobreloderechos.pdf> -/- Declaración Universal de los Derechos Humanos [1948]. Disponible en: <http://www.un.org/es/documents/udhr/> -/- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos [1966]. Disponible en: <http://www.bcnbib.gob.ar/old/tratados/5pactointernacionaldederec.pdf> -/- Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales – PIDESC [1966]. Disponible en: <http://www.bcnbib.gob.ar/old/tratados/4pactointernacionaldederechosecon.pdf>

OTROS RECURSOS

Constitución de la Nación Argentina [1994]. Disponible en: <http://infoleg.mecon.gov.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/804/norma.htm> -/- Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José). Costa Rica [Noviembre de 1969]. Disponible en: http://www.oas.org/dil/esp/tratados_B-32_Convencion_Americana_sobre_Derechos_Humanos.htm -/- Fondo de Población de las Naciones Unidas – UNFPA [2006]. Población, desigualdad y políticas públicas: un diálogo político estratégico. Caracas: UNFPA. Disponible en: <http://www.unfpa.org/sites/default/files/admin-resource/Venezuela-Poblacion-desigualdad-y-politicas-publicas.pdf> -/- Oficina del Alto Comisionado de Derechos Humanos. [2011]. “¿Qué son los derechos humanos?”. Disponible en: <http://www.ohchr.org/SP/Issues/Pages/WhatareHumanRights.aspx> -/- Organización de los Estados americanos [1948]. Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/mandato/Basicos/declaracion.asp> -/- Plan de Acción de la República Argentina 2013. Disponible en: http://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/legacy_files/country_action_plans/Plan%20de%20Accio%CC%81n%20ARGENTINA.pdf -/- Secretaría de Gobernación [2014]. Manual y Protocolo para la Elaboración de Políticas Públicas de Derechos Humanos Conforme a los Nuevos Principios Constitucionales: Programando como Perspectiva de Derechos Humanos en México. México: Secretaría de Gobernación. Disponible en: http://www.geriatria.salud.gob.mx/descargas/administracion/normatividad/Manual_ProtocoloDH.pdf

FUNCIONAMIENTO DEL PODER LEGISLATIVO E INCIDENCIA EN EL PROCESO DE SANCIÓN DE LEYES

El Poder Legislativo es uno de los tres poderes del Estado, y posee tres tareas fundamentales: la legislativa, es decir de elaborar leyes, normas de carácter general cuya finalidad es regular tanto la actividad de los poderes públicos del Estado como la conducta de los particulares; de contralor de las acciones del Estado y sobre todo del Poder Ejecutivo; y la representativa, vale decir, representar en su seno los intereses del pueblo de la Nación y de las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Dado el carácter federal de la República Argentina, existen poderes legislativos en los tres niveles de gobierno: el nacional, representado por el Congreso de la Nación, órgano bicameral compuesto por la Cámara de Diputados y el Senado de la Nación; el provincial, ejercido por las Legislaturas de cada una de las provincias –las cuales pueden ser bicamerales o unicamerales–; y el municipal, ejercido

por los Concejos Deliberantes de cada municipio, órganos unicamerales que legislan dentro de cada jurisdicción en particular.

Luego de la reforma constitucional de 1994, las provincias asumieron mayores atribuciones y responsabilidades en torno a la garantía de derechos, las cuales estaban previamente bajo la órbita nacional. Así, la obligación de proveer educación primaria y secundaria, el sistema de salud pública, la seguridad, la vivienda, el transporte, la administración de recursos naturales, entre otros, pasaron a ser obligaciones de cada provincia. Por lo tanto, las Legislaturas provinciales son las encargadas de legislar en torno a estas temáticas.

Los legisladores son representantes del pueblo –diputados– y de las provincias de la Nación –senadores–, y trabajan y debaten en base a las deman-

Elaboración: Agustina De Luca de Fundación Directorio Legislativo, en base al Manual de Incidencia Colaborativa en los Poderes Legislativos elaborado por Fundación Directorio Legislativo y Fundación Cambio Democrático.

Preguntas que respondemos en este módulo



¿Cómo funciona el Poder Legislativo Nacional?

¿Cómo es el proceso de sanción de leyes?

¿Cómo pueden las organizaciones de la sociedad civil incidir en el proceso?

¿Cuáles son las dificultades para la participar en la elaboración de leyes?

das surgidas de la sociedad. En este sentido, el rol de los ciudadanos y los grupos colectivos es central para ubicar el problema en la agenda legislativa.

Según la Constitución Nacional, los representantes naturales de la sociedad son los partidos políticos. Cuando estos se apartan de tal representación, el refugio que encuentran los individuos se halla en las organizaciones civiles, instituciones barriales o la presencia efectiva en los medios de prensa. Ya sea a través de los partidos, de otras organizaciones o de los medios de prensa, lo importante es que la sociedad civil tome conciencia de la necesidad de participar, de incidir en las decisiones que afectan la vida de todos los ciudadanos y de controlar el mandato que les otorga a sus representantes [Baron 2003].

Es por eso que en este módulo brindaremos un breve panorama sobre el proceso de elaboración de leyes y las oportunidades para participar e incidir en él. Existen varios medios por los cuales la ciudadanía puede incidir sobre un proyecto: puede hacerlo participando en la elaboración de sus contenidos antes de que este sea presentado, alentando su tratamiento y discusión y, finalmente, promoviendo su sanción definitiva. Cada una de estas acciones requiere conocer la instancia en el proceso legislativo y la forma adecuada para llevarlas adelante.

ALIANZA

BLOQUE B

p. 88

INCIDENCIA EN EL PODER LEGISLATIVO

La incidencia sobre el Poder Legislativo puede estar dirigida a:

- **Influir en la introducción, sanción, modificación u oposición a la legislación**, ya sea a nivel nacional, provincial o municipal.
- **Monitorear el funcionamiento** de su estructura en lo que hace a la efectividad y a la transparencia.
- **Monitorear la publicidad y el grado de apertura de los procedimientos internos** hacia los ciudadanos.
- **Monitorear el desempeño de los legisladores a nivel individual** en términos del cumplimiento de sus deberes como representantes [asisten-

cia a las sesiones y a las reuniones de comisiones, presentación de proyectos de ley y calidad de los mismos, presentación de declaración jurada patrimonial, entre otros], así como en términos del registro de votaciones efectuadas sobre distintos temas de interés público (por ejemplo, cómo votó en temas vinculados a la preservación del ambiente, a los derechos sociales, etc.).

Cabe recalcar, además, que la Constitución Nacional prevé mecanismos de participación semi-directa en sus artículos 39 y 40, sobre iniciativa popular y consulta popular. Ambos serán tratados más en profundidad en el **módulo 10**, sobre herramientas de participación ciudadana.

¿QUÉ TIPO DE PROYECTOS SE TRATAN EN EL PODER LEGISLATIVO?

En el Poder Legislativo –ya sea nacional, provincial o municipal– no solo se debaten leyes, sino que existen diversos tipos de proyectos:

- **De ley:** toda proposición con carácter regulatorio sobre los habitantes del país y para cuya tramitación deben observarse los principios que establece la Constitución.
- **De resolución:** son proposiciones que tienen por objetivo regular la actividad interna de cada uno de los cuerpos legislativos, ya sea en forma conjunta o separada. En general, atienden a cuestiones vinculadas a la composición, organización, aceptación y/o rechazo de solicitudes particulares.
- **De declaración:** son las expresiones u opiniones del cuerpo –independientes o conjuntas– en relación a cuestiones de índole pública o privada.
- **De comunicación:** son recomendaciones o pedidos de una Cámara, por ejemplo, al Poder Ejecutivo.
- **De decreto:** son proposiciones que tienen por objeto originar una decisión especial de carácter administrativo dentro de una de las Cámaras.
- **De solicitud de informes:** son pedidos de datos que una Cámara estima convenientes acerca de un determinado tema, que se giran al Poder Ejecutivo.

Cada cuerpo legislativo se regula a sí mismo y decide qué tipos de proyectos puede elaborar y cuáles no. Esto se encuentra estipulado específicamente en el reglamento interno que cada cámara o legislatura dicte para sí misma. Sin embargo, a los efectos del presente manual, nos centraremos en el proceso de elaboración y sanción de leyes en el Congreso Nacional, entendiendo que son las más importantes para la vida cotidiana de los habitantes del país, y sobre los cuales es más frecuente la incidencia.

El legislador puede presentar proyectos de ley que estipulen la creación de una nueva ley para el país,

la modificación de una ya existente, o el agregado de algún artículo y/o inciso. Del mismo modo, el legislador puede modificar los códigos con los que se organiza la legislación del país (como el Civil, Comercial, Penal, etc).

En este sentido, se puede ver cómo al presentar un proyecto se puede tanto aportar un instrumento legal novedoso al cuerpo de leyes de la Nación (es decir, con un carácter innovador) o abolir un instrumento ya existente y en vigencia. Desde esta perspectiva, analizaremos los proyectos proactivos (total o parcialmente) y reactivos (total o parcialmente), según lo muestra el siguiente esquema:

CARÁCTER DEL PROYECTO	INCIDENCIA EN EL SISTEMA LEGAL
Totalmente proactivos	Dan expresión a vacíos legales, crean regímenes nuevos o dan respuesta normativa a un nuevo hábito o costumbre.
Parcialmente proactivos	Modifican en parte un instrumento ya existente y en vigencia. Se subdividen a su vez en supletorios –sustituyendo un artículo por otro– o ampliatorios –al agregar un nuevo artículo o inciso–.
Parcialmente reactivos	Eliminan parte de un instrumento ya existente y en vigencia.
Totalmente reactivos	Eliminan totalmente un instrumento ya existente.

FUENTE: Manual de Incidencia Colaborativa en Poderes Legislativos, 2012.

5.1 ¿CÓMO FUNCIONA EL PODER LEGISLATIVO NACIONAL?

El Congreso de la Nación, más allá de lo dispuesto en nuestra Carta Magna, posee un calendario pro-

pio de funcionamiento. En el siguiente cuadro se destacan los principales momentos del año para el funcionamiento legislativo:

Receso [salvo excepciones]	Asamblea legislativa		Fin de sesiones ordinarias
ENERO	1º MARZO		30 DE NOVIEMBRE
	MARZO - ABRIL	15 DE SEPTIEMBRE	DICIEMBRE
	Constitución de las comisiones	Plazo para que el PEN presente proyecto de Ley de Presupuesto	Sesiones de prórroga [cada Cámara fija su temario]
FEBRERO	Sesiones preparatorias [diputados]		Sesiones extraordinarias [temario fijado por el PEN]
			Sesiones preparatorias [Senado]

FUENTE: elaboración propia en base a los reglamentos de ambas cámaras legislativas.

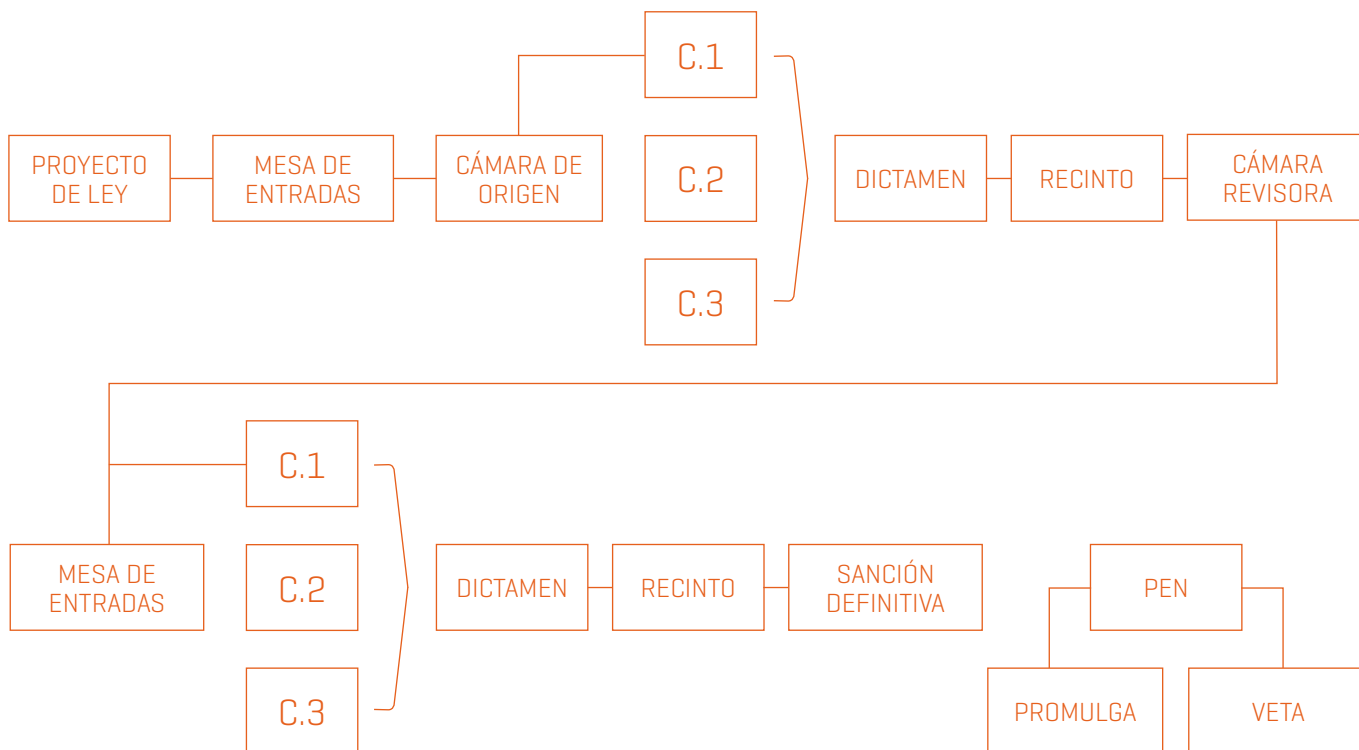
Durante todo el período ordinario de sesiones, los proyectos deben seguir un determinado proceso legislativo, superando instancias que exigen mayor o menor dificultad, como si se tratara de una carrera de obstáculos.

En esta carrera de obstáculos, los proyectos comienzan a elaborarse en los despachos de los legisladores. Se presentan en la mesa de entradas de cualquiera de las dos cámaras, donde se les asigna un número de expediente; luego se giran a

las comisiones de asesoramiento según el asunto que traten, pasan el examen de asesores y legisladores de comisión –que una vez puestos de acuerdo elaboran un dictamen– y alcanzan entonces la instancia de la Comisión de Labor Parlamentaria, cuyos integrantes determinarán el momento en que será considerada y votada por los legisladores en sesión.

En el siguiente esquema se presenta el **recorrido ideal de una ley:**

PODER LEGISLATIVO NACIONAL



FUENTE: elaboración propia en base los reglamentos de ambas cámaras legislativas.

Decimos que este circuito sería el ideal, o el más sencillo, puesto que el proyecto es debatido en las comisiones de cada cámara y promulgado con el consenso necesario. Los proyectos que cuentan con suficiente acuerdo y consenso entre los distintos bloques parlamentarios, y que a su vez no despiertan una oposición en el Poder Ejecutivo (que debe promulgarlo), llevarían a cabo un recorrido como el esquematizado anteriormente.

Pero el circuito puede ser más complejo. Y, de hecho, los proyectos de mayor importancia y gravitación para el país sufren constantes revi-

siones, marchas y contramarchas. No solo por razones de redacción o forma, sino también por divergencias políticas. Por ejemplo, el proyecto de Ley de Presupuesto, modificaciones al Código Penal para endurecer o reducir las penas a quienes delinquen, o modificaciones al Código Civil sobre adopciones o matrimonio igualitario. Estos son proyectos siempre polémicos, en los que se ponen en evidencia distintos pensamientos, distintas formaciones morales y políticas, distintas concepciones filosóficas y distintas teorías económicas que requieren un tratamiento y debate mucho más profundo y extenso.⁷

7. Para conocer en profundidad las diversas aristas del proceso legislativo, las mayorías necesarias para la sanción de ciertas leyes y demás procedimientos formales, ver Barón [2003a].

CRONOLOGÍA DE LA SANCIÓN DE LA LEY DE GLACIARES (2007-2010)

p. 92

-
- 2007**
- **1 de octubre de 2007:** ingresa en Mesa de Entrada de la Cámara de Diputados.
 - **22 de noviembre de 2007:** aprobado por unanimidad por la cámara de origen [Cámara de Diputados].
-
- 2008**
- **22 de octubre de 2008:** aprobado por la cámara revisora [Cámara de Senadores] por amplia mayoría.
 - **10 de noviembre de 2008:** vetado por el Poder Ejecutivo Nacional (PEN) Art. 83 de la Constitución Nacional: desechado el proyecto, vuelve a la Cámara de Origen con sus objeciones. Esta lo discute y si lo confirma con la mayoría de los 2/3 pasa a la Cámara revisora. Si las dos cámaras lo sancionan por misma mayoría, el proyecto es ley y pasa al PEN para su promulgación.
 - **El proyecto pierde estado parlamentario luego del intento frustrado de tratarlo en la última sesión de 2008.**
-
- 2009**
- **Julio- agosto 2009:** ingresan dos nuevos proyectos sobre glaciares –firmados por el Senador Daniel Filmus [FPV-PJ – CABA] y César Gioja [FPV-PJ – San Juan]– a la Mesa de Entradas de Senadores.
 - **21 de octubre de 2009:** obtiene media sanción en la cámara de origen [Cámara de Senadores] el proyecto del senador Filmus.
-
- 2010**
- **11 de mayo de 2010:** el proyecto del diputado Miguel Bonasso consigue dictamen de mayoría [23 firmas] en las comisiones de Recursos Naturales y Minería. El del senador Filmus solo consigue 16 votos.
 - **15 de julio de 2010:** luego del acuerdo entre el senador Filmus y el diputado Bonasso, se aprueba en la Cámara de Diputados el proyecto de Filmus con modificaciones [129 votos a favor, 86 en contra]. Como se aprobó con modificaciones vuelve a la cámara de origen.
 - **30 de septiembre de 2010:** la cámara de origen [Cámara de Senadores] aprobó las modificaciones introducidas por los diputados y el proyecto del senador Filmus se convierte en ley.

5.2 ¿CÓMO ES EL PROCESO DE INCIDENCIA EN EL PODER LEGISLATIVO?

En términos generales, podemos distinguir dos tipos de **estrategias** que tienden a incidir en la actividad parlamentaria:

- Aquellas destinadas a **promover** el tratamiento de un proyecto legislativo que mejore algún aspecto de la vida institucional y/o comunitaria (ya sea apoyando un proyecto existente o presentando uno nuevo).

- Aquellas actividades que tiendan a **impedir o desincentivar**, mediante el debate público, iniciativas legislativas que promuevan proyectos que atenten o pongan en peligro la vigencia de ciertas garantías o derechos ciudadanos o perjudiquen el interés comunitario.

Es importante tener en cuenta que no todos los problemas se solucionan con nuevas leyes. De hecho, la sobrerreglamentación y/o la superposición de marcos legales [por ejemplo, cuando se superponen normativas locales, provinciales y nacionales] puede obstaculizar el efectivo cumplimiento del sentido reconocido en las normativas en cuestión. A veces, solamente es necesario instalar un tema en la agenda de los legisladores o volver más efectivas las instituciones existentes.

Promover la discusión de un proyecto, ya sea para que el mismo sea aprobado, ya para que sea desestimado, supone realizar actividades a lo largo de un proceso en el que se pueden distinguir analíticamente las siguientes **etapas**:

Para conocer más en profundidad cómo realizar un análisis de situación o conflictividad, remitirse al **módulo 9**, que detalla las etapas y procedimientos para ello.

ETAPA 1. IDENTIFICACIÓN DEL PROBLEMA Y DEFINICIÓN DE LA ESTRATEGIA

En esta primera etapa, que precede a la actividad legislativa propiamente dicha, las actividades de incidencia consisten en la identificación de vacíos legales o de problemas que requieren de una postura por parte del Estado (una toma de decisión, una política pública). En esta instancia, las actividades y/o estrategias apuntan a la transformación de un tema que quizás tiene interés para una organización o un grupo de organizaciones en cuestiones “socialmente problematizadas”, es decir, de interés para la opinión pública.

ETAPA 2. ELABORACIÓN, TRATAMIENTO Y SANCIÓN DE PROYECTOS NORMATIVOS

Una vez que un problema ha sido identificado y que el tema se ha convertido en una cuestión “socialmente problematizada”, la sociedad civil debe hallar la forma de transformarlo en un proyecto de ley o de incidir en un texto normativo que se encuentre en proceso de elaboración. Luego, cuando el proyecto se ha consolidado, el mismo ingresará en el Congreso o legislatura para su tratamiento y sanción.

Esta etapa comprende el conjunto de actividades de seguimiento y monitoreo del avance del proyecto desde su presentación hasta su sanción definitiva.

ALIANZA

BLOQUE B

p. 94

ETAPA 3. ELABORACIÓN Y CUMPLIMIENTO DE LA LEY

Esta etapa, que en rigor transcurre por fuera de la actividad legislativa, es fundamental para hacer efectivo el texto que haya sido aprobado por nuestros legisladores. Las actividades que se emprenden a partir de la sanción de la ley

procuran la reglamentación de la normativa y la implementación y el efectivo cumplimiento de lo establecido en el texto aprobado. En algunos casos puede requerir, además, la adhesión de las provincias.

Más allá de las estrategias y líneas de acción que puedan desarrollarse de acuerdo con cada una de las instancias anteriormente enumeradas, es necesario contar con una estrategia comunicacional clara y efectiva que logre impactar en la agenda mediática y alcanzar a la opinión pública con el objetivo de sensibilizar a aquellos políticos y tomadores de decisión que se encuentren vinculados con el tema en cuestión.

Para ello, se puede consultar el **módulo 13** sobre comunicación

En todas y cada una de estas etapas, las OSC tienen posibilidades concretas de incidir en la actividad legislativa. Se puede acelerar o demorar un proyecto, incidir en el texto o discutirlo en el ámbito de las comisiones.

El destino de un proyecto se pone en juego en la posibilidad de atraer para sí un apoyo mayorita-

rio. Si bien cada ciudadano puede actuar en forma individual, el apoyo de organizaciones civiles, gremiales, empresariales, religiosas y de los medios de comunicación es un recurso fundamental para instalar el proyecto en la agenda pública y, en consecuencia, entre los temas de mayor prioridad para los legisladores.

5.3 ¿CUÁLES SON LOS MOMENTOS PARA LA INCIDENCIA LEGISLATIVA?

Los momentos más adecuados en el año legislativo para incidir en un proyecto de ley dependen de la temática del proyecto, del momento político y social y del objetivo que se busque conseguir en la incidencia. De todos modos, se pueden trazar algunas líneas básicas.

Describiremos aquí las etapas que, en líneas generales, debe seguir un proyecto para con-

vertirse en ley y cuáles pueden ser los objetivos de incidencia según el momento. Es importante tener en cuenta que esta descripción está basada en el procedimiento legislativo nacional y por lo tanto, pueden existir leves variaciones en legislaturas provinciales. Sin embargo, graficar estos momentos puede ser de utilidad como guía para identificarlos en sus contextos particulares.

DE PROYECTO A LEY



En las **comisiones permanentes** se realiza el debate primario de cada uno de los proyectos que ingresan a las Cámaras de Diputados y Senadores. Las comisiones están integradas por legisladores de todos los bloques parlamentarios, de forma proporcional, respetando las mayorías y minorías del pleno de la Cámara. Las comisiones cuentan con un presidente (máxima autoridad), dos vicepresidentes, secretarios y vocales, todos electos de acuerdo al voto de sus integrantes. A su vez, cuentan con un secretario administrativo, quien se encarga de llevar adelante las tareas diarias y administrativas de la comisión. El presidente es aquel que convoca y conduce las reuniones, distribuye las funciones, determina la política que adopta la comisión según la prioridad asignada a los distintos temas o proyectos, concilia los diferentes proyectos que existan sobre una misma materia a legislar, etc.

Las comisiones, además, pueden dictar su reglamento de funcionamiento interno y organizarse en no más de dos subcomisiones por razones de tra-

bajo, por tiempo determinado y al solo fin de profundizar el estudio de un asunto que así lo requiera.

También existen las comisiones especiales, que como su nombre lo indica, se abocan a una tarea puntual. Estas comisiones pueden ser de carácter permanente o no, y bicamerales o unicamerales. Las comisiones especiales son creadas generalmente por una ley nacional. Muchas veces ocurre que a pesar de sancionarse una ley que obliga a las Cámaras a conformar comisiones especiales, esto no sucede.

Cada reunión de comisión tiene su agenda. Esta contiene los temas a tratar durante la reunión y es elaborada por el presidente. La agenda de temas debe ser enviada con anticipación a los legisladores, quienes, en determinados casos, pueden incluir temas a tratar.

La convocatoria a reuniones de comisión se programa siempre para horas que no coincidan con las de sesión de la Cámara. Asimismo, en las citaciones se consignan los asuntos a tratar.

5.3.1 ELABORACIÓN DEL TEXTO Y PRESENTACIÓN DEL PROYECTO POR PARTE DEL LEGISLADOR

OBJETIVOS DE INCIDENCIA: INTRODUCCIÓN DE NUEVOS TEMAS O MODIFICACIÓN DE TEMAS EN CURSO

Una ley tiene su origen, habitualmente, en la elaboración de un proyecto realizado por un legislador individual. Este es el momento en que es más fácil discutir libremente con el legislador la articulación, los fundamentos y las incompatibilidades del proyecto. En general, el legislador todavía no ha debatido profundamente el texto con otros integrantes de su partido, excepto con aquellos que acompañen el proyecto como “co-firmantes”.

Asimismo, como se mencionó anteriormente, las organizaciones de la sociedad civil o ciudadanos en general también pueden incidir en la etapa de elaboración de un proyecto mediante la presentación de una iniciativa popular o elaborando un proyecto propio que luego sea impulsado por un legislador nacional.

Existe otra herramienta fundamental de incidencia que merece especial atención: es el caso del **Mecanismo de Elaboración Participada de Normas**. Con el objetivo de estimular la participación activa de la ciudadanía en el proceso de adopción de políticas y decisiones públicas, la Oficina An-

ticorrupción implementó este mecanismo, desde su Dirección de Planificación de Políticas de Transparencia, y ha sido reconocido y reglamentado mediante el Decreto 1172/03.

Este mecanismo es un sistema participativo que le permite al autor de un proyecto normativo acceder a información, puntos de vista alternativos y sugerencias de diferentes actores acerca del tema que se procura analizar, enriqueciendo la calidad de los proyectos y ampliando el consenso y legitimidad de los mismos. A su vez, este mecanismo otorga transparencia a un proceso que generalmente está reservado para los asesores y técnicos de los políticos.

El procedimiento consiste en someter al análisis y opinión de especialistas y sectores interesados la versión preliminar de un proyecto. Esto puede ser realizado a través de talleres, de internet, correo electrónico o dando a conocer el proyecto a través de los medios de comunicación. Las contribuciones no tienen carácter vinculante, pero todas las sugerencias, aportes y opiniones son consideradas y, eventualmente, incorporadas al proyecto.

5.3.2 DEBATE DEL PROYECTO EN COMISIONES

OBJETIVOS DE INCIDENCIA: INTRODUCCIÓN DE NUEVOS TEMAS O MODIFICACIÓN DE TEMAS EN CURSO

Una vez que el proyecto ya ha sido elaborado, también existe la posibilidad de incidir cuando el mismo es tratado por las comisiones. En esta etapa es importante conocer quiénes son los legisladores que integran cada comisión e, idealmente, conocer cuál es la posición que

sostiene cada uno con respecto al proyecto. Esta etapa es la instancia más abierta a la incidencia porque el debate en comisión es público, a diferencia de lo que ocurre en la primera etapa, cuando el legislador trabaja individualmente en una iniciativa.

En esta etapa es importante poner en conocimiento a los demás miembros de la comisión acerca de la postura de la OSC o grupo impulsor

sobre el proyecto en cuestión, y procurar que sean invitados a exponer en el pleno de la comisión.

5.3.3 VOTACIÓN EN COMISIÓN

OBJETIVOS DE INCIDENCIA: ACELERACIÓN, DEMORA U OPOSICIÓN A UN PROYECTO DE LEY

Los integrantes de la/s comisión/es en donde se discutió el proyecto se expiden sobre el mismo y elaboran el dictamen de la comisión con el texto final del proyecto.

Los dictámenes son la decisión adoptada por una o varias comisiones sobre un proyecto sometido a su consideración. Los dictámenes se realizan por escrito y pueden ser de diversos tipos: por unanimidad; por unanimidad con modificaciones al proyecto original; por la mayoría o por minoría (con o sin disidencias parciales). El dictamen de mayoría es aquel suscrito por la mayor cantidad de integrantes de una o más comisiones, o aquel que, a igual cantidad de firmas integrantes de una o más comisiones, cuenta con la firma del presidente de

la comisión o de quien presida el plenario de las comisiones. Por su parte, el dictamen de minoría es aquel suscrito por una cantidad menor de integrantes de una o más comisiones respecto a la cantidad de firmas que tiene el dictamen de mayoría. Asimismo, puede emitirse un dictamen en minoría sobre un tema en particular cuando hayan fracasado dos reuniones anteriores convocadas para tratar ese tema.

De este modo, una comisión o varias analizando un proyecto dado a su consideración, realizan, al concluir la votación, un despacho de comisión sobre el proyecto en cuestión, que puede contener uno o varios dictámenes de una comisión o plenario de comisiones.

El caso del Matrimonio Igualitario

Luego de la media sanción en Diputados del proyecto de ley de modificación del Código Civil que permitía el casamiento entre personas del mismo género en julio de 2010, la comisión de Legislación General emitió tres dictámenes sobre el tema: uno de mayoría contra el proyecto originado en la Cámara de Diputados, otro de minoría que lo apoyaba, y un tercero de Unión Civil sin derecho a adopción. Sin embargo, el último fue impugnado por el presidente provisional del Senado de la Nación, José Pampuro, ante el pedido del jefe de bloque del Frente para la Victoria, Miguel Ángel Pichetto. En su resolución, Pampuro señala: “el dictamen impugnado que aconsejaba la aprobación de un proyecto que regula la unión civil, fue declarado inválido por ser contrario a lo dispuesto por el art. 81 de la Constitución Nacional, en virtud del cual ningún proyecto de ley que sea desechado totalmente por una de las Cámaras puede repetirse en las sesiones de aquel año. Por lo tanto en la sesión del día de mañana son tratados únicamente el dictamen de mayoría que consiste en el rechazo del proyecto que viene con media sanción de Diputados, y un segundo dictamen de minoría con seis firmas que aconseja su aceptación”.

Para acelerar, demorar o evitar la aprobación de un proyecto que no refleja el interés público es necesario llegar a los **presidentes de los bloques y de las comisiones** [etapas 3, 4 y 5]. Son ellos quienes tienen autoridad política para modificar el rumbo de un proyecto. La confección de redes de voluntarios en estas etapas es muy importante, ya que los legisladores pueden mostrar mayor interés cuando ven que se está construyendo un consenso en la sociedad civil sobre un tema de interés público.

En algunos casos también se llama a **audiencias públicas**, que son un mecanismo mediante el cual las comisiones pueden convocar a la ciudadanía en general con la finalidad de conocer su opinión

sobre un proyecto en particular que esté siendo estudiado por la comisión o por un plenario de comisiones. Las audiencias se regirán por los principios de simplicidad, oralidad, informalismo, participación y economía procesal. Las autoridades de la comisión o comisiones determinan los requisitos de acreditación y la modalidad de intervención de los participantes de la audiencia, los que deben constar expresamente en el texto de la convocatoria. Sin embargo, las audiencias son de carácter consultivo y no vinculante, por lo que se dejará constancia de su realización y serán incluidas como antecedentes en el orden del día correspondiente al expediente o expedientes relacionados con el asunto para el cual se ha convocado.

Durante el 2009, se debatió la reforma a la **Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual** en el Congreso, hasta que obtuvo su promulgación final en octubre del mismo año. Del 8 al 11 de septiembre se realizaron **4 audiencias públicas**, en las que se invitó a especialistas a exponer sobre el texto del proyecto y proponer modificaciones o adiciones. El 15 de septiembre se reunió el plenario de comisiones para tratar el proyecto, incorporar las modificaciones propuestas y emitir dictamen.

Un mecanismo similar se dio con el debate del Código Civil y Comercial durante el 2013.

5.3.5 INGRESO A LA COMISIÓN DE LABOR PARLAMENTARIA

OBJETIVO DE LA INCIDENCIA: CONVENCER A LOS PRESIDENTES DE BLOQUES DE LA IMPORTANCIA DE QUE EL PROYECTO SE TRATE EN EL PLENARIO

Una vez que el proyecto es aprobado por las comisiones a las que fue girado, entra en la cola de espera de la Comisión de Labor Parlamentaria, compuesta por todos los presidentes de bloques de la cámara en cuestión. Esta comisión determina la composición del "Plan de Labor", que es la lista de proyectos que se tratarán en cada sesión. Esto depende de muchos factores: la relevancia de la comisión que le dio dictamen, la relevancia del autor del proyecto y la relevancia dentro de la cámara del partido al que pertenece el autor. Que el

proyecto sea tratado depende también del anclaje que exista en la sociedad civil y en los medios, entre otros factores. Cabe recalcar que, reglamentariamente, los dictámenes de comisión deben esperar siete días corridos para poder ser incluidos en el temario de sesiones.

Esta es la única comisión que es cerrada al público, dado que se dan negociaciones políticas sobre qué temas incorporar a la sesión y cuáles dejar afuera.

5.3.6 TRATAMIENTO EN EL RECINTO PLENARIO

OBJETIVO DE LA INCIDENCIA: QUE SE APRUEBE EL PROYECTO

Incluido finalmente en el Plan de Labor, el cuerpo puede aprobar o rechazar el proyecto durante la sesión. Puede también introducirle modificaciones al texto original y disponer que retorne a la comisión a los efectos de una reconsideración [aunque esto sucede muy rara vez].

Las disidencias de los dictámenes de comisión se

dirimen en la cámara de origen, que solo envía un proyecto a la cámara revisora, considerada una “media sanción”.

En esta etapa no hay un momento puntual para la incidencia sino que, recorrido todo el camino en su tratamiento, se espera que se apruebe una vez en el recinto.

5.3.7 CÁMARA REVISORA

OBJETIVO DE LA INCIDENCIA: AQUÍ SE REPITE EL RECORRIDO SEGUIDO EN LA CÁMARA DE ORIGEN, POR LO QUE SE VUELVE A LAS ETAPAS ANTERIORES

Aprobado por la cámara de origen, el proyecto es girado a la otra cámara, que se denomina entonces “cámara revisora”. El proceso dentro de esta segunda cámara es similar a la de origen: se ingresa el proyecto, la mesa de entradas lo gira a ciertas comisiones, luego se debate allí y se sube al plenario. En el caso de que la cámara revisora apruebe sin modificaciones el proyecto, el mismo es girado al Poder Ejecutivo para su promulgación. Por el contrario, si el proyecto es aprobado con modificaciones en el recinto de la cámara revisora, vuelve a la cámara de origen. Luego existen una serie de posibilidades, según el proyecto reciba o

no modificaciones, y obtenga la mayoría necesaria para mantenerlas o rechazarlas [Barón 2003a].

Por otra parte, el Poder Ejecutivo tiene, según establece la Constitución, la facultad de vetar las leyes, aunque hayan sido aprobadas por ambas cámaras. En ese caso, el proyecto vuelve a la cámara de origen, que puede determinar su nuevo tratamiento o bien pasarlo a archivo. El veto de promulgación parcial permite al Presidente de la Nación rechazar en parte un proyecto de ley sancionado por el Poder Legislativo, pudiendo promulgar el resto, siempre que no sean afectados la unidad y el espíritu de la ley.

PROCESO LEGISLATIVO: OPORTUNIDADES PARA LA INCIDENCIA

Elaboración del texto por el legislador	Es el momento en que un legislador está más abierto a escuchar sugerencias, porque se encuentra en la etapa de definición del texto y puede consultar a expertos en la materia.
Ingreso a la/s comisión/es	Es la etapa en que el legislador busca consensos dentro de su partido, e incluso entre aquellos compañeros de comisión de otros partidos.
Discusión en comisión/es	<p>Es importante no perder tiempo en esta etapa. Las acciones de incidencia pueden requerir mucha celeridad.</p> <p>Ya sea para la difusión de alertas o para la organización de redes de apoyo.</p> <p>Debemos conocer los juegos de poder para llegar a los actores correctos a la hora de llevar el mensaje de nuestra causa. Una herramienta valiosa para las OSC es lograr presentarse como expositora ante el plenario de la comisión.</p>
Votación en comisión/es	<p>La votación es muy relevante porque las disidencias quedarán escritas en el orden del día y serán motivo de atraso del proyecto de ley en las sesiones plenarias.</p> <p>Durante este proceso se puede convocar a Audiencias Públicas para dar voz a las demandas y perspectivas ciudadanas.</p>
Labor Parlamentaria	Las discusiones y la agenda de temas a tratar las conduce el partido mayoritario. Esta etapa sirve para dar a conocer puntos conflictivos de algunos proyectos o que necesiten de mayor discusión en comisiones. Es la última instancia para modificar el trayecto de un proyecto.
Recinto Plenario	Generalmente, los legisladores debaten los temas que van a sancionarse. Por ello, esta es una etapa de poca acción colectiva, aunque es importante presenciar los debates en la sesión plenaria.

FUENTE: Manual de Incidencia colaborativa en los Poderes Legislativos, 2012.

5.4 ¿CUÁLES SON LAS CONDICIONES PARA LA INCIDENCIA LEGISLATIVA?

Ahora bien, hay una serie de condiciones que de no cumplirse pueden afectar la capacidad de incidencia de las OSC sobre el proceso legislativo:

1) Acceso a la información: la condición básica para la incidencia efectiva en el proceso de elaboración, discusión y sanción de normas es el libre acceso a la información sobre el proceso mismo. De lo contrario, se frustra toda capacidad de monitoreo y control, no solo por parte de las OSC sino también de ciudadanos en general, al tiempo que se alimenta un clima de hermetismo y oscuridad, y se empobrece sustancialmente el debate público. Es clave, además, tener en cuenta lo que establece cada cuerpo legislativo en su reglamento interno: en particular, la publicidad de las sesiones plenarias y las reuniones de comisiones, la forma de votación de los proyectos de ley en las sesiones plenarias (si el voto es nominal, es decir, que queda registrado el nombre del legislador y cómo votó, mecánico o por signos, es decir, que se consignan los votos negativos o positivos, pero no queda registrado cómo votó cada legislador), y la existencia o no del mecanismo de audiencias públicas (y si su convocatoria es obligatoria frente a determinados temas de interés público, o depende de la “buena voluntad” de los legisladores).

A través de la Constitución Nacional, se garantiza el derecho al acceso a la información pública. Sin embargo, aún no se cuenta con una ley nacional que lo garantice. Del mismo modo, el art. 75 Inc. 22 les otorga jerarquía constitucional a los tratados internacionales. Para conocer más en profundidad sobre el derecho humano de acceder a la información pública, y la normativa existente en el país, consultar el **módulo 7** sobre transparencia y acceso a la información.

2) Conocimientos sobre el proceso legislativo: la incidencia, sin un conocimiento profundo de los procesos, los actores, sus competencias y responsabilidades en el Poder Legislativo, pierde fuerza y legitimidad. Los tiempos en el Poder Legislativo son largos e impredecibles, y esto influye de manera negativa tanto en la organización y tiempo que se le debe dedicar a estrategia, como en el armado de redes de voluntarios. Evitar la pérdida de tiempo y mantener el entusiasmo de las personas involucradas son pilares fundamentales para cualquier campaña de incidencia.

El eje esencial de la tarea legislativa es el trabajo de las comisiones. Por lo tanto, resulta imprescindible conocer los tiempos, las instancias, y todo aquello que esté relacionado con la producción de leyes. Afortunadamente existen hoy algunas herramientas que nos permiten acceder a esta información.

3) Conocimientos del tema de interés público en cuestión: un dato importante del proceso legislativo es que no todos los legisladores son expertos en los temas que tratan las comisiones a las que pertenecen. Esto es así por muchas razones y no necesariamente negativas. El porcentaje de reelección de los legisladores argentinos no es alto. Así, cada dos años entran al Congreso nuevos legisladores con poca experiencia en la tarea parlamentaria. Esto abre la posibilidad a que grupos de interés relacionados con la temática a tratar trabajen junto a los legisladores. La tarea, sin embargo, debe ser pública para evitar conductas lobbistas que sólo respondan a intereses privados.

CRONOLOGÍA DE LOS MOMENTOS MÁS ADECUADOS PARA LA INCIDENCIA LEGISLATIVA

FEB	MAR	ABR	MAY	JUN	JUL	AGO	SEP	OCT	NOV	DIC
							A			
B										
			C							
									D	

- A) Periodo más apropiado para la aceleración / demora de proyectos.
- B) Periodo más apropiado para influir sobre los proyectos iniciales u originales.
- C) Periodo más apropiado para influir sobre los debates acerca de los proyectos.
- D) No es un buen momento para ninguna de las iniciativas. Acaba de terminar el año legislativo. El presidente de la Nación puede llamar a sesiones extraordinarias pero él establece los temas a tratar. En general se trata de cuestiones de envergadura nacional, como la sanción del presupuesto nacional o de normas que implican emergencias.

FUENTE: Manual de Incidencia Colaborativa en los Poderes Legislativos, 2012.



CONCLUSIONES

Teniendo en cuenta que el Poder Legislativo es el más representativo de los tres poderes del Estado, ya que alberga a quienes fueron elegidos directamente por el pueblo, resulta indispensable empoderar a los ciudadanos y que estos participen activamente de las decisiones que allí se debaten y puedan proponer nuevas temáticas o modificaciones a los proyectos en discusión.

Existe una precondition fundamental para poder influir en la legislación que se debate en el ámbito de ambas cámaras del Congreso: conocer cómo es el proceso legislativo. Es importante considerar todas las etapas del proceso y qué acciones se pueden desarrollar en cada una de ellas. Así, mientras que en algunas instancias conviene hablar con el autor del proyecto, en otras es mejor hacerlo con los presidentes de bloques o comisiones, o tener una estrategia comunicacional más amplia para abordar el problema en la agenda pública e impulsarlo en coalición de organizaciones. En este sentido, se debe considerar además la posibilidad de conversar con líderes de opinión y actores clave que puedan impulsar la temática y convocar a diversos sectores.

Sin embargo, más allá de la incidencia que puedan desarrollar las organizaciones desde su propio lado en el Poder Legislativo, no deja de ser indispensable pensar y evaluar qué mecanismos formales tiene la sociedad civil para participar en el proceso de elaboración de leyes: no existe la obligatoriedad por parte de los legisladores o presidentes de comisión de invitar o convocar a organizaciones o ciudadanos para que den su visión o propuesta sobre los proyectos que se están debatiendo. De este modo, lamentablemente, queda a discreción del presidente de comisión si decide invitar a un actor extra-parlamentario a exponer o no. Si bien se mencionó la existencia del mecanismo de Audiencias Públicas, estas tampoco son obligatorias ni vinculantes, por lo que resulta indispensable la organización y alianza entre organizaciones para promover su agenda y sus problemáticas en el debate legislativo.

Así, mientras más coordinada y articulada trabaje la sociedad civil para la promoción de su agenda en el debate público y en la agenda legislativa en particular, mayor será su capacidad de incidencia y podrá demandar la garantía y pleno ejercicio de sus derechos.

BIBLIOGRAFÍA

Baron, María [2003a]. Manual 1. *El Poder Legislativo Nacional*, Buenos Aires: CIPPEC. Disponible en: <http://www.directoriolegislativo.org/fotos/2011/06/Manual-1.pdf>

Baron, [2003b] María. *Manual 2. Formación y Sanción de Leyes en el Poder Legislativo*.

Buenos Aires: CIPPEC. Disponible en: <http://www.directoriolegislativo.org/fotos/2011/06/Manual-2-1.pdf>

Constitución Nacional. Disponible en: <http://infoleg.mecon.gov.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/804/norma.htm>

RECURSOS

Baron, María [2003c]. Manual 3. Acceso a la información en el Poder Legislativo. Buenos Aires: CIPPEC. Disponible en: <http://www.directoriolegislativo.org/fotos/2011/06/Manual-3.pdf> -/- Fundación Directorio Legislativo / Fundación Cambio Democrático [2012]. Manual de Incidencia Colaborativa en los Poderes Legislativos. Fortalecimiento de las capacidades de la sociedad civil. Disponible en: <http://www.cambio-democratico.org/sitio2011/wp-content/uploads/2015/02/INCIDENCIA-COLABORATIVA-EN-LOS-PODERES-LEGISLATIVOS.pdf> -/- Reglamento del Honorable Senado de la Nación Argentina. Disponible en: <http://www.senado.gov.ar/reglamento> -/- Reglamento de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación Argentina. Disponible en: <http://www.diputados.gov.ar/institucional/reglamento/>

PODER JUDICIAL: ¿CÓMO ACCEDER A LA JUSTICIA?

En este módulo, analizaremos el acceso a la justicia. Para ello, comenzaremos examinando qué es y cómo se compone el Poder Judicial, con el fin de poder conceptualizar cuál es su naturaleza y función, y de qué forma se organiza. Repasaremos brevemente cómo se encuentra organizada la justicia federal, y cómo convive con los sistemas judiciales provinciales e interamericano.

Luego, nos detendremos específicamente en el derecho de acceder a la justicia, fundamental por su capacidad de hacer exigibles, y por lo tanto efectivos, derechos esenciales. Tal como lo establece la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, “el derecho internacional de los derechos humanos ha desarrollado estándares sobre

el derecho a contar con recursos judiciales y de otra índole que resulten idóneos y efectivos para reclamar por la vulneración de los derechos fundamentales” (CIDH 2007b). A lo largo de este módulo, repasaremos cuáles son esos estándares y, fundamentalmente, qué tipo de obligaciones podemos exigir al Estado en materia de acceso a la justicia. También repasaremos cuáles son las normas constitucionales e internacionales que regulan el acceso a la justicia, y qué dispositivos institucionales existen a nivel federal para facilitarnos la tarea de exigir nuestros derechos.

A lo largo del módulo, se detallarán algunas instancias judiciales y no judiciales para exigir la efectividad de los derechos, y también veremos qué alter-

Preguntas
que respondemos
en este módulo



¿Qué es el Poder Judicial?
¿Cuál es su función?

¿De qué hablamos cuando
hablamos de acceso a la
justicia?

¿Cómo puedo acceder a la
justicia?

nativas nos ofrece el sistema institucional cuando el sistema de administración de justicia nacional no provee respuestas adecuadas para la protección de derechos. Veremos, asimismo, que los sistemas de justicia provincial, federal e interamericano ofrecen instancias para la incidencia de las OSC, tales como el litigio estratégico, los *amicus curiae* y las audiencias públicas, entre otras.

Recorreremos, entonces, algunas cuestiones centrales que hacen al ejercicio de este derecho fundamental para todos los ciudadanos: el acceso a la justicia, que es, también, una herramienta muy valiosa para las OSC, en el marco de su actividad de incidencia en el régimen de satisfacción de derechos.

6.1 ¿QUÉ ES EL PODER JUDICIAL? ¿CUÁL ES SU FUNCIÓN?

El Poder Judicial tiene a su cargo la administración de justicia, es decir, la facultad de decidir en los casos de controversias entre ciudadanos, entre un ciudadano y el Estado (Nacional o Provincial) y entre los estados. En su rol de decisor de estas controversias, nuestro sistema institucional federal y los sistemas provinciales otorgan a este poder el deber de asegurar el cumplimiento de los derechos y garantías previstos en la Constitución Nacional, los tratados internacionales de derechos humanos y las constituciones provinciales.

Si bien nuestra organización constitucional deja la decisión de las políticas públicas en cabeza de los poderes políticos (ejecutivo y legislativo) sus actos se encuentran sometidos al control del Poder Judicial, que debe realizar un examen de constitucionalidad. A través de este examen los jueces deben comparar la norma⁸ que se cues-

tiona y las disposiciones de la Constitución o los tratados internacionales, y en caso que la norma cuestionada no se adecue a ellos los jueces la declararán inconstitucional. La declaración de inconstitucionalidad tiene como efecto privar de validez a la norma para el caso concreto en que haya sido cuestionada, persistiendo su validez para otros casos.

En el ejercicio de su tarea, los jueces no pueden hacer consideraciones de índole política, motivo por el cual se encuentran vedados de examinar cuestiones vinculadas a la oportunidad, el mérito o la conveniencia de los actos de los otros dos poderes. Su actuación debe limitarse a examinar si se cumplieron los procedimientos previstos en la Constitución, si por una acción u omisión de los otros poderes se está violando un derecho constitucional, y si el acto realizado es o no razonable.

6.1.1 ¿EXISTE MÁS DE UN PODER JUDICIAL EN NUESTRO PAÍS?

Como Argentina se organizó políticamente mediante un **sistema federal**, coexisten estructuras políticas de distintos niveles. Es por eso que contamos con estructuras estatales nacionales, provinciales y municipales, niveles que a su vez se dividen en los poderes ejecutivo, legislativo y judicial.

En consecuencia, el sistema judicial se divide en los niveles federal, provincial y municipal y cada uno de ellos se organiza internamente conforme sus propias normas. Teniendo en cuenta las diferencias que existen entre los distintos niveles provinciales, e incluso entre los municipios, en este módulo abordaremos con mayor profundidad el sistema judicial federal.

8. Puede tratarse tanto de una ley, un decreto, una resolución ministerial, o cualquier otro tipo de norma emanada de los poderes legislativo y ejecutivo.

6.1.2 ¿CÓMO SE ORGANIZA LA JUSTICIA FEDERAL?

El Poder Judicial Federal se organiza a partir de una estructura jerárquica encabezada por la Corte Suprema de Justicia de la Nación. Debajo de ella se encuentran los tribunales inferiores organizados horizontalmente por fueros temáticos. A su vez, cada uno de estos fueros temáticos se estructura jerárquicamente en instancias.

El Poder Judicial Federal está conformado por la Corte Suprema de Justicia de la Nación, las Cámaras de Casación, las Cámaras de Apelaciones y los Juzgados de Primera Instancia:

Corte Suprema de Justicia de la Nación: es la máxima autoridad dentro del Poder Judicial y está integrada por cinco miembros: un presidente y cuatro ministros. Se suele afirmar que es el intérprete último de la Constitución Nacional, dado que se trata de la instancia judicial de mayor jerarquía a nivel nacional, y por eso los criterios fijados en sus decisiones suelen ser seguidos por los demás tribunales.

La Corte tiene **dos tipos de competencias**, la **competencia originaria** es de carácter excepcional y se refiere a aquellos casos en los que la Corte actúa como tribunal de primera instancia. Esta competencia aplica solo para los litigios en los que alguna provincia sea parte o que involucren a embajadores, ministros y cónsules extranjeros, entre los principales supuestos (art. 116 de la Constitución Nacional), y la **competencia derivada** de la Corte se refiere a su intervención por los recursos interpuestos en litigios que tramitaron ante las instancias judiciales inferiores. A su vez, esta puede ser ordinaria o extraordinaria. La competencia derivada ordinaria se refiere a aquellos casos en que las leyes prevén expresamente el recurso ante la Corte Suprema, mientras que la derivada extraordinaria tiene lugar cuando se interpone un recurso bajo el amparo de la Ley 48 que: a) cuestiona la validez de una ley o un tratado por oponerse a la Constitución, b) cuestiona la validez de una ley o decreto provincial por

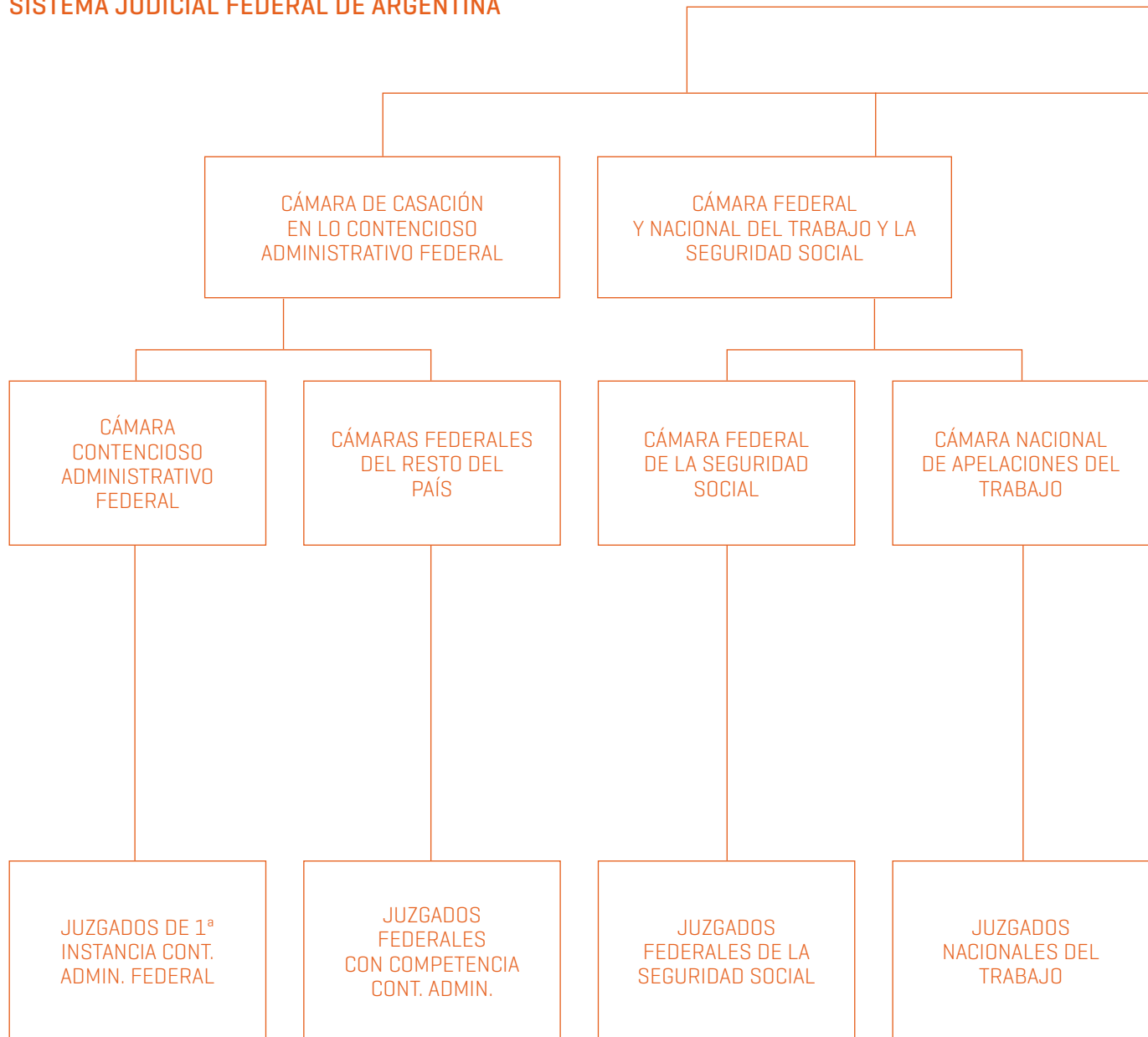
oponerse a la Constitución y/o a una ley nacional, y/o c) cuestiona actos que contrarían a la Constitución, un tratado internacional y/o una ley nacional.

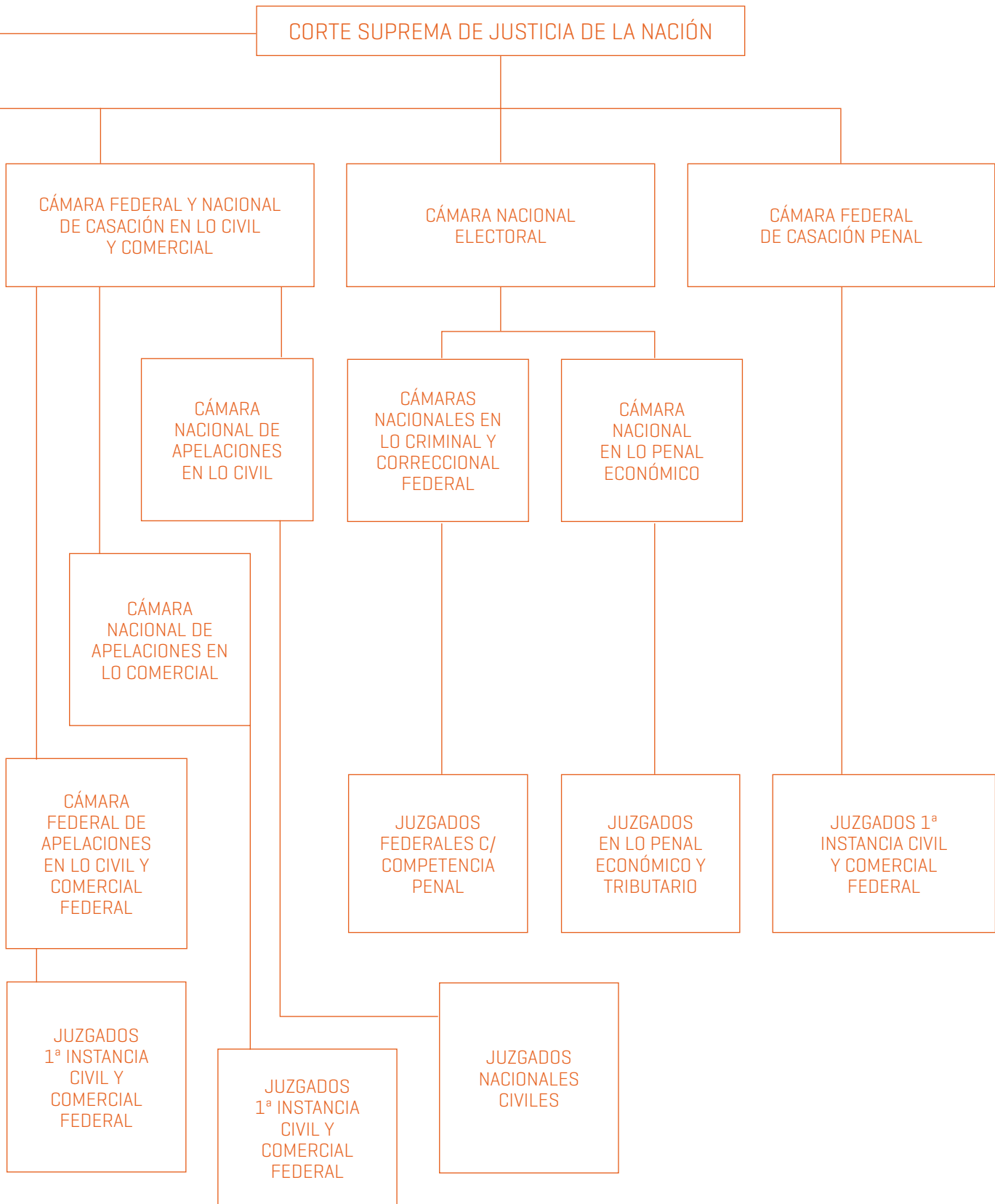
Tribunales inferiores: la estructura de los tribunales inferiores se encuentra regulada en distintas leyes nacionales y se organiza horizontalmente, por especialidad en fueros, y jerárquicamente, dentro de cada uno de esos fueros. La base inferior de la pirámide jerárquica se encuentra en los juzgados de primera instancia. Sobre ellos se encuentran las cámaras de apelaciones que revisan sus decisiones y luego las cámaras de casación, con potestad para revisar las decisiones definitivas o equiparables a definitivas, únicamente en relación con aspectos “de puro derecho” y no de “hecho y prueba”.

Consejo de la Magistratura de la Nación: si bien no se trata de un órgano jurisdiccional y por lo tanto no emite decisiones judiciales, la relevancia de su función hace pertinente su mención. Se trata de un órgano colegiado, representativo de diversos sectores del poder público, y tiene entre sus facultades: **a)** realizar los concursos públicos de oposición y antecedentes para ocupar los cargos de jueces; **b)** seleccionar a los aspirantes a dichos cargos y enviar al Poder Ejecutivo una terna con tres candidatos; **c)** administrar financieramente el Poder Judicial; **d)** ejercer facultades disciplinarias sobre los jueces; y **e)** abrir procedimientos de remoción de jueces por mala conducta y acusarlos ante un jurado de enjuiciamiento.

El Consejo fue creado mediante la reforma constitucional de 1994, a partir de su incorporación en el artículo 114 de la Constitución, aunque su integración, estructura y procedimientos internos se encuentran regulados en la Ley 24.937 y sus modificatorias. Está integrado por tres jueces, seis legisladores, dos representantes de los abogados de la matrícula federal, un representante del Poder Ejecutivo y un representante del ámbito académico y científico.

SISTEMA JUDICIAL FEDERAL DE ARGENTINA





6.2 ¿DE QUÉ HABLAMOS CUANDO HABLAMOS DE ACCESO A LA JUSTICIA?

¿Qué significa acceder a la justicia? ¿Por qué es importante este derecho?

El derecho de acceder a la justicia significa “la posibilidad de que cualquier persona, independientemente de su condición, tenga la puerta abierta para acudir a los sistemas de justicia si así lo desea [...] a sistemas, mecanismos e instancias para la determinación de derechos y la resolución de conflictos” (IIDH 2000: 17).

El acceso a la justicia es un **derecho fundamental** y a su vez es **una garantía o instrumento para el goce de todos los otros derechos** (vida, propiedad, libertad de expresión, etc.). En su ausencia, las personas se ven imposibilitadas de ejercer sus derechos, desafiar la desigualdad y la discriminación, hacer oír sus voces y exigir rendición de cuentas a sus gobernantes.

En ese contexto, los estados tienen la obligación de brindar y desarrollar una institucionalidad que ga-

rantice la administración de justicia eficiente a todas las personas (CIDH 2007). Siguiendo a Birgin y Kohen (2006), el acceso a la justicia se compone de:

- 1) El *acceso propiamente dicho*, esto es, la posibilidad de llegar al sistema judicial con la representación de un/a abogado/a.
- 2) La *disponibilidad de un buen servicio de justicia*, es decir, que el sistema brinde la oportunidad de obtener un pronunciamiento judicial justo en un tiempo prudencial.
- 3) La *posibilidad de sostener el proceso completo*, debiendo el sistema proveer los recursos e instrumentos necesarios para garantizar esta cobertura, en especial para los sectores y grupos en desventaja económica y social.
- 4) El *conocimiento de los derechos* por parte de los ciudadanos y de los medios para poder ejercer y hacer reconocer esos derechos.

6.2.1 ¿DE DÓNDE SURGE EL DERECHO A ACCEDER A LA JUSTICIA? ¿QUÉ NORMAS LO ESTABLECEN?

FUENTE NORMATIVA DEL ACCESO A LA JUSTICIA

La Constitución Nacional consagra el derecho a acceder a la justicia de manera implícita en los artículos 18 y 43. Este último establece mecanismos concretos de garantía y reclamo de derecho ante el Poder Judicial. Asimismo, este derecho se encuentra previsto en los tratados internacionales de derechos humanos con jerarquía constitucional [art. 75 inc. 22 de la Constitución Nacional]. Los principales instrumen-

tos internacionales con jerarquía constitucional que contemplan el derecho a acceder a la justicia son:

- Artículos 8 y 10 de la Declaración Universal de Derechos Humanos;
- Artículo XVIII de la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre;

- Artículos 2, 3 y 15 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP);
- Artículos 8 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH).

Específicamente, los artículos 8 y 25 de la CADH establecen la obligación para los estados de crear una institucionalidad, en aras de mantener mecanismos de protección de los derechos humanos en el derecho interno.

Los artículos en análisis, además de establecer el derecho de acceso a la justicia, consagran dere-

chos específicos que deben ser respetados en el desarrollo de los procesos judiciales y administrativos. Estos derechos constituyen en su conjunto elementos determinantes para el acceso efectivo a la justicia:

- Derecho a un debido proceso.
- Derecho a un plazo razonable.
- Derecho a un juez imparcial.
- Derecho a contar con un recurso efectivo.

6.3 MECANISMOS DE ACCESO A LA JUSTICIA

6.3.1 ¿ANTE QUIÉN PUEDO EXIGIR LA EFECTIVIDAD DE MIS DERECHOS?

ÁMBITO JUDICIAL DE TUTELA DE DERECHOS

El Poder Judicial ocupa un rol fundamental en el acceso a la justicia, y recae sobre los jueces el deber de garantizar el efectivo goce de los derechos de los ciudadanos cuando se le presente un caso. De todos mo-

dos, debemos advertir que esta noción es más amplia; es decir que no se reduce a la posibilidad de acceder a los tribunales de justicia sino que incluye diversos mecanismos de solución alternativa de conflictos.

HERRAMIENTAS DEL SISTEMA JUDICIAL PARA LA INCIDENCIA EN POLÍTICAS PÚBLICAS

El sistema judicial argentino provee herramientas para defender y hacer efectivos los derechos consagrados por la Constitución y los Tratados Internacionales. Estas herramientas pueden utilizarse para la defensa de un derecho vulnerado en el sentido clásico y también con el fin de incidir en la mejora de políticas públicas o del marco normativo para alcanzar reformas estructurales que deriven en una mayor satisfacción de derechos humanos a nivel general.

Entre las **herramientas** que pueden ser utilizadas ante el Poder Judicial para la incidencia en políticas públicas o en el régimen normativo, se encuentran:

1) LITIGIO ESTRATÉGICO

El litigio estratégico o de interés público consiste en “el reclamo judicial en la forma de acciones individuales o colectivas que buscan la transforma-

ción estructural de instituciones del Estado en pos del respeto de derechos y valores democráticos consagrados en la Constitución” [Bergallo 2005: 45]. Se trata de utilizar las herramientas ofrecidas por nuestro régimen procesal con el fin de alcanzar algún tipo de cambio social.

Ese cambio social puede buscarse a través de distintos medios, tales como provocar una decisión judicial que ordene al Estado a llevar adelante acciones para satisfacer un determinado derecho [individual o colectivo], generar avances en la jurisprudencia en el entendimiento sobre un determinado derecho –y así sumar elementos al debate político sobre el asunto–, incorporar un asunto en la agenda pública, entre otros. En definitiva, de distintas maneras, el litigio estratégico pretende alcanzar reformas estructurales en torno a situaciones de vulneración de derechos y elevar los estándares de protección de los derechos humanos.

El uso de esta herramienta será desarrollado con la profundidad que merece en el **módulo 12** del bloque C. Es preciso destacar que el conocimiento y manejo adecuado del litigio estratégico puede aportar capacidad de impacto e incidencia a una organización en el logro de sus objetivos.

2) AMICUS CURIAE

El *amicus curiae* (“amigo del tribunal”) es una herramienta procesal a través de la cual una persona u organización ajenas a un litigio pueden presentarse en el marco de procesos judiciales en etapa de ser resueltos con el fin de dar su opinión en torno al tema en discusión. El *amicus curiae* se utiliza para aquellos casos cuya resolución puede tener un impacto general o cuando, a pesar de tratarse de la lesión a un bien individual, la sentencia revista interés general o constituya una cuestión institucional relevante.

El fin de esta herramienta es que personas u organizaciones ajenas al litigio puedan acercarse al

tribunal una opinión formada y fundada sobre el tema en cuestión, con el fin que los jueces puedan tenerla en cuenta a la hora de decidir.

La Corte Suprema de Justicia de la Nación reglamentó el *amicus curiae* mediante la Acordada N° 28, de fecha 14 de julio del 2004, que establece que “las personas físicas o jurídicas, que no fueran parte en el pleito, pueden presentarse ante la C.S.J.N. en calidad de ‘Amigos del Tribunal’ con la única finalidad de expresar una opinión fundada sobre el objeto del litigio, en defensa de un interés público o de una cuestión institucional relevante”. Si bien la reglamentación se refiere a las actuaciones ante la Corte Suprema, los *amicus curiae* han sido aceptados por la jurisprudencia de los jueces federales y también por muchos jueces provinciales, al punto que en varias provincias se reglamentó esta herramienta para el ámbito local.

3) AUDIENCIAS PÚBLICAS

La Corte Suprema de Justicia de la Nación reguló el régimen de audiencias públicas a través de la acordada 30/2007. Allí se establece que las mismas se celebrarán en aquellos casos de trascendencia institucional en conocimiento del tribunal cuando al menos tres jueces lo consideren pertinente.

Según la acordada, las audiencias públicas pueden ser:

- **Informativa:** tiene por objeto escuchar e interrogar a las partes sobre aspectos del caso a decidir.
- **Conciliatoria:** tiene por objeto instar a las partes en la búsqueda de soluciones no adversariales.
- **Ordenatoria:** tiene por objeto tomar las medidas que permitan encauzar el procedimiento a fin de mejorar la tramitación de la causa.

Esta herramienta de participación establecida por la Corte es de suma utilidad para las OSC, y en mu-

chos casos, constituyó una gran oportunidad para que estas tuvieran incidencia en la decisión final adoptada por el tribunal, al poder aportar argu-

mentos a la discusión. El calendario de audiencias públicas se comunica en el sitio web del Centro de Información Judicial [www.cij.gov.ar].

INSTITUCIONES QUE FACILITAN EL ACCESO A LOS TRIBUNALES PARA RECLAMAR LA EFECTIVIDAD DE DERECHOS

1) MINISTERIO PÚBLICO DE LA DEFENSA

El Ministerio Público es un órgano independiente del resto de los poderes del Estado, con autonomía funcional y autarquía financiera (art. 120 de la Constitución Nacional). Posee una estructura bicéfala, en tanto cuenta con dos estructuras autónomas e independientes entre sí: el Ministerio Público Fiscal, integrado por el/la procurador/a general de la Nación y los/as fiscales inferiores; y el Ministerio Público de la Defensa, compuesto por los/as defensores/as, tutores/as y curadores/as públicos, cuya máxima autoridad es el/la defensor/a general de la Nación. El funcionamiento de ambos órganos se encuentra regulado en las leyes N° 27.148 y N° 27.149 respectivamente.

El Ministerio Público de la Defensa (MPD) es la institución encargada de asegurar la efectiva asistencia y defensa judicial de los derechos de todas las personas, y en especial de quienes se encuentren en situación de vulnerabilidad. Conforme a la Ley N° 27.149, las funciones del MPD son defender y proteger los derechos humanos y garantizar el acceso a la justicia y la asistencia jurídica integral, tanto en casos individuales como colectivos.

Los servicios del MPD son gratuitos y según el caso pueden consistir en asesoramiento, atención y/o patrocinio jurídico por parte de los/as defensores/as públicos/as que integran el organismo a nivel federal.

2) DEFENSOR DEL PUEBLO

El Defensor del Pueblo es una institución creada por el artículo 86 de la Constitución Nacional en el ám-

bito del Congreso de la Nación, que actúa con independencia y autonomía funcional. Su principal función es la de velar por la protección y defensa de los derechos humanos de la población. Es designado y removido por el Congreso con el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de cada una de las cámaras y su mandato dura cinco años, pudiendo ser designado nuevamente por una vez más.

El Defensor del Pueblo tiene legitimación procesal, y por lo tanto cuenta con facultades para presentarse en sede judicial a reclamar la defensa de cualquier derecho humano vulnerado por actos u omisiones del Estado. El artículo 43 de la Constitución regula la acción de amparo y específicamente le otorga legitimación procesal para interponer esta acción “contra cualquier forma de discriminación y en lo relativo a los derechos que protegen al ambiente, a la competencia, al usuario y al consumidor, así como a los derechos de incidencia colectiva en general”.

El Defensor del Pueblo tiene dos misiones: por un lado, la defensa y protección de los derechos previstos en la Constitución Nacional, los tratados internacionales y las leyes nacionales, frente a actos u omisiones del Estado y de empresas prestadoras de servicios públicos; por otro lado, se ocupa del controlar a los poderes del Estado.

El ámbito de competencia del Defensor del Pueblo de la Nación es el federal, lo que significa que no puede intervenir en aquellos ámbitos reservados a las provincias por no haberlos delegado expresamente al estado federal (art. 121 de la Constitución Nacional). Sin embargo, cada provincia cuenta con un Defensor del Pueblo o institución afín para la defensa y tutela de los derechos humanos.

Entre las facultades del Defensor del Pueblo, se encuentran las de realizar investigaciones, inspecciones y verificaciones; solicitar expedientes,

informes, documentos, antecedentes; y producir toda medida probatoria útil para verificar la violación de derechos.

6.3.2 ¿QUÉ SUCEDE CUANDO EL PODER JUDICIAL NACIONAL NO ASEGURA MIS DERECHOS? ¿EXISTE ALGÚN ÁMBITO AL CUAL RECURRIR?

EL ÁMBITO REGIONAL DE TUTELA DE DERECHOS

El Sistema Interamericano de Derechos Humanos fue creado mediante la Declaración Americana de los Derechos y los Deberes del Hombre y luego modificado por la Convención Americana de los Derechos Humanos [CADH, conocida como el Pacto de San José de Costa Rica]. Este sistema de protección de derechos humanos está compuesto por dos órganos: la Comisión Interamericana de Derechos Humanos [CIDH] y la Corte Interamericana de los Derechos Humanos [Corte IDH]. La Argentina ratificó la CADH; en 1984 reconoció la competencia contenciosa de la Corte IDH y en 1994 le otorgó jerarquía constitucional.

El sistema tiene por finalidad la protección y promoción de los Derechos Humanos en los países que ratificaron la Convención, y para eso, provee herramientas a las personas que sufrieron la violación de sus derechos fundamentales. Las **herramientas** que pueden servir a las organizaciones para incidir en la protección de derechos humanos son las siguientes:

1) PETICIONES ANTE LA CIDH

El sistema asegura a las víctimas de violaciones de derechos humanos o a las organizaciones de la sociedad civil legalmente reconocidas en uno o más de los estados miembros, la posibilidad de presentar a la CIDH denuncias de violaciones de derechos y garantías previstos en la CADH -lla-

mados “peticiones”- por un Estado parte. Recientemente, la Comisión instrumentó un portal interactivo para presentar peticiones individuales a través de su página web [www.oas.org/es/cidh/portal/].

Una vez presentada la petición, dependiendo de las circunstancias y la gravedad del caso, la CIDH puede decidir presentarlo ante la Corte IDH con el fin que ordene al Estado el cese de la violación y/o su reparación. En nuestro país, la Corte Suprema Argentina ha reconocido la autoridad de los precedentes de la Corte IDH, aunque aún se encuentran en discusión los alcances de las decisiones del tribunal regional [CSJN, “Mazzeo”, “Giroldi”, “Acosta”, “Carranza Latrubesse”, “Cantos” y “Espósito”, entre otros].

2) AUDIENCIAS DE CARÁCTER GENERAL DE LA CIDH

La Comisión realiza audiencias que versan sobre asuntos generales (y no sobre casos particulares). Estas audiencias abordan temáticas de diversa naturaleza y pueden ser solicitadas por organizaciones de la sociedad civil, personas individuales e incluso por los propios estados. Las mismas han funcionado como un canal efectivo para dar relevancia a temas de preocupación en materia de violación de derechos humanos, comprometer a las autoridades estatales a un cambio y pedir a la CIDH que preste atención a esa situación.

La Comisión abre los llamados a audiencias temáticas dos veces al año. La solicitud de una audiencia temática ante la Corte IDH se realiza llenando un formulario on-line en el sitio web de la Comisión (www.oas.org/es). En este formulario se especifica el tema (seleccionándolo dentro de un listado) y una descripción de los hechos que justifican la realización de la misma.

3) PRESENTACIÓN DE *AMICUS CURIAE* ANTE LA CORTE IDH

Al igual que en el ámbito nacional, existe un procedimiento para presentar *amicus curiae* ante la Corte IDH. Esta herramienta se encuentra regulada en el reglamento de la Corte IDH, que define al “amigo del tribunal” como “la persona ajena al litigio y al proceso que presenta a la Corte razonamientos en torno a los hechos contenidos en la demanda o formula consideraciones jurídicas

sobre la materia del proceso, a través de un documento o de un alegato en audiencia” (art. 2.3 del Reglamento de la Corte IDH).

El procedimiento para la presentación de *amicus curiae* está regulado en el artículo 41 del reglamento. Allí se establece que cualquier persona física o jurídica podrá hacer presentaciones de este tipo, e inclusive aportar documentación relevante, en las siguientes oportunidades: 1) dentro de los 15 días posteriores de la audiencia pública para tratar el caso; o 2) en caso que no medie audiencia pública, dentro de los 15 días posteriores a la resolución que otorga plazo para la remisión de los alegatos finales y prueba documental.

Una vez presentado el escrito de *amicus curiae*, además de ser puesto en conocimiento de la Corte, se hace saber a todas las partes involucradas en el litigio sobre su presentación y contenido.

6.3.3 ¿EXISTEN OTROS ORGANISMOS ESTATALES QUE ME ASEGUREN MI DERECHO DE ACCEDER A LA JUSTICIA?

EL ÁMBITO NO JUDICIAL DE TUTELA DE DERECHOS

Tradicionalmente se ha entendido que la plena efectividad de los derechos debe intentarse a través de los mecanismos institucionales disponibles en el Poder Judicial. Pero además de la instancia judicial existen los denominados mecanismos alternativos de resolución de conflictos, que ofrecen a la ciudadanía distintos métodos con el objeto de que los afectados puedan encontrar vías de solución sin necesidad de abrir un proceso judicial que, por lo general, es largo y costoso.

Tanto la jurisprudencia de la Corte IDH como la doctrina y los principales organismos internacionales coinciden en la caracterización del acceso a la justicia como un derecho amplio que

abarca también las soluciones extrajudiciales a los conflictos, la información y orientación jurídica a los ciudadanos y la obligación positiva de los estados de eliminar las barreras de acceso al sistema judicial.

Entre estas **instancias no judiciales** para la protección de derechos se encuentran la mediación, el arbitraje, la conciliación y la atención en oficinas administrativas de tutela de derechos (género, violencia doméstica, ambiente, entre otros). En general, este tipo de mecanismos son más informales, complementan (y no se oponen) a las instancias judiciales y tienden a eliminar las barreras económicas, culturales y geográficas para acceder a la justicia.

1) MEDIACIÓN Y CONCILIACIÓN

La mediación y la conciliación son los mecanismos alternativos al proceso judicial con mayor nivel de implementación en América Latina. Ambos se caracterizan por la presencia de un tercero que facilita la solución de un conflicto intermediando entre las partes. El rol de este tercero varía según el mecanismo del que se trate, ya que en la mediación el tercero tiene un papel de facilitador de la negociación y de acercamiento de posiciones, mientras que en la conciliación, este realiza propuestas concretas para alcanzar el acuerdo.

A nivel federal, la mediación se encuentra regulada en la Ley N° 26.589 y su Decreto Reglamentario 1467/11, que establece la obligatoriedad de realizar una mediación antes de iniciar un litigio en materia civil y comercial en el ámbito de la justicia federal y los juzgados nacionales con asiento en la Ciudad de Buenos Aires. Para participar de una mediación, es obligatorio contar con la representación de un abogado y los acuerdos que se adopten allí tienen carácter obligatorio para las partes.

En cuanto a la conciliación, la Ley N° 24.635 establece la conciliación laboral obligatoria ante el Servicio de Conciliación Laboral Obligatoria [SE-CLO] previa a la interposición de demanda judicial sobre conflictos laborales individuales o colectivos. Se aplica solo en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, pero la misma norma invita a las provincias a crear sistemas de conciliación laboral.

Si bien los regímenes de mediación y conciliación referidos funcionan en el ámbito de los juzgados federales y nacionales, lo cierto es que muchas provincias han adoptado sus propias regulaciones al respecto.

2) SERVICIOS DE MEDIACIÓN COMUNITARIOS O VECINALES

Existen servicios públicos de mediación comunitaria ofrecidos por los estados provinciales, municipales y/o comunales. En general, a través de este tipo de mediaciones se abordan problemas vinculados a los consorcios de propietarios, a las construcciones, al uso indebido del espacio público y a conflictos de convivencia barrial.

3) SERVICIOS DE ORIENTACIÓN Y ASISTENCIA JURÍDICA

Asimismo, hay dependencias públicas que se encargan de brindar información y orientar a los/as ciudadanos/as acerca de sus derechos y de las posibilidades para hacerlos efectivos.

Diversos organismos públicos dependientes del Poder Ejecutivo Nacional, provincial o municipal se encargan de facilitar el acceso a la justicia por parte de la ciudadanía, no solo mediante el asesoramiento y patrocinio jurídicos sino también a través de los mecanismos alternativos de solución de conflictos y de la asistencia jurídica. A continuación, describiremos brevemente las “Casas de Justicia” y los Centros de Acceso a la Justicia.

Las llamadas “**Casas de Justicia**” se han extendido en América Latina en busca de la implementación de mecanismos alternativos de resolución de conflictos que vengan a resolver de forma más efectiva las necesidades jurídicas de aquellas comunidades que tengan dificultades geográficas, económicas o culturales para acceder al sistema judicial. En general, las “Casas de Justicia” se caracterizan por brindar servicio de asesoramiento

y orientación jurídica, y también de mediación comunitaria. La idea fundamental de estas instituciones es acercar la justicia a la comunidad, invirtiendo el paradigma tradicional que fijaba que era la comunidad la que debía acercarse a la justicia.

Sin embargo, no existe un modelo de “Casas de Justicia” uniforme en Argentina sino que algunas están vinculadas al ámbito judicial y otras son de índole más informal. Hasta el momento, se han establecido “Casas de Justicia” en las provincias de Catamarca, Buenos Aires, Río Negro, Santiago del Estero y Tierra del Fuego.

Por su parte, los **Centros de Acceso a la Justicia** [CAJ] fueron creados en el año 2009 bajo la órbita del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación. Se trata de espacios de acompañamiento a la comunidad en los que se brinda asesoramiento y orientación profesional para garantizar el pleno ejercicio de los derechos y la igualdad de oportunidades.

Los CAJ cuentan con equipos interdisciplinarios y, además de orientar a los ciudadanos, se proponen coordinar acciones con organismos nacionales, locales y programas. Hay alrededor de 50 centros en todo el país, que conforman una red federal de CAJ.

Estos centros brindan los siguientes servicios:

- Orientación y derivación frente a problemáticas jurídicas y sociales.
- Mediaciones comunitarias y arbitraje sobre derechos del consumidor.
- Capacitación a la comunidad en todo lo referente a sus derechos y en diversas temáticas de relevancia social y cultural.
- Asistencia psicosocial en todas las instancias de resolución de conflictos, tanto a nivel individual como comunitario.

4) ARBITRAJE

El arbitraje es un mecanismo alternativo de resolución de conflictos muy utilizado a nivel internacional, fundamentalmente en materia comercial y empresarial. Se caracteriza por la intervención de un tercero que adopta una solución que las partes previamente han decidido aceptar.

En el ámbito de las relaciones de consumo, la Dirección Nacional del Consumidor [con delegaciones en todo el país] ofrece el arbitraje como mecanismo de resolución de conflictos relativos a relaciones de consumo. En estos casos, el arbitraje se presenta como una herramienta efectiva y ágil para dirimir conflictos, con efectos similares a los del Poder Judicial. El trámite puede iniciarse a través de los CAJ o de la Dirección Nacional del Consumidor.

6.4 ¿CON QUÉ PROBLEMAS PUEDO ENCONTRARME AL INTENTAR ACCEDER AL PODER JUDICIAL PARA EL RESGUARDO DE UN DERECHO?

DIFICULTADES EN EL ACCESO A LA JUSTICIA

El sistema judicial debe configurarse como un instrumento para la defensa efectiva de las personas que han sufrido violaciones de derechos, ya sea por acción o inacción del Estado. En otras palabras, sería de muy poca utilidad que un Estado reconociera formalmente un derecho si su titular no pudiera acudir al sistema judicial para hacerlo efectivo.

En ese marco, si bien la dificultad para garantizar la eficacia de los derechos afecta con carácter general a todas las personas, lo cierto es que esas dificultades se hacen aun mayores para quienes se encuentran en condiciones de vulnerabilidad. La posibilidad de acceder a la justicia aparece así como una herramienta sustantiva para la transformación social de las desigualdades, y es especialmente necesario que se implementen mecanismos para que este derecho pueda ser ejercido por grupos o personas en situación de desventaja. Es por eso que deben llevarse adelante políticas activas para vencer las

barreras que suelen impedir a los grupos vulnerables a acceder de manera efectiva a la justicia.

El Derecho Internacional de los Derechos Humanos desarrolló estándares sobre el derecho a contar con recursos judiciales idóneos y efectivos para reclamar la vulneración de los derechos fundamentales. El Estado tiene un deber no solo negativo –no impedir el acceso a los recursos judiciales y/o administrativos– sino también positivo, y para ello debe remover los obstáculos normativos, sociales o económicos que impidan el disfrute de todos los derechos en general, y del derecho de acceder a la justicia en particular.

Podemos señalar como barreras tradicionales o habituales para garantizar el acceso a la justicia las relativas al acceso económico, al acceso geográfico y al acceso cultural (lenguaje accesible para las diferentes culturas, etc.). Nos detendremos en las dos primeras.

6.4.1 ¿EXISTEN FIGURAS LEGALES QUE ME PERMITAN SORTEAR LAS DIFICULTADES ECONÓMICAS QUE IMPIDEN ACCEDER A LA JUSTICIA?

GARANTÍAS DE ACCESO GRATUITO A LA JUSTICIA. HERRAMIENTAS Y CONCEPTOS

La desigual situación económica o social de las partes en un conflicto se refleja en una desigual posibilidad de defensa. Los bajos ingresos o la pobreza son una causa de exclusión social, y supone un serio obstáculo para el acceso a la justicia, especialmente para aquellas personas en las que

también se presenta alguna otra causa de vulnerabilidad. Es por esto que los sistemas jurídicos deben garantizar **gratuidad** de una asistencia jurídica de calidad y en lo que respecta al acceso a los tribunales propiamente dichos a quienes no puedan afrontar los costos con sus propios recursos.

OBLIGACIÓN DE PROVEER SERVICIOS DE ASISTENCIA JURÍDICA GRATUITA POR EL ESTADO

En la Opinión Consultiva 11/90 la Corte IDH afirmó que constituyen casos de discriminación aquellos en los que una persona no pueda acceder a la justicia por motivos económicos. En sus palabras, “si una persona que busca la protección de la ley para hacer valer los derechos que la Convención Americana le garantiza, encuentra que su posición económica le impide hacerlo porque no puede pagar la asistencia legal necesaria

[...] queda discriminada por motivo de su posición económica y colocada en condiciones de desigualdad ante la ley”. Insistió con este concepto en la Opinión Consultiva 18/03, en la que se volvió a hacer referencia a la cuestión destacando el deber estatal de proveer servicios de asistencia y defensa jurídica gratuita a las personas sin recursos para garantizar el debido proceso y el derecho a la protección judicial efectiva.

LOS COSTOS DEL PROCESO Y EL DERECHO A ACCEDER A LA JUSTICIA

Además de la falta de organización de servicios de patrocinio jurídico gratuito, se identifican otros factores que pueden redundar en la imposibilidad de acceder a la justicia, como los costos del proceso. Para eliminar esta barrera se instituyó el beneficio de litigar sin gastos, figura que exime del pago de los costos del proceso a las personas que no pueden afrontarlos.

El 23 de junio del 2015, la Corte Suprema de la Nación resolvió sobre un pedido de litigar sin gastos en la causa “Bergerot, Ana María c/ Salta, Provincia de y otros s/ daños y perjuicios (beneficio de litigar sin gastos)”, y estipuló que los tribunales deben realizar

un examen particularizado de cada caso, a fin de determinar si quien pide el beneficio carece de recursos o se encuentra en la imposibilidad de obtenerlos para afrontar las erogaciones que demanda la sustanciación de un proceso. A su vez, la Corte indicó en dicho fallo que el beneficio de litigar sin gastos encuentra sustento en dos garantías de raigambre constitucional: la de defensa en juicio y la de igualdad ante la ley [arts. 18 y 16 de la Constitución Nacional]. Ello es así porque por su intermedio se asegura el acceso a la administración de justicia, no ya en términos formales sino reales, adecuándose las condiciones de acceso a las circunstancias económicas de los contendientes.

6.4.2 ¿EXISTEN MECANISMOS PARA ACCEDER A LOS TRIBUNALES SI ME ENCUENTRO LEJOS GEOGRÁFICAMENTE?

La CIDH ha puesto en evidencia un obstáculo de tipo económico de gran relevancia en materia de acceso a la justicia: la localización de los tribunales. La Comisión advirtió que la “insuficiencia en la presencia de instancias judiciales y acompañamiento estatal disponible a las víctimas a lo largo del territorio nacional, [...] implica que las víctimas tengan que emplear significativos recursos económicos y logísticos propios para poder interponer una denuncia y para participar posteriormente en el procedimiento judicial” [CIDH 2007]. Esta circunstancia podría desnaturalizar el derecho de

acceder a la justicia y hacerlo inefectivo. Por eso, la Comisión afirmó que los estados deben adoptar políticas activas para mitigar los impactos de esta realidad, tales como crear instancias judiciales y recursos idóneos y efectivos en zonas rurales, marginadas y en desventaja económica.

Para lograr este objetivo, son especialmente relevantes los dispositivos de justicia comunitarios como las “Casas de justicia”, los centros de acceso a la justicia, los jueces y juezas de paz y las defensorías comunitarias, entre otros.



CONCLUSIONES

A lo largo de este módulo hemos presentado distintas aristas que hacen al derecho de acceder a la justicia, dando cuenta de su relevancia central en nuestro sistema de derechos ya que funciona como una herramienta-garantía de otros derechos humanos. El Poder Judicial ocupa un rol protagónico en el aseguramiento de este derecho, pues es el principal responsable de garantizar la efectiva tutela de los derechos. No obstante, como hemos visto, este no es el único medio para satisfacerlo sino que existen mecanismos alternativos para lograr la defensa de derechos. Por otra parte, en caso de que el sistema nacional de protección de derechos no cumpla con su deber de hacer respetar los derechos humanos, es posible acudir a sistemas internacionales como el interamericano.

Asimismo, hemos observado que muchas veces el acceso al Poder Judicial es dificultoso por cuestiones geográficas, económicas, institucionales y lingüísticas, entre otras, lo cual impide que los ciudadanos puedan requerir sus derechos allí. Ello impacta en el núcleo del sistema jurídico, poniendo en jaque su vigencia. Es por eso que el derecho de acceso a la justicia procura superar estos obstáculos, acercar a las personas a la tutela de sus derechos para proponer así el efectivo funcionamiento de las garantías a partir de diversos mecanismos, revigorizando al sistema jurisdiccional y enraizándolo en la realidad cotidiana de la comunidad.

BIBLIOGRAFÍA

Birgin, Haydée y Kohen, Beatriz [comps.] (2006). *Acceso a la justicia como garantía de igualdad. Instituciones, actores y experiencias comparadas*. Buenos Aires: Biblos.

Bergallo, Paola (2005). "Justicia y experimentalismo: la función remedial del poder judicial en el litigio de derecho público en Argentina". En *SELA [Seminario en Latinoamérica de Teoría Constitucional y Política] Papers*. Paper 45. Disponible en: http://digitalcommons.law.yale.edu.yls_sela/45

Corte Interamericana de Derechos Humanos, Opinión Consultiva OC-11/90 del 10 de agosto de 1990. Serie A N° 11.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos [CIDH] (2007a). "Acceso a la Justicia para las mujeres víctimas de violencia en las Américas", Párrafo 180. OEA/Ser.L/V/II. Doc.68. Disponible en: <http://www.cidh.oas.org/pdf%20files/MESOAMERICA%202011%20ESP%20FINAL.pdf>

----- (2007b). "El acceso a la justicia como garantía de los derechos económicos, sociales y culturales. Estudio de los estándares fijados por el sistema interamericano de derechos humanos – resumen ejecutivo". OEA/Ser.L/V/II. 129 Doc. 4 Disponible en: <http://www.cidh.org/pdf%20files/ACCESO%20A%20LA%20JUSTICIA%20DESC.pdf>

Instituto Interamericano de Derechos Humanos (2000). *Guía informativa, XVIII Curso Interdisciplinario en Derechos Humanos*. Disponible en: https://www.iidh.ed.cr/multic/controles/Biblioteca/BuscadorCategoria.aspx?contenidoid=b772c510-1536-49c0-ba7c-969f38629a56&Cat=XVIII-2000-Acceso_a_la_justicia

RECURSOS

www.cij.gov.ar -/- www.oas.org/es

ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

El Estado, mediante sus diversos organismos, produce información de gran relevancia para la vida de las personas como por ejemplo aquella vinculada a la salud, a la educación, al ambiente, a la seguridad y a la justicia. El derecho a acceder a la información pública habilita a los ciudadanos a solicitar y obtener todo tipo de información que se encuentre en poder del Estado, con excepción de aquellas cuestiones que la propia norma pueda establecer (como la relacionada con datos personales).

El uso de este derecho permite conocer el manejo de la gestión pública en lo que hace al destino y el uso de sus recursos. De esta manera, la ciudadanía puede saber, por ejemplo, cómo el gobierno administra el dinero proveniente de los impuestos y ejercer el control social sobre la gestión de los funcionarios públicos. Más allá de la importancia

de esta herramienta, pocos la conocen y son aún menos los que la utilizan.

Las organizaciones que utilizamos al acceso a la información como una herramienta para impulsar nuestras agendas conocemos algunos de los límites que existen para acceder a la información de primera mano. A veces la información se entrega tarde y en otras ocasiones está incompleta o desactualizada; a veces el Estado se niega a producir información que no posee y en ocasiones recurre a excepciones contenidas en el reglamento para negar el acceso a la información. Finalmente, en no pocos casos la respuesta es el silencio. Estos problemas no solo afectan nuestra capacidad de desarrollar nuestras agendas de un modo más efectivo, sino que impactan directamente en la plena vigencia de todos los derechos humanos. En general, todos los derechos económicos, sociales

Preguntas que respondemos en este módulo



¿Qué es el derecho a la información?

¿Para qué sirve el acceso a la información pública?

¿Cuáles son los procedimientos para acceder a la información pública?

y culturales (DESC) exigen del Estado una enorme cantidad de información que nos permita evaluar la magnitud de los problemas que ellos están destinados a afrontar y la efectividad y eficiencia de las políticas públicas adelantadas para ello. Esto no siempre se verifica en la práctica.

El principal obstáculo para un mejor acceso a la información, y por ende a una mayor transparencia, es la cultura del secreto que impregna a las estructuras estatales. Estamos, tal vez, ante una situación compleja y difícil de erradicar como consecuencia de los largos años de dictaduras y gobiernos autoritarios que experimentaron casi todos los estados de la región. La situación actual del acceso a la información es uno de los desafíos que enfrenta nuestra joven democracia. El silencio estatal sobre la información es un lastre autoritario que aún nos queda por resolver.

En este módulo daremos una visión detallada acerca del acceso a la información en Argentina y evaluaremos su importancia para la incidencia en las políticas públicas. Explicaremos cuáles son las finalidades de este instrumento y evaluaremos su relevancia en relación con el ejercicio de otros derechos. Además, veremos cuáles son sus fundamentos normativos. Finalmente, describiremos los procedimientos para acceder a la información pública en nuestro país.

7.1 IMPORTANCIA DEL DERECHO A LA INFORMACIÓN

El derecho a la información es un instrumento imprescindible de las democracias. Para explicar su importancia, podríamos identificar **tres razones normativas**:

En primer lugar, el derecho a la información **es una herramienta fundamental para el ejercicio de otros derechos** como los derechos políticos o los DESC. Esto es especialmente relevante para la protección de sectores sociales marginados o excluidos, que no suelen tener a su disposición mecanismos de información sistemáticos y seguros, que les permitan conocer el alcance de sus derechos y la forma de hacerlos efectivos.

En segundo lugar, **es una pieza esencial en la lucha contra la corrupción**. A través del acceso a la información pública se pueden proteger derechos y prevenir abusos de parte del Estado. Efectivamente, el acceso a la información permite al ciudadano participar en la gestión pública y controlar los actos de gobierno al exigir una permanente rendición de cuentas. En consecuencia, este derecho fomenta la transparencia en la gestión del Estado y combate la corrupción.

EJEMPLOS CONCRETOS

- Si, por ejemplo, sufrís alguna enfermedad, podés consultar al Estado cuánto gasta en programas de atención médica, y si existen subsidios y/o programas especiales para vos u otros que padezcan lo mismo. De este modo, podés descubrir si existen beneficios que deberías estar recibiendo.
- Si no tenés los medios para acceder a una vivienda, podés consultar cómo se distribuyen los planes habitacionales y cuánto se destina a este

Por último, **es un derecho necesario para el ejercicio de una ciudadanía democrática**. La activa participación de los ciudadanos y ciudadanas en asuntos de interés público ayuda a consolidar sistemas democráticos asentados y robustos.

Más concretamente, el acceso a la información pública sirve para:

- Fomentar la transparencia en los actos de gobierno.
- Controlar la gestión pública.
- Incidir en la toma de decisiones públicas.
- Perfeccionar la calidad de las instituciones.
- Mejorar nuestra capacidad decisoria en asuntos públicos.
- Ejercer la ciudadanía de manera plena y efectiva.
- Garantizar el ejercicio de otros derechos.

tipo de programas, para determinar si te corresponde acceder a esos planes y estás siendo excluido arbitrariamente.

- Si se decide hacer una obra en tu barrio (por ejemplo, un túnel), podés preguntar cuánto dinero fue destinado para la obra, qué empresa se encargará de la misma y cuál será el impacto sobre tu vida cotidiana, para asegurarte de que esa obra se cumpla en beneficio de tu comunidad.

7.2 FUNDAMENTOS NORMATIVOS

El derecho a la información se apoya en una serie de **principios** que lo justifican. En Argentina, este derecho tiene una base constitucional. A continuación, se enumeran los recursos que lo fundamentan:

- El derecho al acceso a la información se encuentra reconocido de manera implícita en los artículos 14 y 32 de la Constitución Nacional, que garantizan la libertad de prensa y de expresión.
- Los artículos 1 y 33 del mismo documento reconocen la forma republicana de gobierno, el principio de la soberanía del pueblo y el de la publicidad de los actos públicos.
- El artículo 13 de la Convención Americana de Derechos Humanos (CADH) reconoce el derecho de los individuos a “buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección”. Asimismo, este derecho tiene rango constitucional en Argentina ya que el artículo 75 inciso 22 de nuestra carta magna le otorga a los tratados internacionales jerarquía superior a las leyes.
- En este sentido, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) ha establecido en su jurisprudencia que “en una sociedad democrática es indispensable que las autoridades estatales se rijan por el principio de máxima divulgación” de modo que “toda la información en poder del Estado se presuma pública y accesible, sometida a un régimen limitado de excepciones”. En idéntico sentido, la CIDH ha explicado que, en virtud del artículo 13 de la Convención Americana, el derecho de acceso a la información se debe regir por el principio de la máxima divulgación.
- Asimismo, en el caso *Claude Reyes vs. Chile*, la CIDH estableció la presunción de que “toda información es accesible, sujeta a un sistema restringido de excepciones”, las cuales “deben estar previamente fijadas por ley”, responder a un objetivo permitido por la Convención Americana y “ser necesarias en una sociedad democrática, lo que depende de que estén orientadas a satisfacer un interés público imperativo”.
- La Corte considera que el artículo 13 de la Convención, que estipula expresamente los derechos a “buscar” y a “recibir” información, protege el derecho que tiene toda persona a solicitar el acceso a la información bajo el control del Estado, con las salvedades permitidas bajo el régimen de restricciones de la Convención. Consecuentemente, dicho artículo ampara el derecho de las personas a recibir dicha información y la obligación positiva del Estado de suministrarla, de forma tal que la persona pueda conocer esa información o reciba una respuesta fundamentada cuando, por algún motivo permitido por la Convención, el Estado pueda limitar el acceso a la misma para el caso concreto. Dicha información debe ser entregada sin necesidad de acreditar un interés directo para su obtención o una afectación personal, salvo en los casos en que se aplique una legítima restricción. Su entrega a una persona puede permitir a su vez que esta circule en la sociedad de manera que pueda conocerla, acceder a ella y valorarla. De esta forma, “el derecho a la libertad de pensamiento y de expresión contempla la protección del derecho de acceso a la información bajo el control del Estado, el cual también contiene de manera clara las dos dimensiones, individual y social, del derecho a la libertad de pensamiento y de expresión, las cuales deben ser garantizadas por el Estado de forma simultánea” [Corte IDH 2006: párr. 77].

7.2.1 EL RECONOCIMIENTO DEL DERECHO AL ACCESO A LA INFORMACIÓN EN LA JUSTICIA ARGENTINA

Recientemente, el derecho al acceso a la información pública fue reconocido explícitamente por la Corte Suprema de Justicia argentina en el caso “Asociación por los Derechos Civiles c/ PAMI”. Allí, el tribunal consideró que la negativa del PAMI a brindar información “constituye un acto arbitrario e ilegítimo en el marco de los principios de una sociedad democrática e implica, en consecuencia, una acción que recorta en forma severa derechos que son reservados [...] a cualquier ciudadano, en tanto se trate de datos de indudable interés público y que hagan a la transparencia y a la publicidad de la gestión de gobierno, pilares fundamentales de una sociedad que se precie de ser democrática” [CSJN 2012:7]. De este modo, reconoció el carácter fundamental del acceso a la información. Al hacerlo, estableció un derecho amplio y generoso en materia de legitimación activa, que impone obligaciones al Estado en materia de producción de información y de adopción de medidas adecuadas de implementación. En ese caso, la Corte Suprema de Justicia llamó la atención al Congreso sobre la necesidad imperiosa de que se sancione un régimen legal adecuado ya que es necesario para que este derecho constitucional pueda ser ejercido de manera efectiva por los ciudadanos.

MARCO LEGAL ESPECÍFICO

Vale destacar que la Argentina aún no cuenta con una ley de acceso a la información pública, a pesar de que una norma de ese estilo es necesaria. Según la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 19 países de las Américas han sancionado leyes de acceso a la información pública, y otros se encuentran en camino de hacerlo [CIDH 2011]. Además, la Corte Interamericana ha seña-

Asimismo, la Corte señaló “la importancia de la existencia de un régimen jurídico claro, completo y coherente que establezca las pautas del derecho de acceso a la información para que se adopten las medidas que garanticen su ejercicio. El acceso a la información promueve la rendición de cuentas y la transparencia dentro del Estado y permite contar con un debate público sólido e informado. De esta manera, un apropiado régimen jurídico de acceso a la información habilita a las personas a asumir un papel activo en el gobierno, condición necesaria para el mantenimiento de una democracia sana”.

El 26 de marzo de 2014, la Corte Suprema ratificó su jurisprudencia en el caso “CIPPEC c/ Estado Nacional”, que fue litigado por la Asociación por los Derechos Civiles (ADC). En este caso, la Corte reiteró la importancia del derecho de acceso a la información pública e insistió sobre “la imperiosa necesidad de contar con una ley nacional que regule esta trascendental materia”. Más precisamente, el fallo determina que “resulta indispensable que el legislador establezca, con alcance general, pautas uniformes que permitan hacer efectivo este derecho y que aseguren la previsibilidad en su ejercicio, de modo tal de reducir posibles arbitrariedades por parte de quienes se encuentran obligados a brindar información pública”.

lado que “los Estados, para garantizar adecuadamente el derecho a buscar y recibir información pública bajo su control, deben adoptar las medidas necesarias, entre otras, la aprobación de legislación cuyo contenido sea compatible con el artículo 13 de la Convención Americana y con la jurisprudencia de este Tribunal” [Corte IDH 2010: párr. 228]. La Argentina es uno de los pocos paí-

ses de América Latina que aún no cuenta con una ley para garantizar este derecho. A falta de ley, a nivel federal y en el ámbito del poder ejecutivo rige el Reglamento General del Acceso a la Información Pública establecido como anexo VII al

decreto 1172/03. Se trata del principal mecanismo formal a través del cual se accede a información pública en el ámbito del gobierno federal. Si bien representó un avance en su momento, hoy es claramente insuficiente [ONUa 2012].

CARACTERÍSTICAS DEL ACCESO A LA INFORMACIÓN EN EL DERECHO ARGENTINO

Por lo mencionado anteriormente en materia de jurisprudencia de la Corte, entonces, queda claro que el acceso a la información pública es un **derecho constitucional**. Asimismo, a pesar de la falta de legislación específica en la materia, no necesita estar regulado para ser ejercido. Por ende, corresponde al Estado brindar la información solicitada a cualquier ciudadano/a por la mera condición de tal. En otras palabras, no es necesario demostrar interés legítimo al pedir información y el Estado está obligado a responder.

Si el Estado no responde, queda habilitada la vía del reclamo judicial. En ocasiones, esto es cierto aun cuando el Estado deba producir información. El Estado está obligado a producir información, especialmente sobre derechos sociales. Al respecto,

la CIDH estableció en su informe de 2009 que “La obligación del Estado de adoptar medidas positivas para resguardar el ejercicio de derechos sociales tiene importantes derivaciones, por ejemplo, en cuanto al tipo de información estadística que el Estado debe producir. La producción de información debidamente desagregada, a efectos de determinar estos sectores desaventajados o postergados en el ejercicio de derechos, desde esta perspectiva, no es sólo un medio para garantizar la efectividad de una política pública, sino una obligación indispensable para que el Estado pueda cumplir con su deber de brindar a estos sectores atención especial y prioritaria. A modo de ejemplo, la desagregación de los datos por sexo, raza o etnia constituye una herramienta imprescindible para iluminar problemas de desigualdad” [CIDH 2009].

DECRETO 1172

De las regulaciones existentes en el país, la más relevante es el decreto 1172/2003, que tiene un ámbito de aplicación limitado al Poder Ejecutivo. Se trata de una norma que en 2003 significó un gran avance, en tanto ofreció herramientas a los ciudadanos para acceder a información del Estado y creó mecanismos para ello en el entendimiento de que este derecho debe ser implementado, tal como ocurrió en otros países.

El ámbito de aplicación del decreto está definido en términos amplios: alcanza a todos los “organismos, entidades, empresas, sociedades, dependencias y todo otro ente que funcione bajo la jurisdicción del Poder Ejecutivo nacional”. Asimismo,

mo, sus disposiciones son aplicables “a las organizaciones privadas a las que se hayan otorgado subsidios o aportes provenientes del sector público nacional, así como a las instituciones o fondos cuya administración, guarda o conservación esté a cargo del Estado nacional a través de sus jurisdicciones o entidades y a las empresas privadas a quienes se les hayan otorgado mediante permiso, licencia, concesión o cualquier otra forma contractual, la prestación de un servicio público o la explotación de un bien del dominio público”. La regulación no alcanza, obviamente, a los demás poderes del Estado. El decreto también define la información como “toda constancia en documentos escritos, fotográficos, grabaciones, soporte

ALIANZA

BLOQUE B

P. 128

magnético, digital o en cualquier otro formato y que haya sido creada u obtenida por los sujetos mencionados en el art. 2º o que obre en su poder o bajo su control, o cuya producción haya sido financiada total o parcialmente por el erario público, o que sirva de base para una decisión de naturaleza administrativa, incluyendo las actas de las reuniones oficiales”. También respeta la jurisprudencia interamericana al no exigir demostrar un interés legítimo o directo para acceder a la información y al establecer una presunción de publicidad. Asimismo, establece los principios de igualdad, publicidad, celeridad, informalidad y gratuidad como rectores del acceso a la información en el ámbito del Ejecutivo.

En términos procesales, el decreto 1172/2003 establece un sistema simple: los pedidos de acceso a la información deben presentarse por escrito y el requirente debe identificarse, aunque no debe explicar por qué o para qué quiere la información. La dependencia requerida tiene un plazo de diez días para contestar, que se puede prorrogar por otros diez días adicionales “de mediar circunstancias que hagan difícil reunir la información solicitada”. Si vence el plazo o la respuesta fue ambigua, parcial o inexacta, se considera que hubo una denegación del acceso a la información, por lo que queda expedita la acción de amparo por mora prevista en el artículo 28 de la Ley 19.549. Este punto en particular presenta un error conceptual: la acción de amparo por mora está destinada a obtener

una respuesta por parte de la administración, que puede ser positiva al reclamo o negativa. El artículo 14 explica que en caso de silencio se considera que hubo una negación del derecho, razón por la cual la acción que corresponde –y que los tribunales aceptan– es la acción de amparo constitucional prevista en el artículo 43 de la Constitución.

El decreto también prevé diversas excepciones al acceso a la información. Ellas merecen diversas críticas: no están redactadas en términos claros y precisos, reenvían a otros ordenamientos legales –lo que en ocasiones genera conflictos interpretativos (como el reenvío a la Ley de Protección de Datos Personales)– y algunas de ellas parecen excesivas e innecesarias. Pero en general se trata de excepciones incluidas en normativa de otros países que ingresan dentro de los objetivos legítimos que es dable proteger mediante la restricción de derechos, en los términos del artículo 13 de la Convención Americana. Sin embargo, el principal cuestionamiento que puede plantearse contra ellas es que no están establecidas por medio de una ley en sentido formal y material, lo que representa un primer obstáculo insalvable para la validez y la legitimidad de las excepciones: la Corte IDH ha sido muy clara en este punto al sostener que las restricciones a los derechos deben establecerse por medio de leyes y no de decretos del Poder Ejecutivo. Este problema fundamental señala, claramente, la necesidad de una ley de acceso a la información pública.

LÍMITES

El Anexo VII al decreto 1172/03 prevé un régimen limitado de excepciones en su artículo 16, en los siguientes términos: “Los sujetos comprendidos en el artículo 2 solo pueden exceptuarse de proveer la información requerida cuando una Ley o Decreto así lo establezca o cuando se configure alguno de los siguientes supuestos:

- a) Información expresamente clasificada como reservada, especialmente la referida a seguridad, defensa o política exterior;
- b) información que pudiera poner en peligro el correcto funcionamiento del sistema financiero o bancario;

- c) secretos industriales, comerciales, financieros, científicos o técnicos; una persona el pleno ejercicio de la garantía del debido proceso;
- d) información que comprometa los derechos o intereses legítimos de un tercero obtenida en carácter confidencial; g) cualquier tipo de información protegida por el secreto profesional;
- e) información preparada por los sujetos mencionados en el artículo 2 o dedicados a regular o supervisar instituciones financieras o preparada por terceros para ser utilizada por aquellos y que se refiera a exámenes de situación, evaluación de sus sistemas de operación o condición de funcionamiento o a prevención o investigación de la legitimación de activos provenientes de ilícitos; h) notas internas con recomendaciones u opiniones producidas como parte del proceso previo al dictado de un acto administrativo o a la toma de una decisión, que no formen parte de un expediente;
- f) información preparada por asesores jurídicos o abogados de la Administración cuya publicidad pudiera revelar la estrategia a adoptarse en la defensa o tramitación de una causa judicial o divulgar las técnicas o procedimientos de investigación o cuando la información privare a i) información referida a datos personales de carácter sensible -en los términos de la Ley N° 25.326- cuya publicidad constituya una vulneración del derecho a la intimidad y al honor, salvo que se cuente con el consentimiento expreso de la persona a que refiere la información solicitada;
- j) información que pueda ocasionar un peligro a la vida o seguridad de una persona”.

DIFICULTADES: LA LEY DE PROTECCIÓN DE DATOS Y LA ARBITRARIEDAD

La Dirección Nacional de Protección de Datos Personales (DNPDP) hace una interpretación extensiva al considerar que toda la Ley N° 25.326 funciona como una excepción al acceso a la información según el artículo 16, primer párrafo. Entiende que los datos personales no sensibles también deben incluirse dentro de las excepciones al acceso a la información pública.

Resulta preocupante la creciente invocación de la Ley Nacional de Protección de Datos Personales

para restringir el derecho de acceso a la información. Debido a los términos amplios que utiliza la ley, no es descabellado sostener que actualmente el acceso a la información se encuentra sujeto a la voluntad del funcionario público requerido de invocar [o no] esa norma para negar la información. Se trata de un problema grave que debe ser resuelto por vía judicial o a través de una reforma legislativa que establezca un balance adecuado entre el derecho de acceso a la información pública y la protección de los datos personales.

7.3 PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO: ¿CÓMO HACER UN PEDIDO DE INFORMACIÓN PÚBLICA A NIVEL NACIONAL?

Requisitos. El pedido de información pública debe hacerse por escrito y los firmantes deben identificarse con nombre y apellido completo y número de documento. No hay más formalidades ni un formato específico de pedido. Es gratuito, pero las copias en algunos casos pueden tener un costo para el solicitante.

¿Qué se puede pedir? Todo tipo de información [documentos escritos, fotografías, grabaciones, soporte magnético o digital].

¿A quién? A todos los ministerios, secretarías, subsecretarías y direcciones del Poder Ejecutivo, empresas prestatarias de servicios públicos, empresas estatales o empresas que reciban subsidios del Poder Ejecutivo Nacional.

¿Quiénes pueden preguntar? Toda persona u organización, pública o privada. No es necesario tener un abogado ni acreditar interés legítimo.

Plazos. La respuesta debe estar disponible en diez días hábiles, prorrogables por otros diez.

Excepciones. El derecho al acceso de la información está limitado por la protección de otros derechos tales como la protección a la intimidad y al honor; el secreto profesional; la defensa y la seguridad nacionales; la política exterior; la protección del sistema financiero y bancario; la protección de los secretos industriales, comerciales, financieros, científicos o técnicos; y la información declarada secreta por otras normas. Cuando se trate de un proceso judicial, los límites al acceso a la información están determinados por las garantías del debido proceso. Tampoco se puede dar la información cuando comprometa los derechos o inte-

reses legítimos de un tercero obtenida en carácter confidencial, ni cuando sean notas internas con recomendaciones u opiniones producidas como parte del proceso previo al dictado de un acto administrativo o a la toma de una decisión, que no formen parte de un expediente.

¿Dónde hago mi pedido de información? Depende de qué quieras preguntar. Por ejemplo, si tenés una pregunta relacionada con programas de salud, probablemente haya que dirigirse al Ministerio de Salud de la Nación.

¿A quién le entrego mi pedido? Cada organismo público cuenta con una mesa de entradas por donde ingresan todos los trámites y notificaciones. Consultá en el organismo al que vas a preguntar cuál es la mesa de entradas y entregáelo al funcionario que esté a cargo de ella.

¿El funcionario de mesa de entradas tiene la obligación de recibir mi nota? Sí. El funcionario tiene la obligación de asegurar el acceso a la información. Es importante llevar una copia para que el funcionario la firme y certifique que recibió el pedido.

¿La Administración debe explicarme por qué no me comunica la información a dentro de los diez días? Si la Administración prorroga el plazo, debe exponer sus razones por escrito antes de los diez días.

¿La Administración puede rechazar el pedido? Sí, solamente si la información no existe, si para entregarla el Estado tuviese que producirla, crearla [el Estado no tiene la obligación de crear información para contestarte] o si pertenece a las excepciones descritas. La Administración debe informar y justificar por qué no entrega esa información.

¿Cuáles son mis recursos si constato un silencio por parte de la Administración Pública o si considero que la información dada es parcial y/o inexacta? Se puede hacer una denuncia a la Oficina

Anticorrupción del Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos, que va después a informar a las autoridades responsables. También podés hacer un amparo por mora de la Administración.

NORMATIVA PROVINCIAL

A continuación, te presentamos un cuadro que resume cuáles son las provincias argentinas que

cuentan con alguna normativa que regula el acceso a la información pública:

PROVINCIA	NORMATIVA ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA
Buenos Aires	Ley N° 12.475 Decreto N° 2549/04 y Decreto 2549/2004
CABA	Ley N° 104
Catamarca	Ley N° 5336
Chaco	Ley N° 6431/09
Chubut	Ley N° 3.764
Córdoba	Ley N° 8.803
Corrientes	Ley N° 5834/08
Entre Ríos	Decreto Provincial N° 1169/05
Formosa	No hay normativa
Jujuy	Ley N° 4.444 y Decreto 7930/2003
La Pampa	Ley N° 1.654
La Rioja	No hay normativa
Mendoza	No hay normativa
Misiones	Ley IV N° 58 y Decreto 929/2000
Neuquén	No hay normativa

Río Negro	Ley N° 1829/84 y Decreto 1028/2004
Salta	Decreto Provincial N° 1574/02
San Juan	No hay normativa
San Luis	LEY N° V-0924-2015
Santa Cruz	No hay normativa
Santa Fe	Decreto Provincial N° 692/09
Santiago del Estero	Ley N° 6.753/05
Tierra del Fuego	Ley N° 653
Tucumán	No hay normativa

Como se puede observar, la situación en las diferentes provincias con respecto a este derecho es diversa: en siete de ellas no hay legislación, otras cuatro cuentan con un decreto provincial y el resto tiene una ley específica sobre acceso a la informa-

ción. Este último es el caso de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, que además de incluirlo de manera explícita en su Constitución, cuenta con una Ley de Acceso a la Información Pública –Ley N° 104–, sancionada el 19 de noviembre de 1998.



CONCLUSIONES

Una participación eficaz se sustenta en la información. De ahí que el acceso a la información sea una condición sine qua non para que los ciudadanos puedan intervenir en las decisiones políticas.

Sería deseable que el Congreso de la Nación salde de manera definitiva una antigua deuda de nuestra democracia. Es necesaria una ley de acceso a la información pública que se adapte a los estándares internacionales en la materia. En efecto, una buena ley elaborada con este fin deberá armonizar al acceso a la información y la protección de datos personales en manos del Estado. La ley debería contemplar la creación de un órgano garante con facultades suficientes, independencia funcional y recursos adecuados para garantizar su cumplimiento y poder emprender ese ejercicio de armonización, el cual requerirá revisar las facultades dadas por la Ley 25.326 y decretos reglamentarios a la DNPDP. Mientras ello no ocurra el acceso a la información pública será una de las grandes deudas de nuestra democracia en

la lucha por erradicar una cultura del secreto que continúa extendida en nuestras estructuras estatales.

BIBLIOGRAFÍA

Corte IDH. Caso Herrera Ulloa Vs. Costa Rica. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de julio de 2004. Serie C No. 107, párr. 129.

Corte IDH. Caso Ricardo Canese Vs. Paraguay. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2004. Serie C No. 111, párr. 103.

Corte IDH., Caso Claude Reyes y otros Vs. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Serie C No. 151.

Corte IDH. Caso Kimel Vs. Argentina. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de mayo de 2008 Serie C No. 177, párr. 51.

Corte IDH. Caso Tristán Donoso Vs. Panamá. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de enero de 2009 Serie C No. 193, párr. 115.

Corte IDH. Caso Gomes Lund y otros (Guerrilha do Araguaia) Vs. Brasil. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de noviembre de 2010. Serie C No. 219.

Corte IDH. Caso Fontevecchia y D`Amico Vs. Argentina. Fondo, Reparaciones y Costas.

Sentencia de 29 de noviembre de 2011. Serie C No. 238, párr. 50.

Corte Suprema de Justicia de la Nación. ADC c/ PAMI. Sentencia del 4 de diciembre de 2012.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) [2012]. *El derecho de acceso a la información en el marco jurídico interamericano*. Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Segunda Edición, 7 de marzo de 2011. Disponible en: <https://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/publicaciones/ACCESO%20A%20LA%20INFORMACION%202012%202da%20edicion.pdf>

Medina Quiroga, Cecilia [2005]. "Las obligaciones de los Estados en la Convención Americana". En *La Convención Americana: teoría y jurisprudencia. Vida, integridad personal, libertad personal, debido proceso y recurso judicial*. Santiago: Centro de Derechos Humanos, Facultad de Derecho, Universidad de Chile.

Poder Ciudadano [2013]. *Acceso a la información pública*. Disponible en: <http://poderciudadano.org/wp-content/uploads/2015/10/Acceso-a-la-informaci%C3%B3n-Instructivo.pdf>

Suprema Corte de Justicia de los Estados Unidos. Caso Katz v. United States, 389 U.S. 347 [1967].

RECURSOS

Asociación por los Derechos Civiles [2013]. *Un derecho débil: Investigación sobre el derecho de acceso a la información pública en la Argentina*. Disponible en: <http://goo.gl/2KGA8> -/- Cecilia Medina Quiroga, "Las Obligaciones de los Estados bajo la Convención Americana sobre Derechos Humanos". En *La Corte Interamericana de Derechos Humanos. Un Cuarto de Siglo [1979-2005]*. San José: Corte Interamericana de Derechos Humanos.

ANÁLISIS PRESUPUESTARIO Y DERECHOS HUMANOS

El presupuesto público es el instrumento a través del cual el Poder Legislativo prevé los recursos que el Estado tendrá disponibles para un determinado ejercicio.⁹ Establece de qué forma y con qué fines deben utilizarse dichos recursos¹⁰ y autoriza el endeudamiento y las operaciones financieras¹¹ que aquél puede realizar.¹² En otras palabras, es la herramienta por medio de la cual se planifican los ingresos que se obtendrán en cierto lapso de tiempo y el modo en que ellos se van a usar para cubrir las necesidades de las personas.

En Argentina, el presupuesto se instrumenta a nivel nacional mediante una ley que aprueba el Con-

greso, sobre la base de un proyecto que se elabora en el ámbito del Poder Ejecutivo y que el jefe de gabinete envía al Poder Legislativo para su discusión y eventual sanción. A su vez, cada provincia realiza procedimientos similares para sancionar sus presupuestos locales.

La mayoría de las políticas públicas no pueden llevarse adelante si no se asignan recursos públicos suficientes para hacerlas efectivas (por ejemplo, es necesario que un programa que busca asegurar prestaciones alimentarias cuente con los fondos para que todos sus destinatarios accedan a ellas). De la misma manera, para que muchos derechos

Elaboración: María Emilia Mamberti de ACIJ.

-
9. En Argentina, el ejercicio financiero del sector público nacional es el periodo que comienza el primero de enero y terminar el treinta y uno de diciembre de cada año [artículo 10, Ley de Administración Financiera N° 24.156].
 10. A nivel nacional, de acuerdo con la Ley de Administración Financiera N° 24.156, "Los presupuestos comprenderán todos los recursos y gastos previstos para el ejercicio, los cuales figurarán por separado y por sus montos íntegros, sin compensaciones entre sí. Mostrarán el resultado económico y financiero de las transacciones programadas para ese periodo, en sus cuentas corrientes y de capital, así como la producción de bienes y servicios que generarán las acciones previstas" [artículo 12].
 11. Ley de Administración Financiera N° 24.156, artículos 12, 21, 37.
 12. Aunque se hará hincapié en el gasto público, la perspectiva de derechos humanos puede extenderse también al análisis sobre los recursos que obtienen los Estados y sobre sus políticas de recaudación tributaria.

sean reconocidos en la práctica, es necesario que los estados destinen recursos presupuestarios para su cumplimiento [por ejemplo, que fijen fondos para la construcción de escuelas, de modo de garantizar el derecho a la educación].

Como el Estado tiene compromisos constitucionales y legales asumidos en materia de reconocimiento de derechos fundamentales, él no puede decidir sin límites a qué va a asignar recursos y a qué no. Así por ejemplo, no podría decidir no invertir ningún recurso en construir redes cloacales u organizar elecciones y usar esos mismos fondos para comprar autos oficiales o realizar publicidad oficial. Sin embargo, es muy común que los estados aleguen que no cuentan con los medios suficientes para dar cumplimiento a todos los derechos, especialmente a algunos derechos sociales, como la educación, la salud y la alimentación.

El **análisis del presupuesto** permite mostrar que muchas veces la supuesta falta de recursos no es tal, sino que lo que existe en verdad es un uso del presupuesto que no está destinado a atender derechos fundamentales sino a otros fines. Así, permite probar entre otras cosas que los estados sub-ejecutan recursos que tienen disponibles, que

reasignan fondos a fines diferentes de los previstos por el Poder Legislativo, o que realizan gastos no prioritarios en perjuicio de gastos sociales. Por eso, en muchos casos, organizaciones de la sociedad civil, organismos internacionales y jueces de todo el mundo se valieron de esta herramienta para apoyar sus decisiones o sus acciones.

Estudiar los presupuestos públicos desde una perspectiva de derechos brinda evidencia muy convincente respecto de cuáles son las verdaderas prioridades de un determinado gobierno. Asimismo, permite involucrar genuinamente a la ciudadanía en la discusión sobre la distribución de los recursos públicos y refuerza reclamos de todo tipo encaminados a lograr el reconocimiento de derechos básicos.

En este módulo ofreceremos información sobre las distintas etapas del ciclo presupuestario y describiremos las herramientas básicas sobre las formas en que se puede llevar adelante un análisis del presupuesto con enfoque de derechos. En general, dichas etapas y herramientas son semejantes en todas las jurisdicciones del país aunque, por limitaciones de extensión de este manual, se usará principalmente la normativa vigente a nivel nacional para ilustrar las explicaciones.

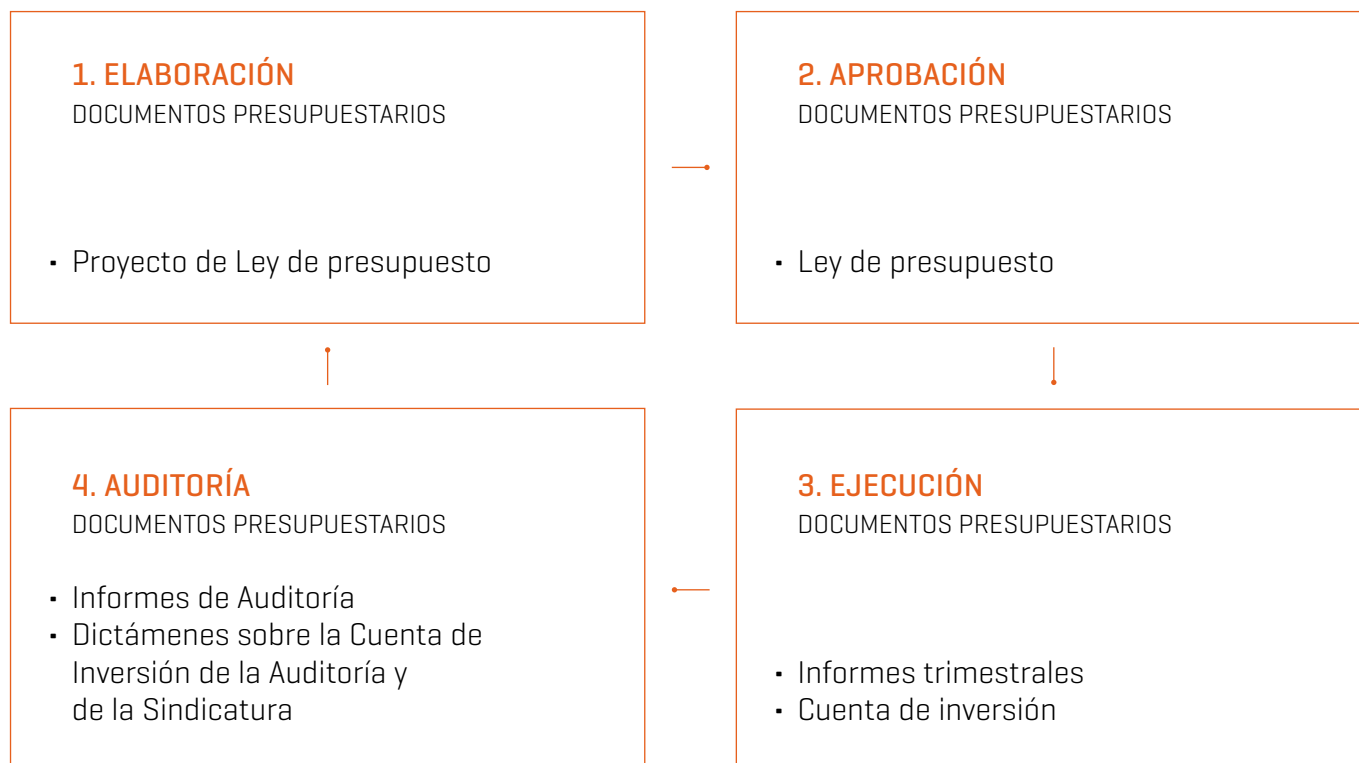
8.1 ACERCAMIENTO A LAS ETAPAS Y DOCUMENTOS RELEVANTES RELACIONADOS CON EL PRESUPUESTO. SUS INSTANCIAS DE PARTICIPACIÓN

En este apartado se analizarán las distintas fases que se atraviesan desde la formulación de un presupuesto hasta su ejecución y control. Para cada etapa, se explicarán cuáles son los documentos básicos que es necesario conocer para hacer un análisis presupuestario, y se identificarán posibilidades de incidencia que pueden ser aprovechadas por organizaciones de la sociedad civil. Estas fases se suceden en un ciclo que se corresponde con un ejercicio financiero que en Argentina es el periodo

de doce meses que comienza el primero de enero y termina el treinta y uno de diciembre de cada año [art. 10 de la Ley de Administración Financiera]. Es decir, coincide con un año calendario.

El presupuesto comprende todos los recursos y gastos [por separado] que se prevén para un determinado ejercicio. De manera gráfica, un ciclo presupuestario completo puede resumirse del siguiente modo:

EL CICLO PRESUPUESTARIO



8.1.1 LA FORMULACIÓN DE UN PROYECTO DE PRESUPUESTO POR EL PODER EJECUTIVO

De acuerdo con la Constitución Nacional [art. 100, inc. 6], el **proyecto de ley de presupuesto** nacional debe ser aprobado por el Poder Ejecutivo. Es en el ámbito de este poder, entonces, donde el proyecto se formula y diseña.

Más precisamente, el Poder Ejecutivo fija cada año los lineamientos generales para su elaboración [art. 24 de la Ley de Administración Financiera] y, sobre esta base, las diferentes dependencias evalúan el cumplimiento de los planes y políticas que les corresponden y proyectan una propuesta de prioridades presupuestarias.

Con estos elementos, la Oficina Nacional de Presupuesto, luego de realizar los ajustes que crea correspondientes, confecciona el proyecto de ley de presupuesto general. Ese proyecto se presenta a la Cámara de Diputados, junto con un mensaje en el que se expresan los objetivos que se proponen alcanzar [art. 26 de la Ley de Administración Financiera]. Esto debe hacerse antes del 15 de septiembre del año anterior en el que regirá el presupuesto proyectado.

En los hechos, la incidencia de la sociedad civil en la etapa de formulación del presupuesto no es fácil ni común, y las oportunidades para hacerlo no

son muchas; aun así, existen ejemplos de acciones exitosas que tuvieron impacto en esta fase del ciclo presupuestario.

El proyecto de ley y las planillas anexas que lo acompañan son puestos a consideración del Congreso, para que discuta los documentos donde se describen los montos estimados de recursos y gastos, clasificados según algunas de sus características. A su vez, las planillas contienen gastos detallados según diferentes categorías, que deberían dar mayor precisión sobre la finalidad concreta del gasto. Por ejemplo, dentro de la asignación presupuestaria correspondiente a cada ministerio debería encontrarse información referente a cada uno de los programas implementados por aquél, los que a su vez incluyen diferentes subprogramas, distintas actividades, etc.

A fin de evaluar de manera concreta el destino que tendrán los recursos del presupuesto, es fundamental que la información que se acompaña en dichas planillas esté adecuadamente desagregada. “Desagregar” la información implica separar los gastos que estaban contenidos en una categoría mayor, y detallar con más precisión a qué se destinarán. Como ejemplo de una planilla correspondiente a los gastos proyectados, puede verse la siguiente:

JURISDICCIÓN	SERVICIO	PROGRAMA	OBRA DE INVERSIÓN
56	613	20	Construcción de Sistema de Desagües Cloacales. Luján de Cuyo, Mendoza.
56	613	20	Construcción de Sistema Cloacal Ruta Provincial N° 11. Santa Clara del Mar, Mar del Plata.
56	613	20	Construcción de Sistema Cloacal, Formosa.
56	613	20	Construcción de Redes Colectoras y Planta de Tratamiento. Malvinas Argentinas.
56	613	20	Construcción de Redes Colectoras y Planta de Tratamiento. José C. Paz, Moreno, Pilar.
56	613	20	Construcción de Redes Colectoras y Planta de Tratamiento. Alderetes, Banda del Río Salí.
56	613	20	Construcción de Sistema Cloacal. Centenario, Neuquén.
71	336	44	Construcción Edificio Cero – Infinito
75	350	1	Reparación Pisos 2 al 6. Edificio Callao 114 – Etapa II
75	850	1	Construcción Ambiente Máxima Seguridad Informática
75	850	1	Puesta en Valor Edificios Regional Noroeste
75	850	1	Remodelación Edificio Álvarez Jonte 4330 CABA, Nueva Sede del Centro de Contingencia del Organismo
75	850	1	Conservación y Puesta en Valor Edificios Regional Capital VI. Paseo Colón N° 239/329 y Alsina 250
75	850	1	Provisión e instalación de Sistema de Protección Contra Incendio. Castex N° 4453 San Martín
60	310	38	Construcción de Almacenes Provinciales de Vacunas
60	310	38	Construcción de Centros de Hemoterapia – Buenos Aires
60	908	58	Refuncionalización Terapia Intensiva de Adultos

TOTALES

SUBPROG. PROYECTO IMPORTE A DEVENGAR [EN PESOS]

		2014	2015	2016	RESTO	TOTAL
3	65	1.000.000	59.049.286	28.107.694	766.702.391	854.859.373
3	66	3.500.000	44.000.000	27.780.548	0	75.280.548
3	67	3.000.000	126.000.000	100.000.000	0	229.000.000
3	68	1.500.000	18.443.633	11.193.915	219.362.453	250.500.000
3	69	500.000	26.157.848	15.372.725	308.469.427	350.500.000
3	70	2.284.661	13.000.607	6.920.562	178.794.170	201.000.000
3	71	7.000.000	65.000.000	155.000.000	3.000.000	250.000.000
0	1	24.780.000	161.842.262	0	0	188.622.262
0	6	6.300.000	14.590.000	15.000.000	0	35.890.000
0	34	2.311.755	43.923.336	0	0	46.235.091
0	39	2.958.053	26.712.471	0	0	29.680.524
0	50	2.366.889	33.397.176	0	0	35.764.065
0	56	14.003.328	14.003.328	0	0	28.006.656
0	62	14.793.714	14.753.532	0	0	29.547.246
0	7	18.291.000	23.028.145	0	0	41.319.145
0	8	56.791.563	65.708.437	0	0	122.500.000
0	9	4.700.000	35.400.000	0	0	40.100.000
		3.861.029.663	14.220.308.245	19.780.813.484	93.819.125.717	131.381.277.059

8.1.2 DISCUSIÓN Y APROBACIÓN DE LA LEY DE PRESUPUESTO

Cuando el proyecto de ley de presupuesto se presenta al Congreso, empieza una etapa de discusión previa a la sanción de la ley por el Poder Legislativo, a quien corresponde su aprobación definitiva.¹³

Esta etapa del ciclo presupuestario es más visible, y suele tener más atención de los medios y del público en general, porque se dan a conocer las prioridades reales del gobierno para el año entrante, y los legisladores pueden analizarlas y debatirlas. A pesar de esto, en muchos casos los poderes legislativos autolimitan sus facultades al analizar el proyecto de ley, y hacen muy pocas modificaciones a los proyectos elaborados por el Poder Ejecutivo. Esta falta de discusión suficiente hace que, en algunas ocasiones, se aprueben leyes que contienen provisiones insuficientes para satisfacer necesidades básicas de las personas, o que asignan recursos a gastos que no son prioritarios. Por este motivo, es relevante que se fortalezcan las instancias de participación ciudadana en el debate del Poder Legislativo, para mejorar las chances de que

el presupuesto público responda en la mayor medida de lo posible a las exigencias de la población. Las instancias de participación e incidencia en el proceso de formación y sanción de leyes son desarrolladas en el **módulo 6** de este manual.

Aun así, pueden darse ciertos obstáculos a la participación, porque muchas veces el plazo de discusión del proyecto de ley no es suficiente –ya sea debido a que el Poder Ejecutivo demora su presentación, ya porque la información presentada no es lo suficientemente detallada para realizar un análisis pormenorizado, o ya porque los plazos legalmente previstos son demasiado acotados para revisar la totalidad de los documentos que se presentan– y por lo tanto los legisladores no hacen un análisis muy minucioso de los documentos remitidos por el Ejecutivo. Además, con frecuencia el proyecto no contiene información suficiente y desagregada sobre cada uno de los gastos previstos, ya que muchos de los programas engloban una gran variedad de actividades sobre las que no se brinda ningún tipo de detalle.

En el ámbito de la Ciudad de Buenos Aires, el gobierno está obligado a construir escuelas del nivel inicial hasta terminar con el problema de la falta de vacantes. Sin embargo, incumple con este deber. El proyecto de ley de presupuesto 2015 del Poder Ejecutivo local no preveía partidas presupuestarias suficientes para solucionar esa problemática. Las organizaciones ACIJ y Familias x la Escuela Pública promovieron una campaña que logró reunir más de veinte mil firmas electrónicas; además, ellas se reunieron con distintos legisladores. Finalmente, se logró un aumento de sesenta millones de pesos en una partida destinada a infraestructura escolar.

13. En caso de que no se apruebe la Ley de Presupuesto, la Ley de Administración Financiera dispone que regirá el que estuvo en vigencia el año anterior [artículo 27]. En todas las provincias y en la Ciudad de Buenos Aires, también, corresponde a las legislaturas sancionar las leyes de presupuesto locales.

Una vez aprobada la ley de presupuesto por el Congreso, esta vuelve al Poder Ejecutivo para su promulgación y publicación en el Boletín Oficial. **La Ley de presupuesto sancionada por el Poder Legislativo se denomina presupuesto original o de sanción.**

Como documento, la ley aprobada es estructuralmente idéntica al proyecto de ley, aunque con las modificaciones introducidas y votadas por el Poder Legislativo.

8.1.3 LA EJECUCIÓN DEL PRESUPUESTO

Una vez que el Congreso sanciona la ley de presupuesto, esta ley se promulga y publica y el Poder Ejecutivo determina la distribución administrativa del presupuesto. Esto quiere decir que el Poder Ejecutivo dicta un decreto a través del cual define con mayor detalle de qué manera se usarán los recursos previstos en la ley.

En la distribución, se presentan los créditos contenidos en la ley en su máximo nivel de desagregación previsto. Es decir, el Poder Ejecutivo da un detalle más específico de cómo serán distribuidos los fondos que se proyecta gastar, e incluye una descripción de cada erogación prevista y los importes asignados a cada una.

El acto se lleva adelante mediante el dictado de un decreto o de una decisión administrativa del jefe de gabinete de ministros, que implica que el Poder Ejecutivo ejerce su atribución de autorizar gastos y el uso de recursos necesarios para financiarlos. [Documentos similares pueden encontrarse en

cada una de las jurisdicciones locales]. Al presupuesto asignado originariamente con las modificaciones posteriormente introducidas se lo llama **presupuesto o crédito vigente**, el que puede sufrir varios cambios a lo largo del año.

Una vez que se devenga un gasto, el crédito se considera gastado. La mayoría de los organismos deben programar, para cada ejercicio, la ejecución física y financiera de los presupuestos de acuerdo con determinadas normas reglamentarias que dicten los órganos rectores de los sistemas presupuestarios y de tesorería.¹⁴

En Argentina, la Ley de Administración Financiera autoriza al Poder Ejecutivo a realizar modificaciones a la ley de presupuesto a lo largo de su ejecución,¹⁵ en la medida en que “resulten necesarias”,¹⁶ aunque solo el Congreso puede tomar decisiones que afecten el monto total del presupuesto y el monto del endeudamiento previsto.¹⁷

14. Ley de Administración Financiera, artículo 34. En el caso del Poder Legislativo, del Poder Judicial y del Ministerio Público, ellos se rigen por las disposiciones contenidas en el artículo 16 de la Ley N° 16.432; en el artículo 5° de la Ley N° 23.853 y en el artículo 22 de la Ley N° 24.946, respectivamente.

15. Ley de Administración Financiera, artículo 39: “El Poder Ejecutivo Nacional podrá disponer autorizaciones para gastar no incluidas en la ley de presupuesto general para atender el socorro inmediato por parte del gobierno en casos de epidemias, inundaciones, terremotos u otros de fuerza mayor. Estas autorizaciones deberán ser comunicadas al Congreso Nacional en el mismo acto que las disponga, acompañando los elementos de juicio que permitan apreciar la imposibilidad de atender las situaciones que las motivaron dentro de las revisiones ordinarias o con saldos disponibles en rubros presupuestarios imputables. Las autorizaciones así dispuestas se incorporarán al presupuesto general”.

De hecho, el jefe de gabinete puede disponer las reestructuraciones presupuestarias que considere necesarias dentro del total aprobado por cada ley de presupuesto, sea que involucren gastos corrientes, gastos de capital, aplicaciones financieras o distribución de las finalidades. Sin embargo, se ha cuestionado la constitucionalidad de estas atribuciones otorgadas al jefe de gabinete de ministros, dado que la Constitución Nacional asigna al Congreso de la Nación la facultad de especificar qué necesidades son las que se van a satisfacerse con los recursos públicos, por lo que otorgar al Poder Ejecutivo poderes asociados con esas mismas facultades puede representar una afectación de la división de poderes.¹⁸

Es importante que la sociedad civil controle estas modificaciones, ya que los cambios en los recursos asignados que pueden generar consecuencias muy significativas en el nivel de acceso a los derechos. **No es inusual que gastos vinculados con el reconocimiento de derechos** de los grupos menos favorecidos de la sociedad sean recortados, en la medida en que estos tienen menores chances de canalizar sus reclamos.

Por otro lado, la etapa de ejecución es relevante ya que muy frecuentemente los fondos realmente gastados en programas relacionados con el cumplimiento de derechos son mucho menores que

los asignados [es decir, existen sub-ejecuciones presupuestarias].

Durante la etapa de ejecución del presupuesto, el Poder Ejecutivo debe además elaborar informes trimestrales que muestran los gastos que se han realizado en los programas incluidos en la ley y contienen información sobre las reasignaciones presupuestarias, ya que indican cuáles son los créditos vigentes.

Asimismo, al cierre de cada ejercicio se debe reunir la información de los entes responsables de la liquidación y captación de recursos, y procederse al cierre del presupuesto de recursos. Lo mismo deben realizar los organismos ordenadores de gastos y pagos con el presupuesto de gastos. Esta información, junto al análisis de correspondencia entre los gastos y la producción de bienes y servicios que preparará la Oficina Nacional de Presupuesto, será centralizada para la elaboración de la cuenta de inversión,¹⁹ que el Poder Ejecutivo debe remitir anualmente al Congreso [art. 43 de la Ley de Administración Financiera].

Como ejemplo de los documentos que se producen en esta etapa, puede verse la cuenta de inversión correspondiente al año 2013 para el programa de Evaluación y Acreditación Universitaria del Ministerio de Educación Nacional:

16. Ley de Administración Financiera, artículo 37: "El Jefe de Gabinete de Ministros puede disponer las reestructuraciones presupuestarias que considere necesarias dentro del total aprobado por cada ley de presupuesto, quedando comprendidas las modificaciones que involucren a gastos corrientes, gastos de capital, aplicaciones financieras y distribución de las finalidades".

17. Ley de Administración Financiera, artículo 38: "Toda ley que autorice gastos no previstos en el presupuesto general debe especificar las fuentes de los recursos a utilizar para su financiamiento".

18. Lo que no impide que exista cierta flexibilidad que permita, en determinadas circunstancias estrictamente reguladas, la reasignación de partidas presupuestarias.

19. Como mínimo, ella debe contener "...a) los estados de ejecución del presupuesto de la administración nacional, a la fecha de cierre del ejercicio; b) los estados que muestren los movimientos y situación del Tesoro de la administración central; c) el estado actualizado de la deuda pública interna, externa, directa e indirecta; d) los estados contable-financieros de la administración central; e) un informe que presente la gestión financiera consolidada del sector público durante el ejercicio y muestre los respectivos resultados operativos económicos y financieros".

CUENTA DE INVERSIÓN CORRESPONDIENTE AL AÑO 2013 PARA EL PROGRAMA DE EVALUACIÓN Y ACREDITACIÓN UNIVERSITARIA DEL MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL

CRÉDITO FINAL	GASTO DEVENGADO	% EJ.	TIPO DE PRODUCCIÓN: SERVICIOS O BIENES	UNIDAD DE MEDIDA	META FINAL	META EJEC.	% EJ.
47.898.637	45.821.642	95,7	Evaluación institucional externa	Institución evaluada	12	9	75,0
			Evaluación de proyectos institucionales	Proyecto Institucional	60	49	81,7
			Evaluación de programas de grado	Evaluación	223	280	125,6
			Evaluación de programas de posgrado	Evaluación	560	577	103,0

Por otro lado, el Estado Nacional publica los niveles de ejecución del presupuesto de cada jurisdicción y programa, que pueden ser consultados por cualquier ciudadano.²⁰ Aun así, uno de los problemas que puede advertirse con frecuencia al consultar los documentos presupuestarios oficiales es que la información no se encuentra disponible con un adecuado nivel de desagregación.

A modo de ejemplo, si se analizan los datos de la cuenta de inversión nacional, se advierte que no se

detalla cuántos recursos se destinaron a cada una de las actividades que comprende un programa, o se indica que ciertas partidas son asignadas a actividades comunes a diversos programas. Ello implica que con frecuencia resulte complejo establecer con precisión cuántos recursos se destinan para cierta actividad. Esta falta de transparencia en la información presupuestaria genera que en muchos casos resulte necesaria la realización de pedidos de información pública, a fin de obtener datos con un mayor nivel de detalle.

8.1.4 CONTROL DE LA EJECUCIÓN DEL PRESUPUESTO

En esta fase, los gobiernos deben rendir cuentas sobre los recursos efectivamente gastados y los resultados obtenidos. El control puede ser tanto interno como externo: es decir, estar a cargo de organismos que dependan de quien es controlado, o no.

En el sistema nacional, el principal organismo de control interno es la Sindicatura General de la Nación, que depende del Poder Ejecutivo y que tiene competencia sobre las jurisdicciones que componen el Poder Ejecutivo Nacional y los organismos

20. Puede consultarse en: http://sitiodelciudadano.mecon.gov.ar/sici/ejecucion_presupuestaria.html

descentralizados y empresas y sociedades del Estado que de él dependen. El modelo de control de la sindicatura debe ser integral e integrado, abarcar los aspectos presupuestarios, económicos, financieros, patrimoniales, normativos y de gestión, la evaluación de programas, proyectos y operaciones y estar fundado en criterios de economía, eficiencia y eficacia.²¹

En cuanto al control externo, a nivel nacional existe la Auditoría General de la Nación, que es un organismo de asistencia técnica del Congreso, con autonomía funcional, que realiza el control de legalidad, gestión y auditoría de toda la actividad de la administración pública centralizada y descentralizada, y que debe intervenir en el trámite de aprobación o rechazo de las cuentas de percepción e inversión de los fondos públicos [art. 44 de la Ley de Administración Financiera].

A su vez, la ciudadanía puede realizar su propio control sobre el ciclo presupuestario, para lo que es ne-

cesario que los órganos especializados del Estado produzcan información sobre la ejecución del presupuesto. Por eso, la sociedad civil debe exigir que esa información sea producida en forma oportuna, dado que de lo contrario ella tendrá poco impacto.

El **Poder Judicial** también puede controlar si la asignación y ejecución de recursos que se hace es respetuosa de los deberes constitucionales del Estado o no lo es. Si la asignación o ejecución presupuestaria vulneran derechos de las personas u obligaciones del Estado, los jueces tienen la facultad y el deber de ordenar la adecuación del presupuesto a las prioridades constitucionales y legales.

Por otro lado, a nivel federal, la Oficina Nacional de Presupuesto, en particular, tiene el deber de evaluar la ejecución de los presupuestos de modo periódico, tanto en el ejercicio como a su cierre, y de realizar un análisis crítico al respecto [art. 44 de la Ley de Administración Financiera].

La participación ciudadana permite incidir ante los poderes del Estado para promover el cumplimiento de los derechos y por eso es fundamental monitorear cada etapa del ciclo. Sin embargo, se debe elegir estratégicamente dónde intervenir con mayor efectividad. Por ejemplo, si el problema más importante en cierta área es la sub-ejecución, será conveniente intervenir en la etapa de ejecución; si ni siquiera se destinan fondos suficientes a cierta finalidad, o si el presupuesto disminuye año a año, será conveniente intervenir en la etapa de formulación y aprobación de la ley.

21. Ley de Administración Financiera, artículo 103.

8.2 EXIGIBILIDAD DE DERECHOS: PASOS PARA EL ANÁLISIS PRESUPUESTARIO DESDE UNA PERSPECTIVA DE DERECHOS

En los siguientes párrafos se presentará una propuesta acerca de cómo llevar adelante concreta-

mente el análisis presupuestario desde una perspectiva de derechos, en diferentes pasos.

8.2.1 IDENTIFICACIÓN DE CASOS RELACIONADOS CON LA ASIGNACIÓN Y EJECUCIÓN

Es común que las OSC comiencen su trabajo a partir de la identificación de problemas concretos, en los que existen uno o más derechos que son vulnerados. En muchos casos, esos problemas se relacionan con la asignación o ejecución de recursos.²² Por ejemplo, podría advertirse que existe un déficit en la infraestructura escolar, y que eso se debe a que el Ministerio de Educación no está utilizando los recursos que tiene disponibles a esos fines.

En primer lugar, entonces, ante un problema que se denuncia o que la organización advierte, corresponde analizar si el mismo está vinculado con el uso de recursos públicos. Muchas veces, el problema que se decide abordar es puntual (porque así surge de la necesidad de las comunidades en que se trabaja, porque fue receptado por los medios de comunicación, o porque se conocen indicadores que dan cuenta de cierta problemática particular), pero en otras ocasiones una organización puede decidir analizar la política de gastos de todo un sector del Estado, para verificar si en general está cumpliendo con sus obligaciones.

Una vez que ya se ha realizado el “recorte” del problema que la organización va a abordar, es necesario reunir cierta información sobre su contexto e información presupuestaria, que luego va a analizarse exhaustivamente. Este análisis preliminar tiene que permitir comprender cómo es que la asignación y/o la ejecución del presupuesto afecta el derecho en cuestión: hay que relacionar la información presupuestaria con los hechos concretos y con el cumplimiento de derechos.

Como un ejemplo de esto, puede tomarse la problemática que existe en materia educativa en la Ciudad de Buenos Aires. Allí, de manera permanente, faltan vacantes escolares en los distintos niveles educativos, y especialmente en el nivel inicial, donde cada año quedan fuera del sistema educativo miles de niños y niñas. Esta falta de vacantes se advierte principalmente en las zonas más pobres de la Ciudad.²³ En esas mismas zonas, los docentes tienen más cantidad de estudiantes por aula, lo que dificulta el proceso de enseñanza. En general, las zonas [“distritos escolares”] en las

22. En muchos otros casos no, y en esos supuestos no es conveniente involucrarse en el análisis presupuestario. Algunos problemas de derechos humanos no están relacionados con la asignación y ejecución del presupuesto, de modo que una estrategia de incidencia efectiva no requerirá el análisis del presupuesto desde una perspectiva de derecho.

que se concentran los mayores problemas de superpoblación en las aulas, falta de vacantes en las escuelas y falta de escuelas de jornada completa son las que presentan los porcentajes más altos de población con necesidades básicas insatisfechas.²⁴ Además, existen problemas de mantenimiento edilicio en las escuelas de toda la Ciudad.

Remediar esta situación exige políticas públicas que requieren de la asignación y ejecución

de fondos públicos para asegurar el derecho a la educación de manera igualitaria, y en todas sus dimensiones. Como se verá en detalle más adelante, analizar la Ley de Presupuesto permite advertir cuánto se destina realmente a esta finalidad; además, el análisis trimestral de los gastos efectivamente realizados por el gobierno (ejecutados) demuestra si se están utilizando, o no, todos los recursos que se encuentran disponibles para la educación.

8.2.2 IDENTIFICACIÓN DE LAS OBLIGACIONES DEL ESTADO CON RELACIÓN AL DERECHO INVOLUCRADO EN EL PROBLEMA QUE SE DETECTÓ

Una vez que se ha identificado un problema, es necesario identificar qué normas aseguran el derecho que está en juego en el caso concreto y, en consecuencia, cuáles son las obligaciones estatales concretas en esa temática. De esta manera, se podrá concluir con más precisión acerca de la existencia de la afectación de un derecho, y sobre los modos de remediarla y de exigir su cumplimiento.

En general, todos los derechos tienen reconocimiento [expreso o tácito] en las normas de carác-

ter constitucional,²⁵ y esto es suficiente para fundar un reclamo. Muchísimas veces, además, este reconocimiento constitucional es complementado por leyes específicas, e incluso por otras normas de menor jerarquía (como decretos o resoluciones), que siempre deben respetar lo dispuesto en las normas constitucionales.

Se debe tener en cuenta además la normativa internacional, que protege derechos y que fija pisos mínimos que no pueden ser transgredidos por los gobiernos.²⁶

23. En algunos casos, el Gobierno asegura el transporte escolar gratuito de niños/as que asisten a escuelas lejanas, y en otros casos los niños/as se ven obligados/as a trasladarse por su cuenta ya que el Gobierno no provee el servicio.

24. También se advierten esos mismos distritos mayores porcentajes de alumnos/as repitentes, con sobre edad, abandono escolar, entre otros.

25. En Argentina, desde la reforma constitucional de 1994 varios instrumentos internacionales poseen una jerarquía igual a la de la propia Constitución Nacional: la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre; la Declaración Universal de Derechos Humanos; la Convención Americana sobre Derechos Humanos; el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y su Protocolo Facultativo; la Convención Sobre la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio; la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial; la Convención Sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer; la Convención Contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes; la Convención Sobre los Derechos del Niño; Convención sobre los Derechos de las personas con Discapacidad.

Si continuamos tomando el ejemplo del derecho a la educación, este se encuentra reconocido en la Constitución Nacional y en diversos tratados internacionales. La Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre consagra el derecho a la educación de toda persona, inspirada en los principios de libertad, moralidad y solidaridad humanas [art. XII]. El artículo 26 de la Declaración Universal de Derechos Humanos establece el derecho de toda persona a la educación, orientado hacia el pleno desarrollo de la personalidad humana y del sentido de su dignidad, así como al respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales. El Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales también reconoce el derecho a la educación en su artículo 13, disposición que ha sido interpretada por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales²⁷ a través de la Observación General N° 13 y la Observación General N° 11.

En algunos aspectos, las leyes argentinas elevan sustancialmente el contenido mínimo del derecho a la educación que surge de los tratados internacionales de derechos humanos, en cuanto establecen

que la obligatoriedad de la educación se extiende desde el preescolar hasta el final del nivel medio [Ley N° 26.206]. Además, las leyes de Financiamiento Educativo [26.075] y de Educación Nacional [26.206] consagran la responsabilidad del Estado de asegurar el acceso y la permanencia con igualdad de oportunidades, atendiendo especialmente a los sectores menos favorecidos de la población.

Por su parte, la Ley Nacional de Protección Integral de los Derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes [26.061] reconoce el derecho a la educación pública y gratuita, y establece que los niños y niñas tienen derecho al acceso y permanencia en un establecimiento educativo cercano a su residencia. Además, establece la asignación privilegiada y la intangibilidad de los recursos públicos destinados a las políticas que aseguren el ejercicio de los derechos de las niñas, niños y adolescentes.

También la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires²⁸ fija para el Estado obligaciones amplias, ya que establece, por ejemplo, el deber estatal de asegurar y financiar el derecho a la educación desde los 45 días.

26. A fin de precisar el contenido o alcance de los derechos y obligaciones establecidas en los pactos, resulta útil recurrir a los documentos elaborados por los cuerpos internacionales de expertos que han realizado una importante tarea en la definición del contenido de los derechos, como el Comité DESC y el Comité de Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño. Otros instrumentos legales, como los principios de Limburgo sobre la implementación del PIDESC y las directrices de Maastricht sobre la violación de DESC, fueron desarrollados para clarificar las obligaciones legales de los estados.

27. El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CESCR) es el órgano de expertos independientes que supervisa la aplicación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales por sus Estados Partes. Todos los Estados Partes deben presentar al Comité informes periódicos sobre la manera en que se ejercitan los derechos. El Comité examina cada informe y expresa sus preocupaciones y recomendaciones al Estado Parte en forma de "Observaciones Finales". El Comité también publica su interpretación de las disposiciones del Pacto, en forma de "Observaciones Generales".

28. En la Ciudad, también existen otras normas, como la Ley 114 de "Protección de Protección Integral de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes de la Ciudad de Buenos Aires", que establece la prioridad en la asignación de recursos públicos en la formulación y ejecución de políticas en las áreas relacionadas con la efectivización y la protección de los derechos de la niñez, la adolescencia y la familia, entre otros derechos; la Ley 898 que extiende la obligatoriedad a la escuela media; y la Ley 3.331 de Políticas Públicas para la Inclusión Educativa Plena.

Es importante realizar un relevamiento a fin de identificar las obligaciones del Estado: asegurar el derecho de acceder a un establecimiento educativo cercano al lugar de residencia, con igualdad

de oportunidades y de trato. Los problemas educativos que se identificaron en el primer paso, entonces, implican que estas obligaciones no están siendo cumplidas.

8.2.3 REUNIÓN DE INFORMACIÓN E INDICADORES NO PRESUPUESTARIOS

Existe información no presupuestaria que es necesaria para relacionar las decisiones sobre asignación de recursos con el impacto que estas tienen en el cumplimiento de los derechos. Esto es así porque no alcanza con probar que existieron variaciones o disminuciones en los niveles de gasto, si ellas no implican un incumplimiento de las obligaciones estatales. Por ejemplo, puede que se disminuyan los recursos asignados a planes habitacionales debido a una reducción relevante de la pobreza [y con ello a una mejora significativa en los niveles de acceso a la vivienda], por lo que el recorte del gasto no implicaría en sí mismo el incumplimiento del derecho a la vivienda.

Entonces, se debe relacionar el análisis del presupuesto con el impacto concreto que la distribución de los recursos tiene en la implementación de los derechos. Aunque no es posible definir en abstracto y de manera anticipada qué información puede ser necesaria [ya que varía de acuerdo con el problema concreto abordado, el

derecho involucrado, etc.], sí es cierto que hay determinados indicadores que pueden relacionarse con el gasto público.

Si retomamos el ejemplo de los problemas relacionados con el derecho a la educación en la Ciudad de Buenos Aires, puede ser relevante [por caso, en relación al problema de falta de vacantes o de hacinamiento en las aulas] contar con información precisa acerca de la cantidad de instituciones educativas en las distintas zonas de la Ciudad y en cada nivel educativo; la cantidad de personas que demandan y que necesitan educación en las distintas zonas; la cantidad de docentes por alumno/a, o la cantidad de personas que tienen dificultades para acceder a la educación debido a la distancia a la escuela. Estos indicadores pueden dar cuenta de que existe una vulneración de derechos de un determinado grupo de personas, y que esa afectación puede ser explicada por decisiones estatales vinculadas con la asignación y uso de recursos.

8.2.4 IDENTIFICACIÓN DE LA INFORMACIÓN PRESUPUESTARIA RELEVANTE Y DE LOS ORGANISMOS PÚBLICOS RELACIONADOS CON EL PROBLEMA A ABORDAR

Para hacer un análisis presupuestario de un problema de derechos, es necesario reunir distinta información presupuestaria. Se debe contar, en primer lugar, con datos sobre la asignación de recursos hecha por el Poder Legislativo, y sobre las eventuales reasignaciones que haya realizado el Poder Ejecutivo; además, es necesario recopilar información sobre la ejecución real de esos recursos asignados.

El antecedente necesario para realizar esta tarea es identificar cuáles son los organismos públicos (ministerios, secretarías, direcciones, etc.) que tienen asignada competencia para resolver los problemas identificados. En muchos casos, esos organismos pueden ser varios (por ejemplo, tanto el Ministerio de Desarrollo Social como el Ministerio de Educación pueden incluir programas o actividades destinadas a garantizar el derecho a la alimentación).

Para esto, es necesario analizar distintos programas de gobierno que previsiblemente tienen relación con el derecho en cuestión. Luego de que se hayan identificado los programas, subprogramas y actividades relacionados, se deben rastrear las líneas presupuestarias en los distintos documentos a los que nos referimos antes (Ley de presupuesto, ejecución trimestral, etc.) para ver cuántos recursos se previeron para esos programas y actividades y en qué medida ellos se usaron o se están usando.

Para que este análisis sea preciso, es necesario que la información recopilada tenga un nivel adecuado de desagregación, es decir, que los datos estén suficientemente especificados. Sin embargo, muchas veces los informes sobre los gastos no cuentan con el suficiente nivel de detalle: solo refieren a programas que contienen un importante número de actividades que no son separadas y por lo tanto no puede saberse cuánto se gasta en cada actividad en concreto. Esta indisponibilidad de datos precisos hace mucho más difícil realizar un análisis presupuestario útil, y por eso es necesario exigir a los estados información presupuestaria suficientemente desagregada.

Si se retoma el ejemplo propuesto respecto de los problemas educativos en la Ciudad de Buenos Aires, se observa que frente a la falta de escuelas en las zonas más pobres, que ocasiona superpoblación en las aulas, existe un organismo encargado de abordar el problema. Así, dentro del Ministerio de Educación, la Dirección General de Infraestructura Escolar es la responsable de planificar, proyectar y gestionar el mantenimiento de los edificios escolares, y de las obras de infraestructura de nuevos edificios y refacción, relocalización y ampliación de los existentes. En consecuencia, para hacer un análisis presupuestario de este problema se debe indagar qué recursos se le asignaron a esta Dirección, y qué grados de ejecución recibieron esos fondos por parte del organismo.

8.2.5 APLICACIÓN DE LAS OBLIGACIONES DEL DERECHO INTERNACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS AL PRESUPUESTO

Una vez identificado un problema en el cumplimiento de un derecho, reunida la información específica y contextual sobre el tema e identificadas las obligaciones estatales, puede llevarse adelante concretamente el **análisis** del presupuesto desde una perspectiva de derechos.

Muchas veces existen normas locales que establecen estándares claros respecto de los deberes presupuestarios; por ejemplo, la Ley Nacional de Salud Mental establece que el 10% del presupuesto del Ministerio de Salud deberá dedicarse a las materias comprendidas en dicha ley.

En la medida en que las normas locales establecen derechos, ello implica necesariamente la asignación y ejecución de recursos para llevarlos adelante. Cabe tener presente además, que muchas normas locales no subordinan el cumplimiento de derechos sociales a la disponibilidad de recursos.

A su vez, existen estándares aplicables al presupuesto que provienen del derecho internacional de los derechos humanos y que son obligatorios en

todas las jurisdicciones en Argentina, que asumió ciertos deberes, especialmente en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC).²⁹ Entre las obligaciones tomadas por el país, hay muchas de cumplimiento inmediato, y otras de cumplimiento progresivo.

Como primera medida, los estados tienen que asegurar el cumplimiento de niveles esenciales de todos los derechos. En otras palabras, hay una obligación mínima de asegurar la satisfacción de por lo menos niveles básicos de cada uno de los derechos³⁰ [alimentos básicos, enseñanza básica, etc.], a cuyo cumplimiento deberían destinarse prioritariamente los recursos. Por lo tanto, si no se prevén recursos presupuestarios necesarios para esto, el Estado incumple sus deberes.

El análisis presupuestario permite determinar si las partidas presupuestarias previstas y/o ejecutadas alcanzan para satisfacer las necesidades de las personas que no cuentan con ese mínimo esencial de derechos satisfecho.

29. Básicamente, al suscribir el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, que tiene jerarquía constitucional en nuestro país y que obliga a todas las provincias y a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. El Comité DESC interpreta las disposiciones de ese Pacto en el marco del sistema universal de protección de derechos. En cada país, a su vez, los tribunales interpretan y aplican las mismas disposiciones.

Los derechos económicos, sociales y culturales [conocidos como DESC] son aquellos que los individuos y las comunidades necesitan para vivir una vida digna y libre, y refieren a valores esenciales vinculados con ésta como la educación, la vivienda, el trabajo, la salud, la alimentación, o la seguridad social. Ellos tienen reconocimiento constitucional en Argentina, como desprendimiento de la dignidad de la persona humana y con el objetivo de asegurar un nivel de bienestar material universal.

30. Observación General N° 358 del Comité DESC.

Además, el Estado debe cumplir con la obligación de no discriminar en la garantía del ejercicio de los derechos [art. 2, PIDESC]. Esta obligación tiene implicaciones presupuestarias, ya que un Estado que muestre diferencias en la asignación de recursos en función de alguna de las categorías prohibidas de discriminación, violará su deber de no discriminar.

Si se retoma una vez más el ejemplo del derecho a la educación, se debe tener en cuenta que se ha dicho que “Las agudas disparidades de las políticas de gastos que tengan como resultado que la calidad de la educación sea distinta para las personas que residen en diferentes lugares pueden constituir una discriminación...” [Comité DESC]. Para hacer un análisis presupuestario desde esta perspectiva, se debe contar con información desagregada de acuerdo a los grupos poblacionales a los que se destinan los recursos públicos (por ejemplo, recursos asignados a actividades destinadas a grupos determinados por su origen nacional, posición económica, etc.).

En el caso de la Ciudad de Buenos Aires, dados los altos niveles de segregación urbana (por los que la población en situación socioeconómica más desfavorable se concentra en el sur de la Ciudad), se puede comparar el gasto en infraestructura escolar en diferentes zonas, para determinar si se identifican patrones de discriminación por condición social y económica (por ejemplo, si el gasto público se concentrara en las zonas más ricas de la Ciudad).

Además, el Estado tiene el deber de tomar acciones afirmativas para remediar las desigualdades existentes en el acceso a los derechos. El análisis presupuestario con una perspectiva de derechos permite examinar el financiamiento que reciben los programas tendientes a asegurar la igualdad de oportunidades, pues no priorizar la asignación presupuestaria para grupos discriminados implica un incumplimiento de los deberes estatales.

En tercer lugar, el Estado tiene la obligación de adoptar medidas a fin de alcanzar progresivamente el cumplimiento de los derechos.³¹ En otras palabras, debe dar todos los pasos para avanzar hacia el pleno cumplimiento de los derechos, hasta el máximo de los recursos de que disponga.

Hay distintos indicadores y metas que permiten evaluar en qué medida las políticas que implementa un Estado tienen un impacto en los DESC, y el presupuesto es una herramienta que sirve a estos fines. Por ejemplo, puede evaluarse el cumplimiento de la obligación de progresividad confrontando la asignación presupuestaria que corresponde a una actividad tendiente a satisfacer determinado derecho a través de distintos periodos anuales.³² Si se demuestra que no se han producido incrementos en la asignación presupuestaria destinada a dar cumplimiento a un derecho (o que esa asignación de recursos ha disminuido) pese a que subsisten las necesidades, entonces no se estarían adoptando medidas presupuestarias para lograr progresivamente el goce de los derechos.

31. El artículo 2 del PIDESC dispone que “Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos”.

32. En un contexto inflacionario, es necesario ajustar las cifras de los años anteriores. Cuando se tienen las cifras ajustadas por inflación, se dice que ellas están en términos reales (con referencia a los bienes y servicios que efectivamente se pueden comprar con el dinero) o a precios constantes (con referencia a que las cifras corresponden todas a un mismo momento). En cambio, si las cifras no están ajustadas por inflación decimos que están en términos nominales o a precios corrientes. Sobre cómo realizar este ajuste (que exige una operación sencilla), puede verse el Anexo 5 de la Guía de Análisis Presupuestario disponible en: <http://acj.org.ar/wp-content/uploads/2012/06/Gu%C3%ADa-de-An%C3%A1lisis-Presupuestario-ACIJ.pdf>

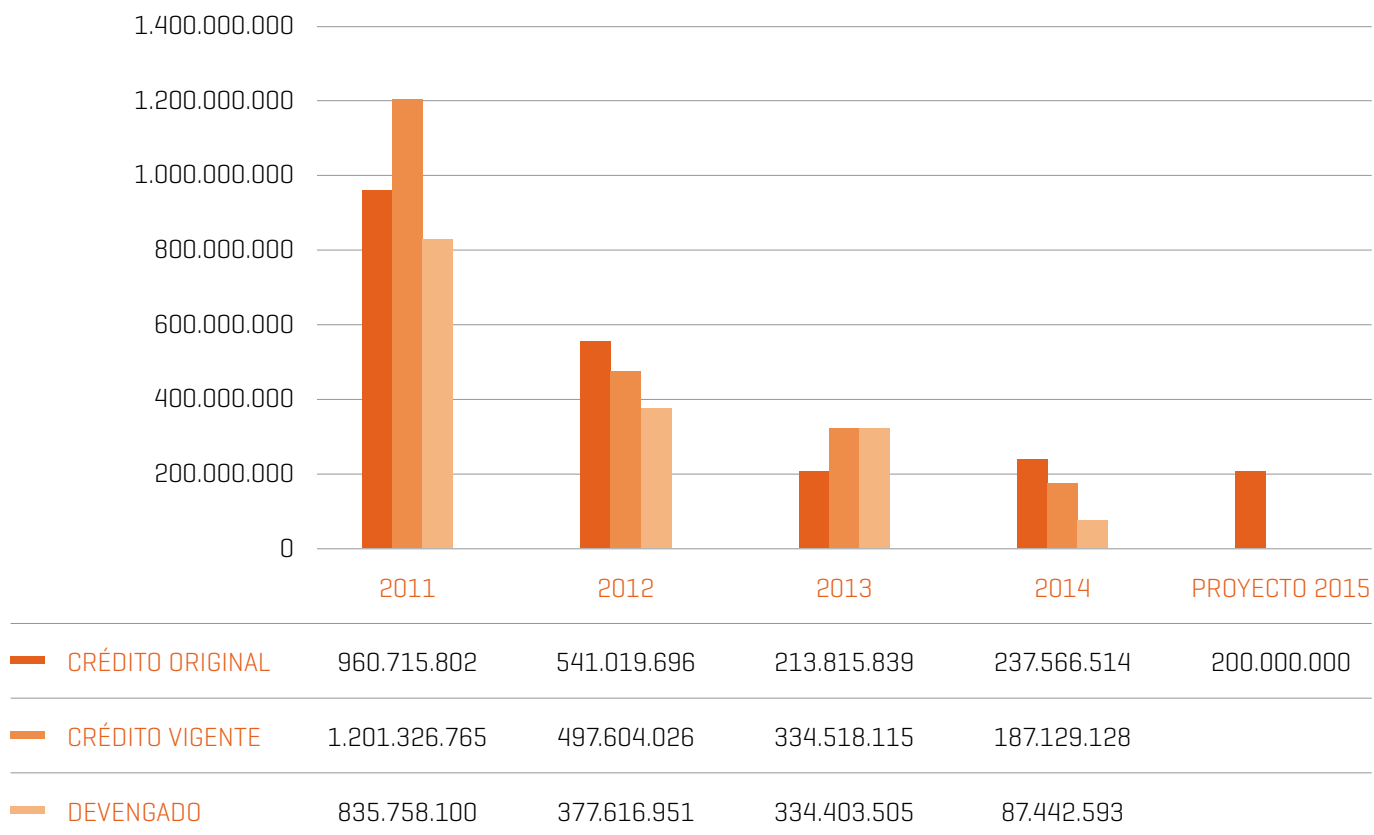
De la obligación de cumplir progresivamente los derechos económicos, sociales y culturales se deriva además la obligación de no regresividad, es decir, la prohibición de adoptar políticas y medidas, y por ende, de sancionar normas jurídicas que empeoren la situación de los derechos económicos, sociales y culturales de los que gozaba la población al momento de adoptado el tratado internacional respectivo, o bien en cada mejora 'progresiva'. Es decir que toda acción que suprima, restrinja o limite el contenido de derechos ya garantizados constituye una violación de los tratados. El Comité establece las condiciones que debe reunir cualquier posible justificación de estas restricciones: la medida deberá ser justificada plenamente por

referencia a la totalidad de los derechos previstos en el Pacto y en el contexto del aprovechamiento pleno del máximo de los recursos de que se dispone [Observaciones generales 3, 13 y 14].

En este punto, es relevante analizar si se efectuaron recortes en los programas destinados al cumplimiento de derechos que hayan reducido su nivel de cumplimiento, con información interanual correspondiente a un período significativo de tiempo.³³

Si volvemos a nuestro ejemplo de la educación en la Ciudad de Buenos Aires, podemos observar estos datos:

INFRAESTRUCTURA ESCOLAR CONSTRUCCIONES (PESOS CONSTANTES)



33. Aun así, la reducción del presupuesto destinado a un programa no basta para mostrar una violación al deber de no regresividad si no se acompaña de información sobre otros indicadores sociales y económicos que demuestren que el gasto es necesario para satisfacer derechos.

Junto al estudio de los recursos que se asignan, es necesario investigar si ellos son utilizados de manera eficiente o no, pues podría ser el caso que la asignación de fondos aumente formalmente pero que ello obedezca, por ejemplo, a un aumento en la cantidad de personas que son destinatarias de la política, de modo que los recursos por persona se redujeron. Por esta razón, es importante evaluar las metas físicas alcanzadas y comparar efectivamente en qué medida la inversión se tradujo en resultados concretos. Si se observara que el Estado está usando en forma ineficiente los recursos, por ejemplo, debido a la corrupción, se demostraría un incumplimiento del deber de usar el máximo de los recursos disponibles.

Por otro lado, se debe analizar si el Estado cumple el deber de usar el máximo de los recursos de que dispone.

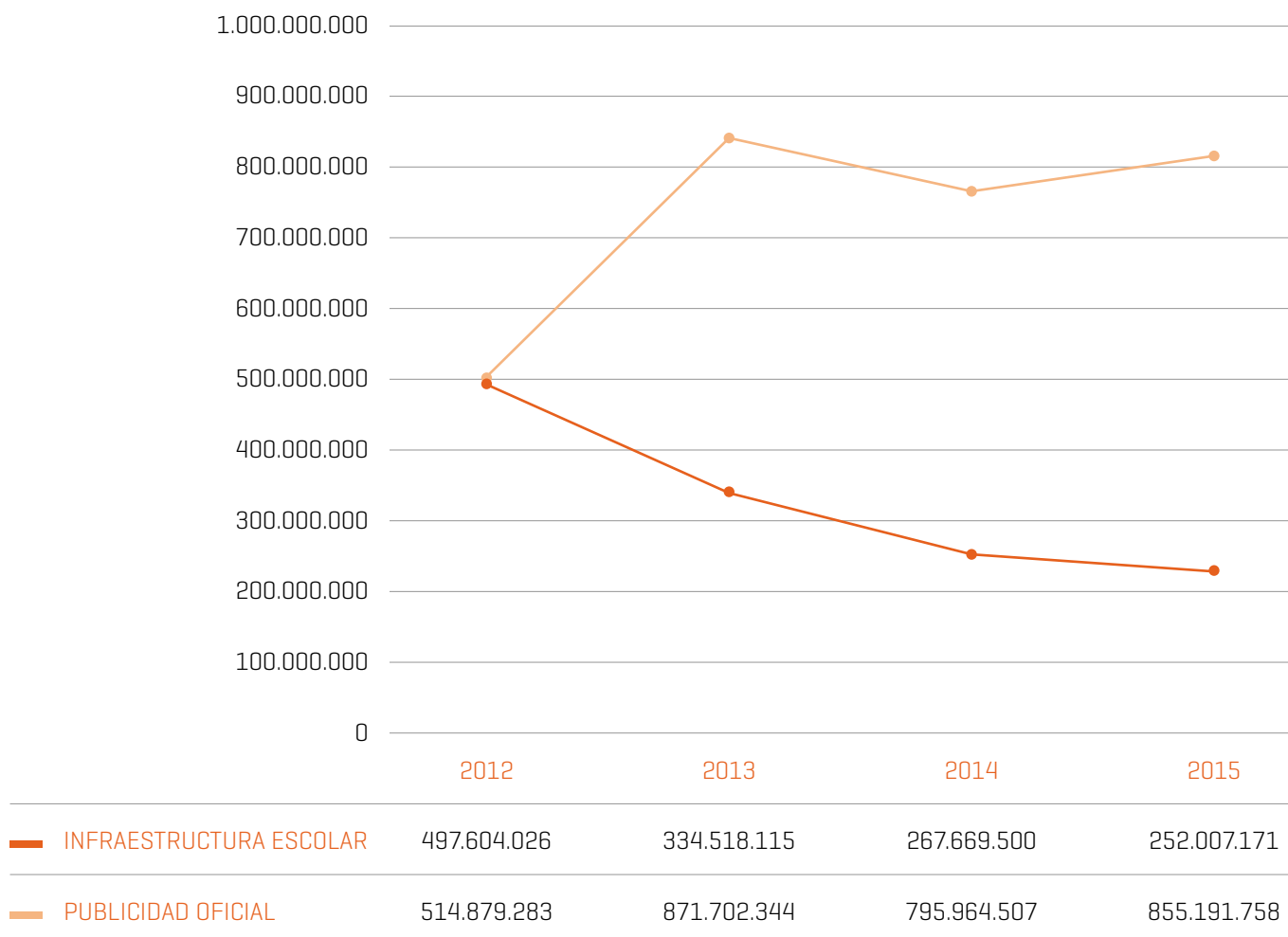
El análisis presupuestario permite ver que en muchos casos el Estado cuenta con recursos, pero que ellos no se destinan a la satisfacción de los derechos. Un ejemplo muy común de este incumplimiento es la sub-ejecución de partidas presupuestarias relacionadas con derechos fundamentales.³⁴

En otros casos, se puede probar que existen recursos asignados y ejecutados para otros fines no relacionados con derechos fundamentales, como la publicidad oficial o la renovación estética de espacios urbanos ubicados en zonas ricas. Un análisis relevante consiste en determinar si tales recursos aumentaron a lo largo de los años (o en años electorales), o si su participación en el total del presupuesto se incrementó.

Puede verse el siguiente ejemplo sobre la Ciudad de Buenos Aires:

34. En estos casos, se asignan recursos al cumplimiento de derechos fundamentales y no los gasta, pese a que los indicadores sociales y económicos muestran la necesidad de su utilización. Esto supone calcular la diferencia entre el crédito vigente -recursos disponibles para el cumplimiento de un derecho, ya asignados - y el crédito ejecutado -las cantidades que se gastaron efectivamente en el curso de un año.

COMPARACIÓN INFRAESTRUCTURA ESCOLAR Y PUBLICIDAD OFICIAL [CRÉDITO VIGENTE 2012-2015]



Además, puede ser que el Poder Ejecutivo reasigne a otras áreas recursos previstos por el legislador para el cumplimiento de derechos. Como se vio al analizar el ciclo presupuestario, las asignaciones presupuestarias pueden variar entre su aprobación por el Congreso (presupuesto original) y lo que finalmente el Ejecutivo dispone para su utilización (presupuesto vigente).

En suma, las acciones del gobierno que afectan derechos que pueden demostrarse mediante el análisis presupuestario son muy variadas, y dependerán del contexto de cada Estado. Es por esto que se necesita un estudio particularizado de estos principios en cada caso concreto.



CONCLUSIONES

Como se ha explicado en este módulo, la asignación de recursos públicos (y su uso real y eficiente) es necesaria para lograr la satisfacción de las necesidades y el cumplimiento de derechos de la población. El destino que se da al presupuesto, entonces, no es una actividad que dependa solo de la voluntad política y de la discrecionalidad de los poderes públicos.

El presupuesto es una ley sujeta a las mismas pautas constitucionales que cualquier otro acto estatal; hay deberes que imponen muchas normas locales y otros que surgen del derecho internacional de los derechos humanos, que se aplican a los presupuestos públicos y los condicionan y que el Estado debe respetar.

El análisis presupuestario es relevante porque permite vencer la barrera que los Estados alegan cuando se les exige el cumplimiento de derechos fundamentales: la escasez de los recursos.

Con esta herramienta, se puede probar que los estados tienen prioridades diferentes al cumplimiento de derechos básicos, que no usan todos los recursos con los que cuentan, o que transfieren fondos asignados para el cumplimiento de derechos a gastos no prioritarios. Esto potencia fuertemente las acciones de incidencia de la sociedad civil, y permite romper con una habitual excusa de los estados.

BIBLIOGRAFÍA

Corte IDH. Caso Herrera Ulloa Vs. Costa Rica. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de julio de 2004. Serie C No. 107, párr. 129.

Corte IDH. Caso Ricardo Canese Vs. Paraguay. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2004. Serie C No. 111, párr. 103.

RECURSOS

Infojus - Sistema Argentino de Información Jurídica (www.infojus.gov.ar): el buscador permite rastrear legislación de todas las jurisdicciones de Argentina. -/- InfoLEG - Información Legislativa y Documental (www.infoleg.gov.ar): aquí pueden encontrarse variedad de normas del Estado Nacional y de las constituciones provinciales.

BLOQUE 3

HERRAMIENTAS DE PARTICIPACIÓN E INCIDENCIA

ÍNDICE BLOQUE C

PRÓLOGO		160
INTRODUCCIÓN AL BLOQUE		162
MÓDULO 9 Nociones básicas para el análisis de una situación o conflicto	9.1 El análisis de la realidad... ¿Qué realidad?	166
	9.2 ¿Qué es un conflicto y cuáles son sus principales dimensiones de análisis?	168
	9.3 ¿Cómo se puede abordar un conflicto?	173
	9.4 ¿Con qué herramientas prácticas puedo analizar un conflicto?	177
	Conclusiones	184
MÓDULO 10 Herramientas de participación ciudadana	10.1 ¿Qué es la participación ciudadana?	188
	10.2 ¿Qué es una herramienta de participación ciudadana?	189
	Conclusiones	210
MÓDULO 11 Herramientas de participación no formales	11.1 ¿Qué entendemos por diálogo y por procesos colaborativos?	214
	11.2 ¿Cómo se diseña un proceso colaborativo?	217
	11.3 ¿Qué es la incidencia colaborativa?	222
	11.4 ¿Qué ejemplos de incidencia colaborativa exitosos existen?	224

	11.5	¿Qué tipo de herramientas de participación e incidencia nos ofrecen las nuevas tecnologías?	227
		Conclusiones	230
MÓDULO 12 Herramientas jurídicas	12.1	Bases para el litigio estratégico: los derechos humanos y un nuevo rol del Poder Judicial para hacerlos efectivos	234
	12.2	Algunos ejemplos del uso del litigio estratégico en Argentina	235
	12.3	El litigio como parte de una campaña de incidencia	241
	12.4	Requisitos y herramientas para el litigio	242
	12.5	Cómo intervenir en un proceso colectivo en curso: la intervención de terceros y la presentación como <i>amicus curiae</i>	251
	12.6	Ejecución de las decisiones	252
		Conclusiones	252
MÓDULO 13 Cómo se hace un plan de comunicación	13.1	¿Cómo comunico lo que hace mi organización?	256
	13.2	¿Qué es un plan de comunicación?	256
	13.3	¿Cómo se hace un plan de comunicación?	256
	13.4	Diez pasos para armar un plan de comunicación	257
		Conclusiones	270

PRÓLOGO

La historia de la participación cívica ha transitado sobre una innegable tensión entre los derechos de los ciudadanos a involucrarse cada vez más en las decisiones públicas que los afectan, y la prerrogativa de los funcionarios de tomar decisiones sobre la base de su derecho formal a decidir por quienes representan. Esto ha resultado en que la participación ciudadana evolucione hacia mecanismos formales y estructurados mediante su incorporación a marcos jurídicos, en el espíritu de transformar democracias representativas en democracias participativas.

Así, la regulación del derecho al acceso a la información, las audiencias públicas, las consultas previas, las evaluaciones de impacto ambiental,

los plebiscitos y referéndums, se han instalado en los marcos legales, generando un cambio en la conciencia social con respecto al derecho de la comunidad a hacer oír sus voces, dando cuenta del avance de un nuevo paradigma. Esto constituye un avance extraordinario en el reconocimiento del derecho a participar por parte del ciudadano y en la obligación de los funcionarios a tomarlo en cuenta.

Adicionalmente, si a esos mecanismos se los complementa y acompaña con instancias creativas de diálogo y deliberación, esos espacios y lógicas de conversación enriquecen el diseño de las políticas públicas, fomentan la producción y clarificación

de información técnica de difícil comprensión y el análisis acabado que conlleva la decisión.

El creciente uso, cada vez más profesionalizado, de mecanismos no formales como procesos de “diálogo” y de “incidencia colaborativa”, han demostrado enriquecer las tomas de decisiones participativas y, en algunos casos, articularse positivamente con mecanismos e instancias de participación formal.

El diálogo, como proceso participativo para la información, la construcción de consenso y eventualmente de gestión pacífica de conflictos públicos, conlleva un diseño estratégico y una

facilitación técnica que asegure la inclusión de las voces afectadas, el acceso a la información y comprensión compartidas, y la asistencia a los participantes para posibilitar conversaciones constructivas que aseguren decisiones mejor informadas en procesos formales.

Por tal motivo, es de una importancia clave concientizar sobre el desarrollo de estas capacidades por parte de la sociedad y de sus funcionarios, para que la participación sea no meramente formal sino constructiva y efectiva y permita enriquecer los procesos formales de toma de decisión mientras se fortalece una cultura democrática más deliberativa y menos confrontativa.

Dra. Graciela Tapia

Fundadora y Consejera, Fundación Cambio Democrático. Consultora del Departamento de Asuntos Políticos, ONU.

INTRODUCCIÓN AL BLOQUE

La participación ciudadana en la vida pública constituye una clave para el fortalecimiento de la democracia. Diversos son los casos y ejemplos que demuestran los beneficios de esta participación en los procesos de toma de decisiones. Estos beneficios incluyen, entre otras cosas, la mejora en la calidad del diseño y en la capacidad de implementación de las políticas públicas, la posibilidad de prevenir y transformar constructivamente diversos conflictos y la construcción de una identidad ciudadana más responsable y comprometida por el bien común.

En los últimos años, asistimos a un proceso de promoción y apertura de distintos espacios y herramientas de participación. Por un lado, en virtud del surgimiento de diversas leyes tanto a nivel nacional como internacional, se habilita y reconoce el derecho y la relevancia de la participación multi-sectorial en distintos espacios de toma de decisiones. Complementariamente, nuevas herramientas que permiten ejercer el derecho a la participación

comienzan a ser utilizadas e incorporadas a nuestra institucionalidad. Por otro lado, de parte de la ciudadanía existen iniciativas y movilizaciones que presionan para exigir el ejercicio de su derecho a la participación a través de distintas vías. De esta forma, y gradualmente, se le está dando contenido y sentido a lo que se ha dado llamar el desarrollo de una democracia participativa.

Claro está que aún persisten muchos desafíos para alcanzar una democracia participativa efectiva y de calidad. Sin embargo, entendemos que estos procesos son graduales e incrementales, y que requieren de un aprendizaje colectivo constante que reafirme y legitime los beneficios de la participación en aras de la mejora de la política, las instituciones democráticas y, en definitiva, la calidad de vida de todos los habitantes del país.

En este marco, este bloque busca dar cuenta de las diversas herramientas existentes para promover la participación y la incidencia en políticas pú-

blicas, puntualizando sus potencialidades y limitaciones así como los contextos sobre los cuales se podrían o deberían utilizar.

Para comenzar, el **módulo 9** presenta una serie de herramientas que permiten realizar el análisis de una situación o conflicto, en aras de identificar los principales nudos problemáticos que deberían ser abordados para poder generar procesos de transformación social efectivos. Así, se propone identificar cuáles deberían ser las mejores herramientas a utilizar en cada caso para incidir en los procesos de cambio.

El **módulo 10**, por su lado, busca dar cuenta del abanico de herramientas de participación disponibles en nuestra legislación, explicando sus virtudes y limitaciones y los casos en los cuales se pueden y deberían aplicar. Se abordarán la iniciativa popular, la consulta popular, la revocatoria de mandato, la junta de firmas y la audiencia pública, entre otras.

Luego, complementando la descripción de las herramientas formales de participación, el **módulo 11** introduce la existencia de otros mecanismos no formales, los cuales buscan suplir los vacíos y las limitaciones que se perciben en el sistema político vigente en lo que respecta a la representación y la participación. Entre ellos, se pondrá el acento en el diálogo y los procesos colaborativos para la incidencia en políticas públicas.

El **módulo 12** se enfoca en las herramientas jurídicas. Así, buscará ayudar a comprender las virtudes y limitaciones del litigio estratégico en el marco de una estrategia de incidencia en materia de exigibilidad de derechos.

Finalmente, el **módulo 13** gira en torno a la comunicación de una organización de la sociedad civil (OSC): cómo diseñar las acciones de difusión para alcanzar los objetivos propuestos, cómo diseñar una estrategia digital de comunicación, entre otros puntos.

NOCIONES BÁSICAS PARA EL ANÁLISIS DE UNA SITUACIÓN O CONFLICTO

El análisis de una situación o conflicto¹ es una instancia clave antes de cualquier tipo de intervención que busque modificar ciertos aspectos de la realidad. Esto es más importante aun cuando se busca intervenir en el ámbito de lo público, en donde abordar la realidad en toda su complejidad implica considerar una diversidad de dimensiones de análisis que abarca tanto cuestiones políticas y sociales como históricas, económicas y culturales.

Frecuentemente las personas actúan inicialmente impulsadas por la urgencia de una problemática, por impulsos y emociones no controlados, o simplemente por la necesidad de “hacer algo” frente a una situación que los interpela. De esta forma, omiten o reducen los espacios de reflexión profunda en torno a la realidad sobre la cual les

toca desenvolverse. Esto tiene una influencia directa sobre la selección de estrategias para incidir sobre dichas situaciones, así como también en la capacidad de impacto de las acciones realizadas.

El análisis previo a la elaboración de un plan de acción es entonces una pieza fundamental en todo intento de cambio social, y muchas veces puede determinar el éxito o fracaso de una iniciativa. Esto es así porque nos permite focalizar en aspectos clave de los problemas, identificar los desafíos a enfrentar y las oportunidades a aprovechar en cada momento, y evaluar las mejores opciones o estrategias para alcanzar los objetivos propuestos. Asimismo, nos lleva a identificar las condiciones mínimas necesarias para que las estrategias y el plan de acción sean adecuados y realistas.

Elaboración: María de los Ángeles Ortiz y Ana Cabria Mellace de Fundación Cambio Democrático, en colaboración con Agustina De Luca de Fundación Directorio Legislativo.

1. En este módulo, utilizaremos los conceptos de “análisis de situación” o “análisis de conflicto” indistintamente. Sin embargo, cabe destacar que no siempre una situación compleja implica que los actores estén o se visualicen en conflicto, mientras que al mismo tiempo cualquier situación, si no es manejada apropiadamente, puede derivar en un conflicto.

Preguntas
que respondemos
en este módulo



¿Cómo se construyen las percepciones?

¿Con qué herramientas prácticas puedo analizar un conflicto?

¿Cómo se puede abordar un conflicto?

¿Qué es un conflicto y cuáles son sus principales dimensiones de análisis?

Un análisis de situación o conflictividad deberá tomar en cuenta, entre otras cosas, la información vinculada a los principales temas en discusión; las diferentes perspectivas, intereses, posiciones y necesidades involucradas; el contexto y la naturaleza del conflicto o la problemática a abordar; sus causas y efectos; los actores involucrados y las relaciones de poder entre ellos.

En este módulo brindaremos herramientas para el análisis de una situación o conflicto sobre los cuales buscamos intervenir. Recomendamos dedicar un tiempo prudencial a esta etapa del proceso, así como también hacerlo de forma participativa en aras de realizar un análisis integral de la situación.

9.1 EL ANÁLISIS DE LA REALIDAD... ¿QUÉ REALIDAD?

Todas las personas percibimos la realidad de una forma distinta. Aunque podamos decir que “realidad” hay una sola, cada uno de nosotros la ve, la analiza y la decodifica en función de “los lentes” que tenemos para mirarla.

Observemos la figura de la derecha. ¿Qué vemos? ¿Qué percibimos primero? ¿Todos percibimos lo mismo?

Según cómo se mire, veremos la mitad del retrato del joven mirando de frente.² Pero también, si prestamos atención, podremos advertir la misma imagen de perfil. Entonces, ¿el joven está de frente o de perfil?; ¿cuál es la imagen correcta? Ninguna, o mejor dicho, las dos. Dos personas, mirando el mismo dibujo, percibirán figuras diferentes.

Esto es una ilusión óptica. La figura se ha dibujado compleja de modo tal que nuestros ojos y cerebro tengan un desafío de interpretación. Del mismo modo, los hechos que suceden en nuestros contextos son también complejos. Al observar la realidad, dos personas diferentes la percibirán de modo diverso, adjudicándole significados. Esto lleva a que muchas veces se confunda el plano de los “hechos”, con lo que las personas interpretamos acerca de los mismos. Sucede muy frecuentemente que **un gran conjunto de conflictos se origina por el significado o la interpretación que le damos a los hechos y las conclusiones que derivamos de los mismos.**

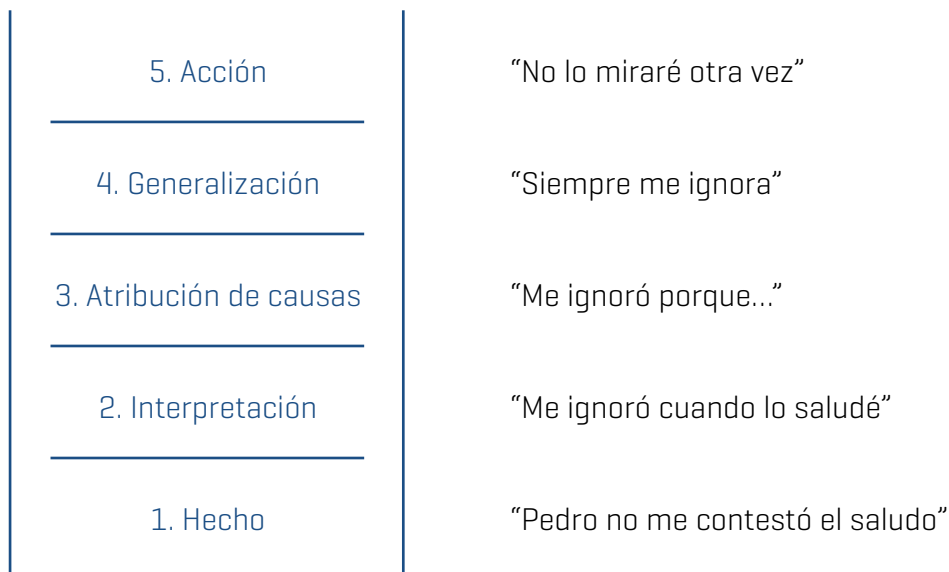


¿Qué ves en esta imagen? ¿Qué percibís primero?

Así, el modo en que percibimos la realidad y la significamos, tiene impacto en cómo nos emocionamos y en cómo nos comunicamos.

En esta misma línea, por ejemplo, la “escalera de la inferencia” propuesta por Argyris [1985] permite ver el camino interno que existe entre un hecho y nuestra acción consecuente.

2. Imagen tomada del sitio web <https://yocreoblog.files.wordpress.com/2013/12/ilusiones-opticas-frente-perfil.jpg>



Esto no hace menos válida nuestra experiencia sobre las cosas, pero su conocimiento nos evita caer en **falsos supuestos** sobre la realidad:

- Yo percibo la realidad en forma objetiva y verdadera. Los datos que selecciono son reales, por eso mi creencia está basada en datos reales. En consecuencia, mi creencia es verdad... y la verdad es obvia.
- Las personas razonables ven el mundo como lo veo yo.
- Las personas que no ven el mundo como lo veo

yo tienen un problema de comprensión, están mal informadas o tienen malas intenciones.

Es posible que esta situación sea más fácilmente comprensible en el ámbito privado [con los compañeros de trabajo, en la familia, con la pareja, etc.]. Ahora bien, cuando las personas –de manera individual o colectiva– actúan en relación a la cosa pública, se hacen más evidentes otros elementos vinculados con las estructuras que nos regulan y con las pautas culturales colectivas. Además, debemos tomar en cuenta ya no solo “mi interpretación” de una situación, sino “la interpretación” del grupo o conjunto del que formo parte.

9.2 ¿QUÉ ES UN CONFLICTO Y CUÁLES SON SUS PRINCIPALES DIMENSIONES DE ANÁLISIS?

Hay múltiples definiciones de lo que es un conflicto.

La forma en que definimos el conflicto condiciona en gran medida la forma en que lo abordaremos.

Suele pensarse el conflicto como algo negativo, algo que es preciso limitar, evitar, ocultar. Sin embargo, **el conflicto es parte intrínseca de nuestra condición humana** y está presente en nuestra vida personal, familiar y social, así como también en las relaciones entre comunidades, pueblos y estados.

El conflicto no es algo positivo ni negativo por sí mismo. Podría ser positivo si propicia la generación de cambios constructivos; o también negati-

tivo si se manifiesta a través de la confrontación destructiva, de la violencia o de actos injustos. La democracia no requiere de la ausencia de conflictos sino de un sistema político capaz de articular y atender, de una manera justa y pacífica, los diversos intereses y tensiones. Muchas veces estos conflictos intentan señalar un problema social no reconocido y que debe ser atendido de forma urgente. También son una suerte de alerta temprana ante situaciones de crisis, violencia o fragmentación del tejido social –que deben ser contenidas o prevenidas–. De esta forma, **el conflicto puede convertirse en un motor de cambio social.**

“El conflicto es como el agua: demasiada agua causa daño a la vida y las cosas, demasiada poca da lugar a un paisaje seco, desértico y sin vida ni color. Necesitamos agua para sobrevivir, también necesitamos los conflictos para prosperar y crecer” [Constantino et ál. 1997]. Entonces, la manera en que abordamos nuestros conflictos será la clave para definir si son positivos o negativos. Siguiendo la metáfora, si manejamos nuestros recursos hídricos a través de canales y mecanismos de riego apropiados, podremos tener agua disponible para riego y consumo. De lo contrario, podríamos sufrir procesos de inundación o sequía.

9.2.1 SOBRE EL CONCEPTO DE CONFLICTO

Un conflicto ocurre cuando dos o más personas o grupos en una relación de interdependencia enfrentan un desacuerdo o contradicción sobre la distribución de elementos materiales o simbólicos que consideran necesarios pero incompatibles para satisfacer sus objetivos, y actúan basándose en esas incompatibilidades.³

Desde esta perspectiva, el conflicto posee cuatro componentes distintivos:

1) Relación de interdependencia entre las partes. Esto significa que ninguna parte tiene suficientes recursos como para alcanzar sus objetivos en forma unilateral.

3. Reformulación de Cabria Mellace [2015] en base a Lederach [2006] y Galtung [1998].

2) La contradicción o desacuerdo puede expresarse en cuestiones interpersonales o en fenómenos de injusticia estructural, tales como la concentración de tierra y el éxodo rural o la operación contaminante de una industria.

3) La incompatibilidad implica que al desacuerdo se le suma que los objetivos de ambos actores no pueden alcanzarse de manera satisfactoria para ambos, al mismo tiempo, con los recursos existentes.

4) Actitud - comportamiento: si esa incompatibilidad no es percibida como anómala, queda latente el conflicto y se conserva una actitud de pasividad de las partes. Si, por el contrario, se percibe como anómala, se comenzará a construir un discurso que aumente la conciencia de esta situación y que justifique conductas que produzcan un cambio frente a la contradicción. Esas conductas en acción pueden ser de confrontación (violenta o no violenta), así como de diálogo y cooperación.



9.2.2 EL CONFLICTO SOCIAL

Un conflicto puede ser caracterizado como de índole social cuando involucra al Estado o a un proceso de decisión pública y a distintos actores de la sociedad como protagonistas distintivos. En este sentido, el conflicto social posee las siguientes características específicas:

- **El rol del Estado es protagónico.** Esto puede darse de distintas maneras: a) siendo el Estado partícipe directo del conflicto [por acción u omi-

sión]; b) cuando el Estado asume un rol de tercero en un conflicto de privados donde existe un interés colectivo en juego; c) cuando el conflicto se manifiesta en el espacio público.

- **Hay una compleja red de intereses** y participan diversos grupos, organizaciones o individuos representando esos intereses con relaciones asimétricas de poder [Carpenter y Kennedy 1998].

- **Existe disparidad en las formas organizativas** (y por ende estructuras jerárquicas y procesos de toma de decisiones) entre esos grupos.
- **Se identifica al conflicto con un evento puntual: el objeto central de disputa** Por ejemplo, la sanción de una ley que se considera injusta provoca una movilización social de protesta, pero este evento suele ser la parte más visible de un complejo entramado de causas de fondo. El objeto

central de la disputa puede ser simbólico o tangible, y puede emerger desde distintos espacios sociales, con diferentes localizaciones [local, provincial, nacional, regional, internacional], desde cualquiera de los componentes de la estructura [ministerio, secretaría, empresa, sindicato, etc.] o desde grupos con características comunes [indígenas, niños, adolescentes, habitantes de un barrio, etc.]. Una ampliación de estos conceptos se presenta en los cuadros siguientes.

CAUSAS Y NIVELES DE IMPACTO DE LOS CONFLICTOS. OPORTUNIDADES PARA EL CAMBIO

Con un propósito pedagógico, identificamos cuatro niveles de causas o niveles de impacto de los conflictos: el personal, el relacional, el cultural y el estructural. De modo consecuente, estos mismos

niveles nos brindan puntos de entrada y oportunidades para lograr un cambio constructivo que transforme ese conflicto.

CAUSAS Y NIVELES DE IMPACTO DEL CONFLICTO

PERSONAL

- Motivación
- Sentido de la vida
- Visión personal

Percepciones / Emociones
CAMBIO PERSONAL

RELACIONAL

- Yo y los otros
 - Relaciones
- Competencias

Comunicación interpersonal
CAMBIO en RELACIONES

CONFLICTO SOCIAL

CULTURAL

- Valores sociales
- Pautas culturales
- Cosmovisión
- Visión colectiva

Significados compartidos
CAMBIO CULTURAL

SIGNIFICADOS COMPARTIDOS

ESTRUCTURAL

- Estructuras organizacionales
 - Normas – leyes
 - Sistemas
- Infraestructuras

Acciones compartidas
CAMBIO ESTRUCTURAL

ACCIONES COMPARTIDAS

Un conflicto puede originarse a partir de una percepción personal, que se manifiesta en comportamientos y relaciones con otros. Sin embargo los conflictos sociales, más allá de manifestarse en esos niveles, tienen también su origen en aspectos culturales y/o estructurales de la vida

en sociedad. Una vez dado el conflicto social, impacta en esos cuatro niveles, quizás con más intensidad sobre alguno de ellos. Será también por uno o más de estos cuatro niveles que iniciaremos nuestras acciones o intervenciones para cambiar una situación dada.

NIVELES DE CONFLICTIVIDAD Y ALGUNOS EJEMPLOS DE SUS POSIBLES Y DIVERSAS IMPLICANCIAS

NIVEL	CAUSAS	IMPACTOS	POSIBLES ACCIONES DE CAMBIO	EJEMPLOS
Personal	Percepciones	Aislamiento	Contención	Desconfianza entre indígenas y criollos
	Prejuicios	Angustia	Asistencia social o psicológica	Temor del propietario de una empresa de perder su producción
	Necesidades básicas	Estrés	Procesos de aprendizaje individual y colectivo	
	Intereses	Inestabilidad emocional		Resentimiento de la comunidad por historia de exclusión
	Emociones	Malestar físico		
Relacional	Desconfianza			
	Comunicación deficiente	Separación, renuncias, desconocimiento del otro	Aprendizajes sociales sobre comunicación-conflicto	Enfrentamientos verbales y físicos entre comunidad y propietario de una empresa
	Agresiones físicas o verbales	Polarización, resistencias	Intervenciones para reducir la polarización	Espacios de diálogo e interacción obturados
	Exclusión de actores o grupos significativos		Inclusión para elaborar las resistencias	

NIVEL	CAUSAS	IMPACTOS	POSIBLES ACCIONES DE CAMBIO	EJEMPLOS
Cultural	Machismo	Opresión	Incidencia y cambio en niveles sociales	Predominio de una cultura occidental individualista, por sobre otras.
	Colonialismo	Discriminación	Cambio de currículas	
	Individualismo	Violencia	Campañas de visibilización y transformación de patrones culturales que, en un contexto determinado, contribuyen a la violencia	Cosmovisión del territorio como parte de la vida
	Cosmovisión indígena	Exclusión		
	Valores ancestrales	Ruptura de lazos sociales		
	Cosmovisión religiosa	Deserción [por ejemplo, educativa]	Identificar los recursos culturales y mecanismos existentes para el manejo del conflicto y construir en base a ellos	
Materialismo				
Estructural	Leyes contradictorias	Inestabilidad política	Incidencia para la modificación de legislación y de estructuras que atiendan a las necesidades humanas básicas [justicia sustantiva] y maximicen la participación de las personas en la toma de decisiones que los afectan [justicia procedimental]	Ley de propiedad comunitaria indígenas vs. título de propiedad individual legítimo de un individuo
	Desigualdad económica	Vulnerabilidad social		
	Mecanismos establecidos de toma de decisiones y acceso al poder	No cumplimiento de leyes y procedimientos	Incidencia sobre metodologías de gestión	Distribución de la riqueza inequitativa por la cual conviven zonas de riqueza y de gran pobreza
	Gestión pública autoritaria/ individualista			

FUENTE: Fundación Cambio Democrático, 2015.

9.3 ¿CÓMO SE PUEDE ABORDAR UN CONFLICTO?

Los modos de abordaje de la conflictividad se refieren a las estrategias que puede desarrollar cada actor en cada caso específico. Se reconocen al menos tres diferentes **enfoques**:

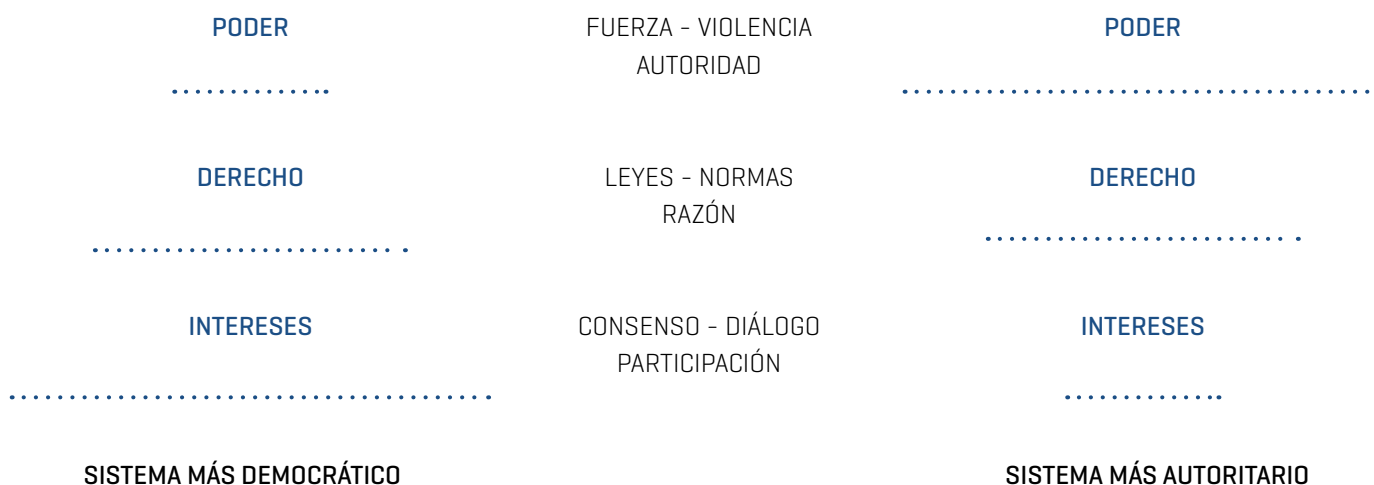
- Abordar los **intereses** y necesidades en conflicto de cada una de las partes a través de estrategias diversas como la conciliación, la negociación, la mediación o el diálogo.
- Llevar el asunto a un tercero que determine los

derechos de cada una de las partes, como el juicio o el arbitraje.

- Definir el resultado sobre la base del ejercicio más o menos regulado del **poder**, ya sea a través de la fuerza u otras medidas [Ury 2000a].

En la realidad, estas modalidades suelen estar interconectadas, aunque en un proceso nunca deja de observarse un modo predominante o hegemónico.

MODOS DE RESOLVER CONFLICTOS



FUENTE: reformulación propia basada en W. Ury y R. Shoholtz - Mc.Comack.

9.3.1 EL PODER

Los procesos por los cuales se abordan los conflictos pueden estar orientados por la lógica del poder. Entendemos poder desde la óptica weberiana, como la capacidad de hacer imponer mi voluntad. Los actores involucrados reclaman de forma imperativa a sus contrapartes atender sus demandas o satisfacer sus necesidades a través de vías de hecho. Así, desarrollan estrategias coercitivas basadas en acción directa como bloqueos de caminos, desobediencia civil, manifestaciones callejeras, amenazas

directas, represión policial o violencia política. Este tipo de abordaje del conflicto puede ser más o menos sujeto a derecho dependiendo del nivel de polarización y violencia imperantes. Asimismo, también está presente en otros ámbitos aparte de lo público. Son por ejemplo los casos del ejercicio de poder por parte de una autoridad [jefe] sobre sus empleados, o de aquellos en los que interviene el dominio del saber [del docente sobre sus alumnos, del médico sobre sus pacientes, etc.].

9.3.2 EL DERECHO

El derecho introduce la consideración de la justicia a la hora de resolver el conflicto social y pone de manifiesto el enfoque de un proceso objetivo que permite juzgar las acciones de las personas en base a un marco normativo axiológico. En estos casos los actores involucrados buscan resolver el conflicto apelando a actuaciones administrativas, judiciales o políticas, considerando

que a través de reglas y procesos estructurados –como un proceso judicial, electoral, legislativo o administrativo– se podrá dirimir una situación conflictiva sobre la base de criterios objetivos establecidos por la ley o la tradición. La conducción del proceso está en manos de un tercero que arbitra entre las partes definiendo quién tiene la ley o el criterio objetivo de su lado.

9.3.3 LOS INTERESES Y LAS NECESIDADES

Los actores involucrados participan en procesos y espacios institucionales formales o informales de diálogo y búsqueda de consenso para resolver los problemas vinculados a las causas del conflicto. Estos espacios pueden ser meramente de diálogo a partir del intercambio de perspectivas e información, o bien de toma de decisiones donde –por lo tanto– se producen dinámicas de negociación para abordar conflictos concretos. El diálogo se distingue de la negociación, en tanto el primero refiere a un proceso de interacción humana conversacional que busca construir confianza, intercambiar impresiones sobre la problemática que enfren-

ta a las partes y generar condiciones para avanzar en la solución negociada de la disputa. Por negociación, en cambio, entendemos un proceso conversacional de toma de decisiones en el que las partes intentan encontrar vías para resolver sus problemas comunes y satisfacer sus necesidades, intereses y objetivos a través de la construcción de consenso. Ejemplos de esta modalidad de abordaje de conflictos son el diálogo democrático, la concertación política, los talleres de resolución de problemas sociales, los procesos de incidencia colaborativa, la planificación participativa, los procesos de deliberación pública o el diálogo social.

Otra modalidad es la **evitación**: aquí los actores involucrados, a pesar de poseer intereses encontrados, encapsulan el conflicto y no realizan actividades ni expresan declaraciones públicas respecto a los problemas emergentes. Tampoco responden a los reclamos de sus contrapartes ni participan en espacios abocados a abordar los problemas identificados. Un actor puede implementar estrategias

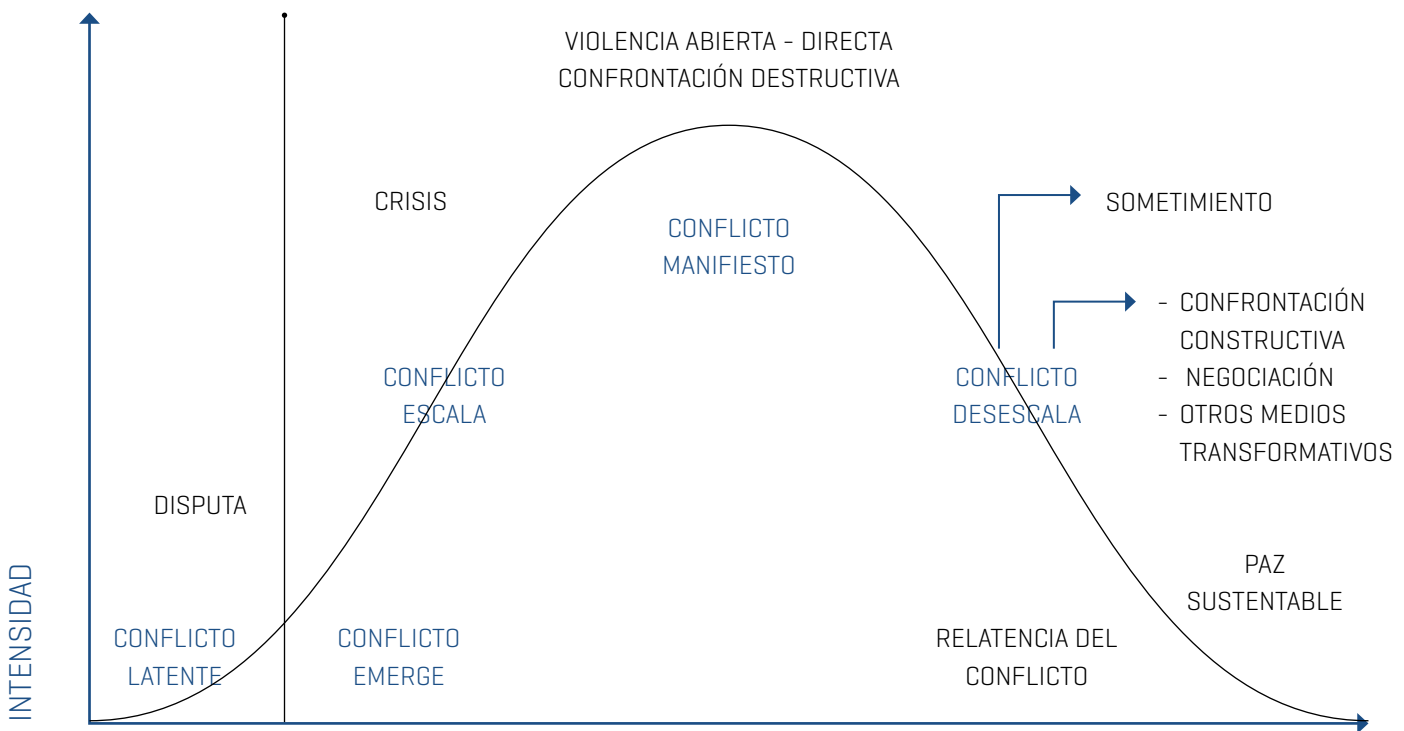
diferenciales dependiendo de la relación con sus contrapartes. Mientras que en relación a cierto grupo la estrategia de abordaje del conflicto puede basarse en el diálogo, con otro grupo de actores el abordaje será confrontativo o evitativo. Un actor puede tener una estrategia oscilante entre la confrontación y el diálogo, cuando un conflicto se extiende en el tiempo.

9.3.4 LA EVOLUCIÓN DEL CONFLICTO

La evolución o el ciclo de vida de un conflicto es otra dimensión relevante para el análisis, sobre todo porque cada momento del conflicto supone un entramado de relaciones y características específicas que requerirán estrategias y herramientas diferentes para su transformación.

El análisis de la evolución de la conflictividad considera la intensidad que posee el conflicto a lo largo del tiempo. Así, identifica los principales hitos o puntos de inflexión en la evolución del conflicto y los factores dinámicos que lo hacen escalar o desescalar. En términos generales, se pueden identificar cuatro grandes niveles en la evolución del conflicto:

LA EVOLUCIÓN DEL CONFLICTO



Reformulación: Ana Cabria Mellace

Nivel 1. Conflicto latente o problema social: en este estadio el conflicto, por su condición de latente, todavía es un problema social. Existe una situación de contradicción y desacuerdo entre necesidades o intereses de un grupo social o el riesgo de daño colectivo provocado por acción u omisión por parte del Estado. Sin embargo, esto no ha sido percibido como anómalo por los afectados.

Nivel 2. Disputa o controversia pública: la manifestación del conflicto se produce cuando los actores sociales generan acciones públicas de promoción y rechazo de una decisión u omisión de parte del Estado o de otros grupos, y confrontan a través de procesos públicos (institucionales o espontáneos) en función de sus posiciones contradictorias. En este nivel se visualizan manifestaciones explícitas de malestar, reivindicación de derechos y atribuciones de responsabilidad. Usualmente se pide la rectificación de la situación por parte del Estado o de otros actores y, en muchos casos, se producen debates en torno a la cuestión con un rol de gran relevancia por parte de los medios de comunicación. El antagonismo entre las partes es visible y se conforman coaliciones en torno a grupos que dividen las posiciones. Las controversias pueden sostenerse en el tiempo o ser coyunturales. Por lo general, giran en torno a un tema central pero se desarrollan en el marco de una conflictividad contextual que involucra otros temas estructurales y culturales.

Existen algunos **factores dinamizadores** de la escalada del conflicto hacia estadios de crisis o violencia. Entre ellos, se destacan:

- La polarización: cuando a partir del análisis de las posiciones y estrategias de los actores involucrados predominan posiciones rígidas, narrativas excluyentes y comportamientos hostiles.
- Relaciones asimétricas: cuando uno de los actores posee una efectividad considerablemente mayor que el otro en la incidencia sobre decisiones públicas. Esto incentiva al sector débil

a tomar acciones drásticas con el propósito de “hacerse escuchar” por parte del decisor o inclinar la relación de poder a su favor.

Nivel 3. Crisis: las crisis ocurren cuando la conflictividad se desborda de los canales institucionales previstos normativamente para su tratamiento [Constitución Nacional, legislación vigente]. Estas son generadas usualmente por una acción manifiesta sustantiva de un actor involucrado que polariza y dispara una aceleración de hechos orientada a conseguir un resultado favorable. Un disparador de la decisión que provoca la crisis puede ser la ocurrencia de un daño contextual que convierta al riesgo identificado en niveles anteriores en un perjuicio concreto colectivo [a una comunidad] o individual [a una persona] capaz de provocar una movilización de las coaliciones en pugna. La crisis suele presentar una situación de equilibrio dinámico de fuerzas que incentiva a los actores a avanzar en una salida negociada.

Por el aumento de incertidumbre con los consecuentes costos vinculados a la búsqueda de seguridad unilateral por parte de los actores, el reclamo por parte de terceros actores para que las partes se avengan a procesos negociados se hace más intensa. Si bien la polarización provoca mayor dificultad hacia adentro de las coaliciones generadas, distintas voces que funcionan como terceros internos y externos suelen promover procesos institucionales que reencaucen el conflicto ejerciendo roles como árbitros, jueces o promotores de diálogo.

Nivel 4. Violencia: las crisis pueden provocar, inmediatamente o después de un tiempo (si no se contienen sus factores de escalada) una situación de violencia directa. Esta situación presenta usualmente la combinación de contextos de enfrentamiento físico entre los grupos en litigio y/o la represión estatal sostenida. Por lo general, existe una suspensión de hecho o de derecho de las garantías constitucionales y suelen lesionarse de forma sistemática los derechos humanos en aras del restablecimiento del orden y la paz social.

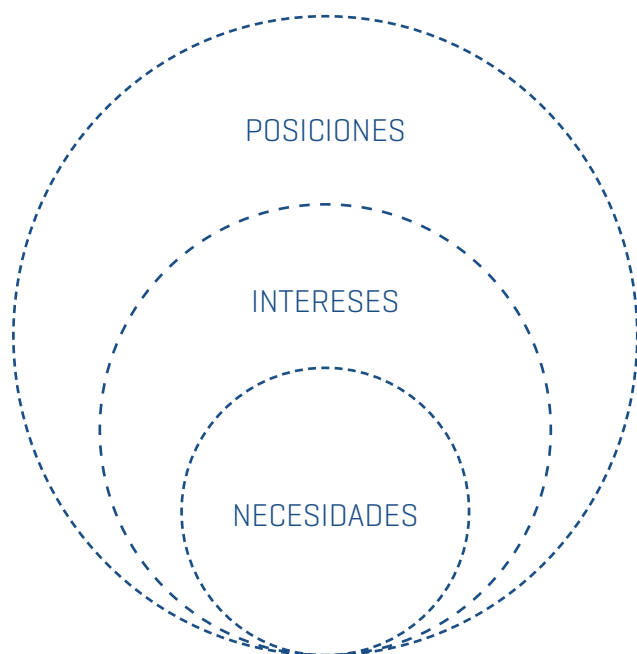
9.4 ¿CON QUÉ HERRAMIENTAS PRÁCTICAS PUEDO ANALIZAR UN CONFLICTO?

Existen muchas herramientas que de forma sencilla nos permiten motivar nuestros espacios de análisis y reflexión (individual o colectivo) en torno a la situación o conflicto que nos toca abordar.

A continuación, presentaremos cinco herramientas, que han de ser utilizadas en función de los objetivos que definamos como prioritarios en el caso específico a tratar.

9.4.1 LA CEBOLLA

El objetivo de esta herramienta es analizar lo que están diciendo las partes en conflicto. Para ello, será importante identificar las posiciones, los intereses y las necesidades de cada uno de los actores clave involucrados. Vale aquí distinguir las diferencias entre estos conceptos:



Posiciones: la posición es aquella que explícitamente manifiestan los actores. Es decir, *lo que decimos que queremos*. Por ejemplo, “no quiero que esta empresa se instale en este territorio”; o

“quiero una compensación por los daños y perjuicios ocasionados por esta situación”.

Intereses: los intereses son aquellos que se encuentran por detrás de las posiciones. Es decir, *lo que realmente queremos*. Estos no siempre se manifiestan explícitamente en una situación o conflicto, pero es clave hacer un esfuerzo por identificarlos para avanzar hacia un proceso de negociación que nos permita, entre otras cosas, esbozar opciones para abordar el conflicto que contengan los intereses fundamentales de ambas partes. Por ejemplo, ante la posición “no al cierre de la empresa x”, los intereses pueden consistir en resguardar los puestos laborales que se verán afectados si la empresa cierra sus actividades.

Será importante también diferenciar aquí los intereses comunes (aquellos que comparten ambas partes), los intereses opuestos (los que enfrentan a las partes) y los intereses diferentes (aquellos cuya diferencia no afecta necesariamente a las partes).

Necesidades: las necesidades son mucho más profundas que los intereses ya que responden a cuestiones más básicas del ser humano. Por ejemplo la necesidad de reconocimiento, de respeto, de dignidad, de alimentación, de supervivencia.

El desafío en términos de transformación, entonces, será poder pasar de las posiciones, general-

mente manifiestas, a los intereses y necesidades que nos permitan encontrar una base común entre los grupos/personas en conflicto. Esta herramienta es particularmente útil ante la existencia de con-

flictos que tienden hacia la polarización, dado que permite generar opciones y construir alternativas superadoras e incluyentes de la diversidad de intereses y necesidades que atraviesan a las partes.

9.4.2 LAS TRES “P”: PROBLEMA, PERSONAS, PROCESO

Las tres P nos permiten esclarecer tres elementos clave de la situación o conflicto para comprender su dinámica y evolución. Así, pone el acento en el Problema, las Personas y el Proceso.

Sobre el problema: Busca identificar la sustancia del problema. Algunas preguntas que se pueden utilizar para indagar sobre el problema:

- **¿Cuáles son los temas centrales en discusión?**
¿Cuáles son los temas secundarios?
- **¿Cuál es la definición actual del problema?** No todos definen o describen el problema de la misma manera.⁴ El término o el modo que se utilice para definirlo implicará que puedan o no incluirse algunos temas. Y ¿cuál sería la manera más constructiva de definirlo?
- **¿Cuáles son las causas que le dieron origen?**
¿Cuáles son los efectos que está teniendo la situación actualmente?
- **¿Qué descripción caracteriza de mejor manera al problema o conflicto?**

- Enfocado en intereses diferentes.

- Enfocado en valores.

- Enfocado en diferencias percibidas que no existen verdaderamente.

- **¿Cuáles son los desafíos y oportunidades que presenta el contexto actual para abordar la problemática?**

Sobre las personas: Busca identificar a los actores clave involucrados en el proceso. Algunas preguntas que se pueden utilizar para indagar sobre los actores:

- **¿Quiénes son los actores involucrados?** Pueden ser individuos, organizaciones o grupos no organizados. Entre ellos, ¿quiénes son los actores principales [aquellos cuyos intereses son afectados directamente o tienen una responsabilidad concreta en la temática] y quiénes son los actores secundarios?
- **¿Cuál es su posición sobre el tema?** ¿Cuáles son los argumentos que sostienen dicha posición? ¿Cuáles son sus intereses detrás de la posición? ¿Cuáles son aquellos intereses y necesidades comunes a las partes?

4. Usualmente, las partes definen el problema en términos absolutos. “¿Se construye o no se construye la autopista?” Estas definiciones polarizadas del problema generan la percepción de que no hay marco para discutir ninguna información con los adversarios. Una definición diferente, que refleje de mejor manera los diversos puntos de vista de quienes son afectados, deberá ser considerada en la etapa del diseño del proceso. Por ejemplo, siguiendo el ejemplo: ¿en qué medida se pueden satisfacer las necesidades de conexión entre las localidades X e Y sin alterar el equilibrio ecológico de la región?

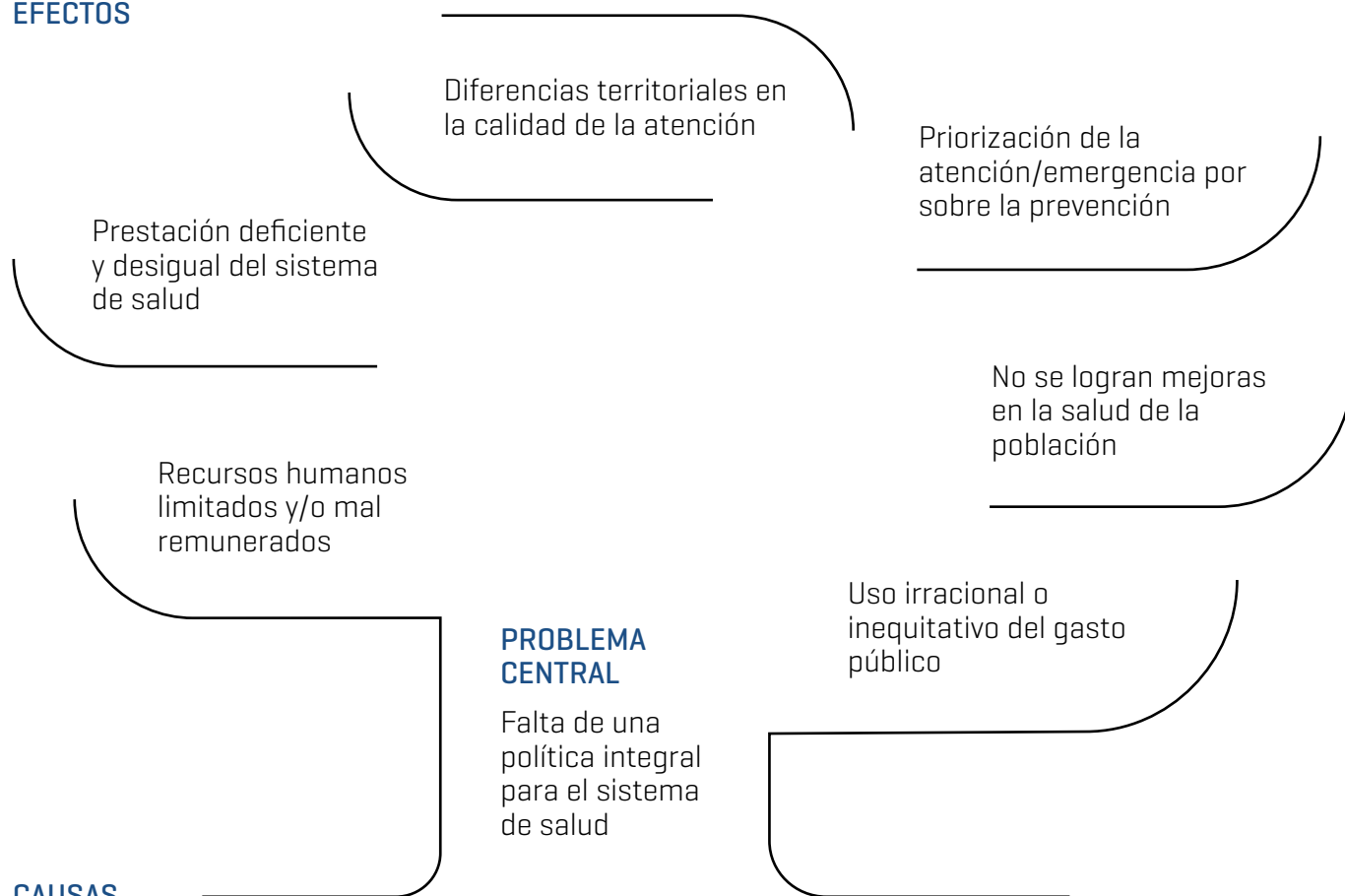
- **¿Las partes quieren trabajar en una solución?** ¿Son capaces de trabajar todos juntos? ¿Qué necesitan para hacerlo? ¿Quién es responsable por tomar la decisión?
 - **¿Quién podría ser directamente afectado por soluciones potenciales?** ¿Quién puede ser capaz de bloquear o asegurar la implementación de los acuerdos?
 - **¿Qué relaciones están involucradas?** ¿Cuál es la historia pasada de interacción entre las partes? ¿Hay emociones fuertes relativas a las relaciones personales? ¿Hay valores involucrados en esas emociones?
- Sobre el proceso:** Busca conocer la evolución de la situación/problema en el tiempo. Algunas preguntas que se pueden utilizar para indagar sobre el proceso:
- **Sobre la historia del proceso**
 - ¿Cómo ha evolucionado el problema o conflicto hasta el presente?
 - ¿Qué estrategias ha utilizado cada parte? (diálogo, protesta, vía legal, etc.) ¿Cuáles fueron los resultados obtenidos en cada uno de esos casos?
 - ¿Cuáles han sido las políticas implementadas para abordar la problemática o conflicto? ¿Cuáles fueron las características y resultados principales de cada una de ellas?
 - ¿Cuál es el estadio actual del conflicto? (latente, en escalada, manifiesto)
 - **Sobre el futuro del proceso**
 - ¿Qué debería pasar para solucionar el problema o conflicto?
 - ¿Qué debería hacer y qué puede aportar cada una de las partes para resolver el problema o conflicto?
 - ¿Qué opinan las partes sobre el uso de herramientas de participación y construcción de consenso? ¿Tienen el deseo/necesidad de colaborar?
 - ¿Pueden las partes alcanzar mejores soluciones por sí mismas sin colaborar?
 - ¿Qué obstáculos podría tener un proceso de colaboración (legales, económicos, políticos)?
 - Finalmente, ¿qué estrategias sería viable de utilizar?, ¿bajo qué condiciones? ¿Cuáles son las posibilidades de éxito?

9.4.3 EL ÁRBOL DEL CONFLICTO

El árbol del conflicto es una manera sencilla de graficar y analizar las causas (inmediatas y estructurales) de una situación o conflicto; y los efectos (de corto, mediano y largo plazo) que la misma está generando.

Esta herramienta se utiliza mejor en grupos y apunta a responder, básicamente, tres pregun-

tas clave que aparecen en un conflicto: 1) ¿Cuál es el problema central?; 2) ¿Cuáles son las causas de fondo o de raíz?; 3) ¿Qué efectos se han dado como resultado del problema? De esta forma, ayuda al grupo a ponerse de acuerdo sobre el problema central priorizado (y eventualmente sobre cómo reformularlo) y sobre los aspectos clave a abordar.

EJEMPLO DE APLICACIÓN DE LA HERRAMIENTA ÁRBOL DEL CONFLICTO PARA ANALIZAR EL SISTEMA DE SALUD
EFECTOS

CAUSAS

Falta de un enfoque multidisciplinario para el diseño de políticas públicas

Descentralización territorial inequitativa

Legislación deficiente

Falta de un espacio articulador para la planificación integral de la política

Distribución de recursos deficiente

Corrupción

FUENTE: elaboración propia sobre la base de talleres de trabajo con referentes del sector de salud [extracto].

9.4.4 FUERZAS DE CAMBIO

Esta herramienta tiene por objetivo identificar las fuerzas tanto positivas como negativas que influyen en una situación. Suele utilizarse en la planificación de estrategias de acción para clarificar cuáles son las fuerzas que pueden apoyar u obstaculizar lo que se intenta hacer. Asimismo, para

determinar maneras de aumentar las fuerzas positivas o hacer decrecer las fuerzas negativas.

El siguiente es un ejemplo de la aplicación de la herramienta fuerzas de cambio a la situación política argentina de diciembre de 2001:

FUERZAS DE CAMBIO



FUENTE: Fundación Cambio Democrático, 2006.

9.4.5 MAPA DE ACTORES

El mapeo de actores busca crear una referencia rápida de los principales actores involucrados en un tema o conflicto. Idealmente, trasciende la mera identificación o listado de los mismos para indagar, por ejemplo, sus capacidades, intereses e incentivos. En ocasiones el mapeo permite, entre otras, cosas distinguir áreas de acuerdo y desacuerdo, clarificar canales de influencia entre los actores, identificar el esquema general de alianzas y coaliciones. Es importante destacar que esta herramienta ha de ser diseñada y adaptada según las características de cada caso específico y el entramado comunitario objeto de nuestro análisis, combinándose con otras herramientas según criterios de oportunidad, a sabiendas de que no se pueden replicar modelos exactos de procesos exitosos en otros contextos.

El mapeo nos muestra una “foto” de la situación en un determinado momento, aunque sabemos que la realidad es cambiante y dinámica. Los actores modifican sus percepciones sobre la realidad, adquieren mayor o menor influencia sobre ciertos espacios, y refuerzan o cambian sus posiciones. En este sentido, es importante propender a dotar al mapeo de actores de cierta dinamicidad en el

tiempo a los fines de identificar los cambios que puedan irse generando.

Para elaborar un mapeo de actores, es importante seguir los siguientes pasos:

- 1) Definir claramente el objetivo: ¿qué se quiere analizar de esta situación?
- 2) Definir las variables a considerar.
- 3) Diseñar un esquema metodológico apropiado [cuestionarios, cuadros, matrices, etc.].
- 4) Recabar la información [a través de entrevistas, reuniones de equipo, revisión de documentos, etc.].
- 5) Realizar el mapeo.

El cuadro siguiente, por ejemplo, grafica un mapeo que tuvo por objetivo analizar el nivel de apoyo que tuvo la iniciativa “X”, y la influencia de cada uno de los actores respecto del caso. De esta forma, se seleccionaron las variables “posicionamiento” [débil, medio y fuerte] e “influencia” [baja, media y alta].

EJEMPLO DE MATRIZ DE MAPEO DE ACTORES SEGÚN POSICIONAMIENTO E INFLUENCIA



▲ Pirulo medio A ■ Locutor B ◆ Escritor C

FUENTE: Fundación Cambio Democrático, 2014.

Las herramientas previamente esbozadas nos permiten avanzar en el análisis de una situación o conflicto particular. La efectividad y/o utilidad de cada una de ellas estará vinculada con los ob-

jetivos específicos que necesitemos alcanzar. En ocasiones, es frecuente utilizar o combinar más de una herramienta.



CONCLUSIONES

El análisis de una situación o conflicto es una instancia clave antes de cualquier tipo de intervención social, y es importante dedicarle un tiempo apropiado a su desarrollo ya que puede determinar el éxito o el fracaso de una estrategia o plan de acción.

Partiendo de considerar que los conflictos son una parte intrínseca de nuestra condición humana y que están presentes en todos los ámbitos de nuestra vida [familiar, profesional, social], subrayamos que es importante no negarlo, neutralizarlo u ocultarlo sino más bien reconocerlo e intentar canalizarlo de la forma más constructiva posible.

En esta línea, es importante, principalmente, analizar tanto los aspectos subjetivos como los aspectos objetivos de la conflictividad y su evolución en el tiempo. Los elementos subjetivos se vinculan a la lectura de la realidad que hace cada actor y a la percepción de incompatibilidad de intereses que desarrolla y que dan un marco al conflicto. Así, la dimensión subjetiva de la conflictividad pone el acento en el análisis del conflicto en tanto construcción social basada en las experiencias de vida, la información con la que se cuenta, la historia y la cultura. Por su lado, la dimensión objetiva de la conflictividad complementa la anterior, pero pone el acento en los elementos estructurales de la sociedad: aquellos que subyacen a las manifestaciones o episodios esporádicos que dan visibilidad a la problemática.

Un análisis de situación apropiado necesariamente debe combinar ambas dimensiones de análisis. De esta forma, se podrán identificar las herramientas más apropiadas para transformar el conflicto en una oportunidad de cambio social, pacífico y sostenible.

BIBLIOGRAFÍA

Argyris, C.; Putnam, R., McLain Smith D. [1985]. *Action Science*. San Francisco: Jossey-Bass Inc.

Constantino, Cathy y Merchant Sickles, Christina [1997]. *Diseño de sistemas para enfrentar conflictos*. Barcelona: Granica.

Curle, Adam [1971]. *Making Peace*. London: Tavistock Press.

Fundación Cambio Democrático [2006]. *Desarrollo y conflicto. Enfoque sensible al conflicto para organizaciones de desarrollo*. Buenos Aires. Disponible en: http://scar.gmu.edu/sites/default/files/Manual_Desarrollo_y_Conflicto.pdf

Fundación Cambio Democrático y Fundación Ambiente y Recursos Naturales [2010]. *Ciudadanía ambiental y minería: herramientas para la transformación democrática de conflictos*

socio-ambientales. Buenos Aires. Disponible en: http://farn.org.ar/wp-content/uploads/2014/06/publicacion_ue_sep2010.pdf

Fundación Cambio Democrático, Fundación Directorio Legislativo y Fundación Avina [2013]. *Incidencia colaborativa de la sociedad civil en políticas ambientales*. Buenos Aires.

Galtung, Johan [1999]. *Tras la violencia, 3R: reconstrucción, reconciliación, resolución. Afrontando los efectos visibles e invisibles de la guerra y la violencia*. Bilbao: Centro Documentación Estudios para la Paz. Editorial Bakeaz.

Lederach, John Paul [1995]. *Preparing for Peace. Conflict Transformation Across Cultures*. New York: Syracuse University Press.

Lederach, John Paul [2009]. *El pequeño libro de la transformación de conflictos*. Editorial Iglesia Cristiana Menonita de Colombia. Centro Cristiano para la Justicia, Paz y Acción No Violenta.

Lumerman, Pablo [2010]. *Marco Conceptual y Metodológico para la Transformación Democrática de Conflictos Sociales. Herramientas de análisis e intervención para la prevención y el manejo constructivo de conflictos sociales en la República de Perú*. Lima: Programa Prevención de Conflictos [PrevCom] de la Presidencia de Consejos de Ministros. Informe Final de Consultoría.

Ury, Brett, Goldberg [1989]. *Getting Disputes Resolved*. San Francisco: Jossey Bass.

Ury, William [2000a]. *Alcanzar la paz*. Buenos Aires: Paidós Ibérica.

Ury, William [2000b]. *The Third Side: Why We Fight and How We Can Stop*. New York: Penguin.

RECURSOS

John Paul Lederach, *El abc de la paz y los conflictos*. Disponible en: https://books.google.es/books/about/El_abec%C3%A9_de_la_paz_y_los_conflictos.html?id=LINvRa5AxqMC&hl=es -/- Manual Conflicto y Desarrollo. Fundación Cambio Democrático. Disponible en: <http://www.cambiodemocratico.org/sitio2011/wp-content/uploads/2015/02/Conflicto-y-Desarrollo.-Enfoque-sensible-al-conflicto-para-organizaciones-de-desarrollo.pdf>

HERRAMIENTAS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Nuestro mundo cambia constantemente. Así como cambia el mundo, cambian las personas, las sociedades y nuestro rol como ciudadanos en ellas. Hemos sido testigos de cambios profundos alrededor del planeta, en los que la sociedad civil organizada ha tenido un rol decisivo en el curso de muchos países.

El ciudadano de esta era no es un sujeto pasivo que solo ejerce su rol el día de votación. Posee otras herramientas, se vale de otras armas como la participación activa en la toma de decisiones y el control de los actos de gobierno. Las nuevas tecnologías muestran solo algunos ejemplos de estas nuevas formas de participación en la cosa pública. El ciudadano se ha convertido en un actor fundamental en la vida democrática, en tanto su involucramiento se ha vuelto vital para el fortalecimiento de las instituciones que, en definitiva, repercuten en su calidad de vida.

Entonces, ¿qué significa ser un ciudadano hoy? O mejor dicho, ¿de qué puede valerse un ciudadano

hoy para mejorar su entorno y el de su comunidad? Hace ya algunos años, y específicamente a partir la vuelta a la democracia en nuestro país, se produjo un cambio en la conciencia y en los valores de la sociedad, ávida por ser partícipe de un nuevo paradigma. Esto se ve reflejado en la aparición y el desarrollo de nuevas formas de participación, que permiten generar las condiciones para que el ciudadano sea parte de las decisiones relativas a su propio desarrollo como un derecho de suma importancia en este nuevo escenario.

En definitiva, ser ciudadano hoy implica ser un sujeto activo, sensibilizado y movilizado por lo que le ocurre y con lo que ocurre a su alrededor, con la conciencia suficiente para ver que las decisiones de nuestros representantes impactan directamente en la vida cotidiana de toda la población y que, si no nos movemos nosotros por nosotros, nadie lo hará. Este nuevo ciudadano no actúa solo, sino que se asocia y se nutre de otros ciudadanos con las mismas inquietudes y en otros espacios donde puede canalizar su voz y aprender cosas nuevas.

Elaboración: Rosario Pavese e Iñaki Albisu Ardigó de Poder Ciudadano. Se basa en el libro de Arcidiácono, Pilar y Ladisa, *Análisis para Poder Ciudadano* [2005]. *Herramientas para la Participación Ciudadana*. Buenos Aires: Fundación Poder Ciudadano. Agradecemos los aportes de Germán Emanuele, Pilmayquén Zárate y Nicolás Felger.

Preguntas que respondemos en este módulo



¿Qué es la participación ciudadana y por qué es importante?

¿Qué herramientas de participación existen?

¿Las herramientas de participación ciudadana existen a nivel provincial?

¿Qué rol juega el acceso a la información pública en las herramientas de participación?

No solo participa individualmente, y en un momento determinado, sino a través diversas instancias públicas, y también a través de las redes sociales y las nuevas tecnologías. Es un ciudadano que exige y crítica, pero que a la vez construye y propone.

Ahora bien, ¿con qué herramientas cuenta hoy un ciudadano que le permitan adquirir y explotar estas aptitudes? Desde la sociedad civil impulsamos innumerables procesos participativos y de rendición de cuentas en los que la ciudadanía tiene un rol vital para el mejoramiento de las políticas públicas. Como veremos en este módulo, estos procesos van desde las audiencias públicas y el presupuesto participativo hasta los pedidos de información pública y los procesos de elaboración participada de normas; desde el acompañamiento cívico en procesos electorales y la formulación de observaciones o de propuestas en licitaciones públicas hasta la elaboración de dos iniciativas populares a nivel nacional que lograron convertirse en Ley.⁵ Muchas de estas herramientas son fundamentales para hacer efectiva la participación del ciudadano en los temas de interés público que los afecta cotidianamente. Pero el éxito de las iniciativas estará vinculado a la apropiación de estas herramientas por parte de los ciudadanos y su compromiso constante en las acciones que se lleven adelante. Resulta clave, entonces, que desde las organizaciones de la sociedad civil las conozcamos en profundidad y las aprovechemos para lograr plenamente nuestros objetivos.

5. Nos referimos a la sanción de la Ley que surgió de la iniciativa "El Hambre más urgente" y a la eliminación de las jubilaciones de privilegio en la iniciativa que se denominó "Jubilemos los Privilegios".

10.1 ¿QUÉ ES LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA?

La participación cívica en los asuntos públicos no se limita simplemente al acto de votar, sino que implica pensar la dimensión activa de la ciudadanía. Esto implica “saberse partícipe” de los asuntos públicos, es decir, tener conciencia de que debemos controlar y exigir transparencia y responsabilidad a quienes elegimos con nuestro voto. Poder participar es sentirse ciudadano en cada momento de nuestro quehacer cotidiano, respetar las normas y entender la democracia.

Lo que define la calidad democrática de un país puede medirse a través de la definición de sus políticas públicas. En este sentido, entendemos la incidencia como un proceso que contempla la realización de un conjunto de acciones políticas de la ciudadanía dirigidas a influir en el contexto del país para, de esa forma, lograr cambios específicos que beneficien a toda la población y contribuyan al fortalecimiento de la democracia [Poder Ciudadano 2005: 20].

Algunas de las razones para participar en los asuntos públicos:

- Las políticas gubernamentales nos afectan a todos.
- La democracia no es un “deporte de espectadores”.

- La democracia se construye entre todos.
- Participar enriquece la calidad y efectividad de las políticas públicas, así como también su legitimidad.

Mientras que la Constitución Nacional no establece el derecho a la participación ciudadana en las políticas públicas más allá de ejercerlo a través de sus representantes, la Convención Interamericana de Derechos Humanos declara que:

Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades: de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos [art. 23].

Adicionalmente, la Carta Democrática Interamericana, la cual fue creada por la Organización de Estados Americanos y que fue ratificada por Argentina, dicta que:

La participación de la ciudadanía en las decisiones relativas a su propio desarrollo es un derecho y una responsabilidad. Es también una condición necesaria para el pleno y efectivo ejercicio de la democracia. Promover y fomentar diversas formas de participación fortalece la democracia [art. 6].

Es importante para los ciudadanos entender su derecho a participar no solo a nivel nacional, sino también a nivel provincial y municipal. Argentina es un país federal donde las responsabilidades y los poderes del Estado se dividen entre más de un nivel de gobierno. Los gobiernos de las diferentes provincias y municipios tienen diferentes responsabilidades y operan de diferentes maneras. En muchos casos, las provincias controlan servicios y recursos importantes que caen fuera de la jurisdicción del gobierno nacional. Por ejemplo, las provincias tienen dominio sobre

los recursos naturales que se encuentran en las mismas. Por otro lado, muchas provincias delegan la responsabilidad de recolección de residuos sólidos a los municipios que se encuentran dentro de ellas. En el caso de que alguien quiera fomentar cambios en estas materias, es clave que se dirijan al gobierno apropiado. Es importante, entonces, investigar cuáles son las normas que regulan este tema en nuestras provincias y en nuestros municipios para saber de qué manera podemos incidir y en caso de ser necesario reclamar su adopción.

10.2 ¿QUÉ ES UNA HERRAMIENTA DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA?

Las herramientas de participación ciudadana pueden ser catalogadas como formales o informales, de acuerdo a si cuentan o no con reconocimiento normativo. Sin embargo, el límite es a veces difuso y en general se complementarán varias herramientas para el logro de nuestro objetivo de incidencia. **Una herramienta de participación formal** es aquella que nos permite incidir en las decisiones estatales a través de los canales establecidos normativamente por el Estado. Por otro lado, las **herramientas de participación informales** son aquellas que nos permiten incidir en las decisiones del Estado por fuera de los canales establecidos normativamente. Aunque en este módulo nos concentramos en las herramientas formales, mencionaremos algunas como el monitoreo cívico o la junta de firmas que, si bien no se encuentran reconocidas en la legislación, sirven como complemento para nuestras estrategias de incidencia.

Las herramientas de participación ciudadana comparten ciertas características comunes:

- Son de bajo costo económico (en general): el gasto de ejecución de estas herramientas es bajo.
- Son de baja especialidad: no es necesario que las personas que las llevan adelante tengan competencia técnica previa. Están diseñadas para que toda la ciudadanía pueda utilizarlas.
- Son versátiles: pueden aplicarse en distintos ámbitos.
- Pueden volverse mediáticas: esta es una de las características que las vuelve exitosas, dado que en la actualidad es necesario que nuestras acciones tengan impacto en la agenda mediática para que sean tomadas en cuenta y logren incidir.

De entre los diferentes tipos de herramientas de participación ciudadana, aquí nos dedicaremos a aquellas vinculadas con los poderes Ejecutivo y Legislativo de los gobiernos nacionales, provinciales y municipales.

HERRAMIENTA	¿QUÉ ES?
Acceso a la información [ver módulo 7]	Es un derecho humano fundamental que permite al ciudadano acceder a datos, registros y todo tipo de informaciones en poder del Estado.
Audiencia pública	En un espacio para que todas las personas o partes que se vean afectadas o tengan un interés particular en un tema administrativo puedan expresar su opinión.
Presupuesto participativo	Es el mecanismo por el cual la ciudadanía participa en el proceso de la toma de decisión de asignación de recursos, definiendo las prioridades presupuestarias sobre la base de sus necesidades.
Consulta popular [vinculante] / Referéndum	Es el instrumento por el cual se somete a la decisión del electorado la sanción, reforma o derogación de una norma de alcance general. El voto es obligatorio y el resultado, vinculante.
Consulta popular [no vinculante]	Es la herramienta por la cual el Poder Legislativo, el Poder Ejecutivo o las Juntas Comunales, requieren la opinión del electorado sobre decisiones de sus respectivas competencias. El voto no es obligatorio y el resultado no es vinculante.
Iniciativa popular	Es el derecho de los ciudadanos a presentar un proyecto de ley para su necesario tratamiento por el Poder Legislativo.
Elaboración participada de normas	Es el mecanismo por el cual se habilita un espacio institucional para la expresión de opiniones y propuestas respecto de proyectos de normas administrativas y proyectos de ley.

¿POR QUÉ RESULTA ÚTIL?

NORMATIVA A NIVEL NACIONAL

Permite conocer el manejo de la gestión pública, el destino y el uso de sus recursos; fomenta la transparencia en los actos de gobierno y garantiza el ejercicio de otros derechos.

Constitución Nacional: artículos 14, 33, 38, 42 y 43. Decreto N° 1172/03

Establece un canal entre la ciudadanía y los gobernantes para compartir posiciones, construir soluciones conjuntas o intercambiar información sobre un tema bien definido y delimitado.

Decreto N° 1172/03

Habilita la participación de la ciudadanía en las etapas de elaboración, definición y control de la ejecución de un % del presupuesto.

Garantiza la participación de la ciudadanía y, además, permite incidir de manera directa en una decisión.

Ley N° 25.432

Garantiza la participación de la ciudadanía y, además, permite incidir de manera directa en una decisión.

Ley N° 25.432

Permite estrechar la brecha entre representantes y representados. Logra que el Congreso discuta un proyecto de normativa que propone la propia ciudadanía con el respaldo de numerosas firmas.

Artículo 39 de la C.N. Ley reglamentaria N° 24.747

Permite una efectiva participación ciudadana en el proceso de elaboración de reglas administrativas y proyectos de ley.

Decreto N° 1172/03

Es importante que recordemos que estamos trabajando desde la perspectiva de derechos.

Es decir, nos interesa la utilización de estas herramientas por dos motivos:

- Por su valor en cuanto a mejorar la participación y el involucramiento del ciudadano en su comunidad.
- Porque pueden ayudarnos a incidir en lo público en pos de la rectificación de algún derecho.

A continuación, vamos a analizar en profundidad las posibilidades que ofrecen estas herramientas.

10.2.1 ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

El Estado, mediante sus diversos organismos, produce información de gran relevancia para la vida de las personas, tal como aquella vinculada a la salud, la educación, el medioambiente, la seguridad y la justicia. El derecho de acceder a la información pública habilita a los ciudadanos a **solicitar y obtener todo tipo de información que se encuentre en poder del Estado**, con excepción de aquellas cuestio-

nes que la propia norma pueda establecer, como la relacionada con datos personales. Permite conocer el manejo de la gestión pública en lo que hace al destino y el uso de sus recursos. De esta manera, la ciudadanía puede saber, por ejemplo, cómo el gobierno administra el dinero proveniente de los impuestos y ejercer el control social sobre la gestión de los funcionarios públicos.

¡ATENCIÓN!

El acceso a la información permite al ciudadano **participar** en la gestión pública y **controlar los actos de gobierno** al exigir una permanente rendición de cuentas. En consecuencia, el derecho a la información fomenta la transparencia en la gestión del Estado y combate así la corrupción.

Si bien el acceso a la información pública no es una herramienta de participación ciudadana en sí misma, sirve como base para cualquier acción de incidencia o participación que queramos realizar; por ejemplo, para obtener información

relevante para el diseño de una iniciativa popular, o para prepararnos para una audiencia pública. Dada su relevancia, esta herramienta se encuentra desarrollada en profundidad en el **módulo 8**.

10.2.2 INICIATIVA POPULAR

La iniciativa popular es el derecho de los ciudadanos a presentar un proyecto de ley para su necesario tratamiento por el Poder Legislativo. Esto le permite a la ciudadanía involucrarse directamente en el proceso de formulación de leyes y, al hacerlo, elevar la importancia de un proyecto de ley por el respaldo de sus firmas. También incorpora temas en la agenda pública y hace visibles temas y proyectos dado su respaldo popular.

Un proyecto de ley consiste en una propuesta de norma jurídica de interés general y cumplimiento obligatorio. Por esa razón, no existe la posibilidad

de que alguien lo promueva individualmente, sino que debe coordinarse con un número determinado de ciudadanos y promover ese proyecto de ley en forma conjunta.

El mecanismo de iniciativa popular existe en varios niveles de gobierno. A nivel nacional, la Constitución Nacional otorga el derecho a presentar proyectos de ley en la Cámara de Diputados, mediante el uso de la herramienta constitucional "Iniciativa Legislativa Popular" [art. 39 de la Constitución Nacional - Ley reglamentaria N° 24.747].

No pueden presentarse iniciativas en las siguientes materias:

- Penal
- Presupuestaria
- Tributaria
- Tratados internacionales
- Reforma constitucional
- Otras cuya iniciativa corresponda al presidente

¿Cómo llevamos adelante una iniciativa popular? Requisitos

Los distintos ordenamientos –tanto en el ámbito nacional como provincial– que contemplan la iniciativa popular establecen un determinado número de adherentes que deben suscribir el proyecto y un número de condiciones que deben cumplir los adherentes.

¿Cuáles son los requisitos formales que debemos cumplir para que la iniciativa popular tenga validez? Para comenzar, deberá realizarse por escrito y contener lo siguiente:

- A) Una petición redactada en forma de ley en términos claros [con los fundamentos, considerandos y artículos].⁶
- B) Una exposición de motivos fundada. En el ámbito nacional, la iniciativa debe presentarse por escrito al Defensor del Pueblo, ya que es obligatorio que el proyecto cuente con la vista de este y con su aprobación para comenzar la junta de firmas.
- C) Nombre y domicilio de los promotores de la iniciativa, y una constancia de los gastos, además

6. Ver ejemplos de una petición redactada en forma de ley en el repositorio de documentos en www.aliar.org.

de la presentación del origen de los fondos previstos para su ejecución y de cómo se recibieron donaciones.

- D) Nombre y domicilio del promotor o los promotores de la iniciativa, los que podrán participar de las reuniones de comisión en el Congreso con voz (sin voto) de acuerdo con la reglamentación que fijen estas.
- E) Las planillas con las firmas de los peticionantes, con la aclaración del nombre, apellido, tipo de documento, número y domicilio (el que figure en el padrón electoral).
- F) Para suscribir una iniciativa popular debe contarse con las firmas del 1,5% de los empadronados mayores de 18 años distribuido en al menos 6 distritos electorales (las provincias o CABA). En el caso que se trate de una iniciativa regional, el porcentaje se obtiene sobre el total empadronado de todas las provincias que integran la región. Una vez juntadas las firmas, deben presentarse ante la Secretaría Judicial de la Cámara Nacional Electoral (CNE).
- G) Esta Secretaría se encarga de remitir las firmas por correo interno a los juzgados con competencia electoral de cada una de las provincias para su verificación.
- H) La Justicia Electoral verificará al menos el 0,5% de las firmas.
- I) Cuando se consigue la cantidad de firmas y la verificación judicial, el proyecto ingresa en la Cámara de Diputados y sigue los pasos parlamentarios ordinarios. Existe la obligación de tratar el proyecto de ley en un plazo de 12 meses.

¿Cuáles son los pasos de implementación que debemos seguir?

Los pasos necesarios de implementación de una iniciativa popular varían según el ámbito donde

se promuevan (nacionales, provinciales o municipales), el reglamento legislativo y también, de algún modo, según la campaña y las características de la alianza que los impulse. Hay que tener en cuenta los siguientes pasos cuando se planifica una iniciativa:

1] Diagnóstico y decisión

Es fundamental identificar si el problema que se quiere tratar puede ser resuelto mediante la sanción de una ley. Es clave investigar previamente si existen proyectos de ley actuales o que se hayan presentado en el pasado ya que pueden servir de modelos cuando se formule la iniciativa popular. También nos puede servir para determinar si es preferible apoyar un proyecto existente en vez de iniciar uno nuevo. Los diferentes actores que impulsan la iniciativa tienen que reunirse para decidir si el contenido de la iniciativa que va a ser presentada será consensuado en una audiencia pública o definido por los impulsores de la herramienta.

2] Definir la metodología de trabajo

Es preciso establecer un plan de acción en torno a la iniciativa popular que cubra todas las áreas diversas que son necesarias para formularla, lograr respaldo de referentes y medios, conseguir firmas para la iniciativa, y tramitar la iniciativa una vez que se hayan alcanzado las firmas necesarias. Es clave definir qué actores serán responsables de cada una de estas áreas y determinar claramente la estrategia correspondiente a cada punto.

3] Decisión y articulación del texto de la iniciativa

La iniciativa tiene que ser cuidadosamente diseñada para cumplir con los requisitos normativos. En términos estratégicos, el texto de la iniciativa debe pensarse para cumplir con todas las condiciones de impacto y debe corresponderse con los intereses de los principales sectores de la socie-

dad desde los cuales se pretende ganar apoyo. En este paso de la “construcción” de la iniciativa, se pueden organizar audiencias públicas para lograr mayor participación de distintos sectores. Esto no solo tiene como resultado un texto con mayor posibilidad de éxito y consenso, sino que también es una manera de lograr un mayor compromiso de varios actores y OSC para que acompañen la iniciativa.

4) Presentación ante el Defensor del Pueblo

En el ámbito nacional, el Defensor del Pueblo es quien debe “aprobar” el proyecto que se va a presentar. De este paso depende que se habilite la búsqueda de firmas. Dependiendo del ámbito de gobierno dentro del cual se quiere presentar la iniciativa, es importante identificar el órgano responsable de las iniciativas populares y averiguar si existen trámites adicionales para los diferentes niveles de gobierno.⁷

5) Movilización y publicidad

Una vez que las estrategias decididas y citadas en los pasos 1 y 2 están resueltas, hay que lanzar la campaña públicamente, aprovechando todas las posibles colaboraciones con los medios de prensa y toda la capacidad de movilización de las OSC.

6) Campaña de recolección de firmas

Se sugiere, para la recolección de firmas, convocar y capacitar a un número de voluntarios lo suficientemente importante como para que puedan distribuirse en mesas ubicadas en distintos puntos estratégicos y logren captar la mayor cantidad de firmas. Los voluntarios deben ser capacitados para que puedan transmitir el contenido del proyecto,

para saber cómo responder a las preguntas de los potenciales firmantes y llenar las planillas.

Las planillas deben incluir los principales artículos del proyecto en el encabezado y los nombres de los promotores. Todos estos datos deben figurar para que la planilla se considere válida de acuerdo con la Ley de Iniciativa Popular. Además, deben tener lugar para treinta firmas; los firmantes deben consignar su nombre y apellido, firma, DNI u otro documento (en caso de ser otro, debe especificarse cuál) y el domicilio con el que figuran en el padrón electoral. Solo podrán firmar una vez. La recepción de las firmas NO puede ser por Internet, ya que no está aceptada la firma digital.

7) Recuento de las firmas

El recuento de las firmas tiene que ser simultáneo al desarrollo de la campaña. Hay que separarlas por provincias para que el desarrollo sea ágil y sistemático.

8) Presentación ante la justicia

En cada sistema hay pasos formales definidos. Por ejemplo, a escala nacional, en junio de 2002 la Cámara Nacional Electoral dictó una acordada para que fuera la Secretaría Judicial de la misma Cámara la receptora de las firmas de los distritos de todo el país. Esta disposición facilita la presentación para la verificación, puesto que queda a cargo de la Cámara el envío de las firmas a cada juzgado electoral.

9) Trámite parlamentario

El texto constitucional determina que los proyectos deben presentarse únicamente ante la mesa

7. Desde diciembre del 2013 hasta la fecha, el cargo de Defensor del Pueblo está vacante. Sin embargo, la oficina dispone de autoridades facultadas para realizar la aprobación de iniciativas. Ver <http://www.dpn.gob.ar> para más información.

ALIANZA

BLOQUE C

p. 196

de entradas de la Cámara de Diputados. Asimismo, se establece una importante obligatoriedad del Congreso: los proyectos presentados en virtud del artículo 39 de la Constitución Nacional deben tratarse expresamente dentro del plazo de 12 meses.

El Poder Legislativo no está obligado a aprobarlo; puede rechazarlo, adicionarlo, corregirlo y demás, pero debe emitir un pronunciamiento expreso sobre él dentro del plazo mencionado. En este aspecto, tiene un tratamiento privilegiado en relación a los proyectos que presentan los propios legisladores, ya que las cámaras no tienen obligación de tratarlos y caducan al vencimiento de determinado plazo (en dos años pierden estado parlamentario), salvo que se renueven.

La iniciativa comienza a recorrer sus pasos en las distintas comisiones a las que es asignada según el tema central que propone. En esta instancia, es sumamente importante la presencia de los promotores que tienen voz (opinión), aunque no voto. El monitoreo del proceso y la acción presencial mejora significativamente la calidad que los diputados otorgan a su tratamiento. Puede acompañarse de *e-mails* (y también de llamados telefónicos, cartas, etc.) a diputados, en los cuales se les solicite que definan su postura sobre el tema central de la iniciativa y sobre cómo votarían en el plenario.

Normativa

La iniciativa popular se incorporó a la Constitución Nacional durante la reforma de 1994 a través del artículo 39, que establece lo siguiente: “Los ciudadanos tienen el derecho de iniciativa para presentar proyectos de ley en la Cámara de Diputados. El Congreso deberá darle expreso tratamiento dentro del término de 12 meses”. El Congreso sancionó la Ley N° 24.747, que reglamentó el artículo 39 de la Constitución Nacional el 27 de noviembre de 1996. Originalmente, esta ley reglamenta que el proyecto de ley impulsado por la iniciativa popular debe ir acompañado de un número de firmas igual al 1,5% del padrón electoral federal que representará como mínimo a seis distritos electorales.

Destacamos que ni la Constitución ni la Ley prevén una medida para el caso de que el Congreso no se expida en el plazo de 12 meses. Si ello ocurre, estaríamos ante una “inconstitucionalidad por omisión”. No se estipula remedio alguno en el articulado para instar al Congreso a que trate el proyecto ni para subsanar la omisión. Además, el plazo de 12 meses “es objeto de dilación en la ley”, ya que parece correr desde su presentación, según el artículo 39, mientras que la Ley exige previamente una tramitación ante comisiones parlamentarias y le da inicio al proyecto desde que la Cámara lo admite.

PROVINCIAS QUE CONTEMPLAN LA INICIATIVA POPULAR Y LA HAN REGLAMENTADO



Además, la mayoría de estas provincias también establece un régimen de iniciativa popular aplicable a los municipios.

Una iniciativa popular exitosa: El Hambre más Urgente

La Fundación Poder Ciudadano junto a Vox Populi, Grupo Sophia y la Red Solidaria, y con el apoyo del diario La Nación, el periodista Luis Majul y América 2, realizaron la campaña “El hambre más urgente” que logró recolectar 1.160.972 firmas para impulsar, mediante iniciativa popular, un proyecto normativo que apuntaba a garantizar la alimentación básica a los menores de 14 años, embarazadas, discapacitados y ancianos mayores de 70 años en condiciones de pobreza, con prioridad para las futuras madres y los niños de hasta los cinco años de edad.

El 28 de noviembre de 2002, Diputados le dio media sanción a dicho proyecto. El 27 de diciembre el Senado ratificó la media sanción de la cámara baja y fue promulgado de hecho. Es ley desde el 16 de enero de 2003 bajo el N° 25724. A su vez, el Poder Ejecutivo firmó el Decreto 1018/2003 que aprueba la reglamentación de la ley anteriormente citada con fecha 28 de abril de 2003.

ALIAR

BLOQUE C

p. 198

10.2.3 CONSULTA POPULAR

El artículo 40 de la Constitución Nacional establece el mecanismo de consulta popular que permite someter a la opinión ciudadana cualquier proyecto legislativo. Esta ley establece dos tipos de consultas populares: vinculantes y no vinculantes. La ley que regula el ejercicio de la consulta popular vinculante y no vinculante es la N° 25.432. Las diferencias entre los dos tipos de consulta son las siguientes:

Consulta popular vinculante / referéndum:

- A iniciativa de la Cámara de Diputados [aprobada la ley de convocatoria con mayoría absoluta].
- Es obligatorio votar.

- Si se obtiene la mayoría de votos válidos afirmativos, se convertirá automáticamente en ley.

Consulta popular no vinculante:

- Puede consultarse toda ley que no tenga provisiones especiales de sanción bajo la Constitución Nacional.
- A iniciativa del Poder Ejecutivo.
- No es obligatorio votar.
- Si un proyecto de ley obtiene la mayoría de votos válidos afirmativos, se deberá tratar en las dos cámaras del Congreso, pero no se convierte automáticamente en ley.

La consulta popular como herramienta de incidencia: No a la mina

A comienzos de 2002, se anunció en Chubut que una empresa canadiense iba a comenzar a operar cerca de la localidad de Esquel. A mediados de ese mismo año, un grupo de vecinos agrupados bajo el lema “No a la mina” realizó varias

asambleas barriales para oponerse a su instalación. Su apoyo creció y el gobierno municipal, presionado por la opinión pública, decidió someter el tema de la mina al voto popular a través de un plebiscito.

El plebiscito se llevó a cabo el 23 de marzo 2003 y el resultado fue el “NO” a la minería por el 81% de los votos. Este rechazo mayoritario, junto al rechazo de municipalidades cercanas a Esquel, presionaron al gobierno provincial para que cambie su política minera. Consecuentemente, el gobierno provincial sancionó la Ley N° 5001, que prohíbe la actividad minera metalífera.

10.2.4 AUDIENCIA PÚBLICA

Es un espacio formal en un proceso de toma de decisión en el que participan los ciudadanos, funcionarios y expertos. Es una instancia en el proceso de toma de decisión administrativo o legislativo, en la cual el responsable de la decisión habilita un espacio para que todas las personas o partes que se vean afectadas o tengan un interés particular expresen su opinión. El objetivo de una audiencia pública es ser un canal entre la ciudadanía y los gobernantes para compartir posiciones, construir soluciones conjuntas o intercambiar información sobre un tema bien definido y delimitado, garan-

tizando voz para todos y logrando profundidad en aspectos técnicos si hiciera falta. **Una audiencia pública no es vinculante**, sin embargo, restringe la posibilidad de discrecionalidad de parte de los funcionarios ya que los coloca de cara a la ciudadanía y los insta a brindar una respuesta a las sugerencias planteadas. Puede ser convocada a pedido de un grupo de ciudadanos, por OSC o por los gobiernos (Poder Ejecutivo o Poder Legislativo), y en algunos casos, como las decisiones sobre cuestiones de impacto ambiental, suele ser obligatorio el llamado a audiencias públicas.

¿Qué NO es una audiencia pública?

La audiencia pública no es una asamblea donde se votan opciones. El mayor número de partidarios de una idea no le da a esta, necesariamente, más fuerza. En la audiencia **no se vota por una opción: se presentan ideas y se razonan propuestas.**

La audiencia pública **no es un espacio para legitimar decisiones preestablecidas.** El rol de las OSC como monitores del proceso es un reaseguro de que se cumplan todas las reglas que garantizan la máxima participación de los distintos actores y, fundamentalmente, de que se exija a la autoridad convocante la emisión de un informe final. De este modo, se evitan manipulaciones por parte de los convocantes –tan temidas por la ciudadanía–, que los llevan a padecer una especie de síndrome antiaudiencia pública: participan una vez y después no vuelven a hacerlo, ya que están frustrados por haber perdido el tiempo.

La audiencia pública **no es vinculante.**

¿Cómo funciona la audiencia pública?

Funciona a través de diferentes encuentros y reuniones, en donde están presentes ciudadanos/as, acompañados/as de funcionarios, prestadores de servicios públicos y/o expertos en el tema que se está tratando. A través de este mecanismo, el responsable de tomar la decisión accede a las distintas opiniones, en forma simultánea y en pie de igualdad, sobre el tema en discusión a través del contacto directo con los interesados.

¿Qué temas se pueden tratar?

La audiencia pública puede estar referida principalmente a dos áreas: 1] en el ámbito legislativo, el control del respeto a los derechos y las garantías de los ciudadanos y ciudadanas; y 2] en el ámbito administrativo, el control de la forma en que se planifica, adjudica y ejecuta la prestación de servicios públicos. Más allá de esta división, toda vez que se desee consultar la opinión de la ciudadanía [además de los casos en que exista obligación legal], la audiencia pública resulta una buena herramienta para lograr este fin.

¿Quién convoca a una audiencia?

Si bien es el Estado quien debe convocarla, la ciudadanía o una OSC pueden solicitar una audiencia pública para tratar un tema específico, por ejemplo mediante una junta de firmas [lo cual no garantiza que esta sea aceptada].

Cuando es la ciudadanía quien convoca a una audiencia, puede hacerlo, para:

- Proponer al Estado la adopción de determinadas medidas.
- Solicitar explicaciones e informes a la autoridad estatal.
- Tratar temas de interés general.

¿Quiénes resultan beneficiados?

- La ciudadanía: porque cuenta con un espacio que le permite acceder a una instancia de la política pública a la que antes permanecía ajena. En este contexto, podrá realizar observaciones que, si bien no son vinculantes, obligan al Estado a contestar preguntas y a justificar sus decisiones.
- El Estado: porque recibe ideas de todos los sectores involucrados en la temática en un mismo acto.
- Las empresas: en el caso de que se realice una audiencia pública para debatir la contratación de un servicio, por ejemplo. El debate y la participación ciudadana tienden a generar un ámbito más transparente con reglas de juego claras que alcanzan en forma simultánea al Estado y a todos los oferentes.

¿Quiénes pueden participar?

Todas las personas pueden, en principio, participar de una audiencia pública. Entre los potenciales participantes se incluyen los siguientes:

- Los organismos públicos involucrados en la cuestión.
- Las universidades, centros de investigación, unidades académicas y demás entidades que tengan conocimientos técnicos sobre esta cuestión.
- Miembros del Poder Legislativo.
- Los organismos de control de la administración.
- Los miembros del Poder Judicial.
- Empresas interesadas en prestar un servicio al Estado.
- Entidades sindicales y colegios profesionales.

- Expertos nacionales o extranjeros, peritos y técnicos, voluntariamente o invitados a instancias de la autoridad que convoca a la audiencia pública.
- OSC.
- El Defensor del Pueblo.
- La ciudadanía en general.

¿Cuáles son los procesos necesarios para implementar una audiencia pública?

Lo primero que debe hacer un solicitante es identificar la decisión o el proceso que es beneficioso seguir con más detalle; por ejemplo, la recolección de residuos sólidos, la mejora de un espacio público, etc. A partir de esta decisión, los solicitantes pueden pedir reunirse con autoridades relevantes para llevar la audiencia a cabo. En algunos casos, las normas municipales establecen un proceso específico para solicitar una audiencia pública.

Las organizaciones solicitantes pueden pedirle a la autoridad una muestra de su compromiso con la herramienta. Por ejemplo, en algunos casos se solicita a la autoridad que firme un convenio de carácter público que establece obligaciones y derechos básicos que las autoridades y los participantes deben respetar. Firmar un convenio no es obligatorio para realizar una audiencia pública de manera transparente y participativa, pero tiene varios beneficios: por un lado, sirve como una herramienta de presión para que las autoridades cumplan con el compromiso asumido, a riesgo de que el acuerdo sea rescindido públicamente por iniciativa de la OSC. Por otro lado, firmar un convenio público es publicidad gratuita para una autoridad que desea mostrarse transparente y puede motivarlo a abrir espacios de participación.

¿Cuáles son las condiciones que se deben asegurar para la buena implementación de una audiencia pública?

Debe tener lugar en un espacio público y neutral: centro de conferencias, teatro, centro cultural o inclusive en un edificio público como el Concejo Deliberante. Debe registrarse mediante grabaciones de audio y video, además de versiones taquigráficas que serán puestas a disposición de las partes. Debe ser accesible para el público en general y los medios de comunicación. Es importante comunicar el objetivo general, lugar y fecha de realización, plazos para las inscripciones y presentaciones previas, carácter abierto de la invitación y otros detalles de la audiencia mediante medios masivos al menos durante 14 días corridos. Se sugiere enviar una gacetilla algunos días antes de la audiencia, para que se difunda la convocatoria, otra el día anterior para asegurar la concurrencia de los medios y, finalmente, una posterior a la audiencia, relatando los resultados obtenidos.

¿Quiénes son los actores y cuáles son sus funciones dentro de la audiencia pública? ⁸

A) La autoridad convocante: preside y conduce la audiencia (debe ser la máxima autoridad del área). Ejerce las facultades que considera necesarias para ordenar el trámite y para cumplir con el objetivo planteado.

Dentro de los 30 días corridos a partir de la finalización de la audiencia, la autoridad convocante deberá elevar un informe de cierre con la descripción de las intervenciones y las incidencias resultantes. Aquí debe incluir las observaciones que tomó en cuenta y las que rechazó, y poner el informe a disposición de la ciudadanía.

8. Para obtener más información sobre cada actor, ver Poder Ciudadano (2005).

B) El instructor: es el responsable de instrumentar [coordinar y dirigir] la etapa preliminar y la audiencia. Su actuación debe garantizar la libre participación de las partes de manera imparcial. Promueve el debate participativo, ordenado y respetuoso. Queda responsable de registrar partes interesadas en participar, de incorporar la documentación que presenten, llevar el expediente de la audiencia e informar a la autoridad convocante del resultado de esta etapa mediante el informe respectivo y la confección del orden del día.

Al finalizar las intervenciones, el instructor da por terminada la audiencia pública e informa sobre el plazo en el cual emitirá la resolución correspondiente al objeto de la audiencia. Este plazo no puede superar los 30 días. Elabora un acta que debe incluir la versión taquigráfica para elevar a la autoridad convocante.

C) Panel de expertos: la autoridad convocante puede solicitar la presencia o asesoramiento –oral o escrito– de expertos técnicos y legales, internos o externos, públicos o privados, para que opinen sobre la cuestión objeto de la audiencia pública. Estos, a su vez, pueden hacer presentaciones orales y, en la medida de lo posible, presentaciones previamente escritas. La organización solicitante puede proponer expertos para el panel.

D) Participantes: las partes interesadas en participar en la audiencia pública deben notificar su participación hasta 72 horas antes de su inicio. A tal efecto, se habilita un registro de participantes [en la oficina responsable]. En el registro se consignan los datos que permiten identificar a

las partes, la personería invocada, la condición de participación [oferente, técnico, perito, etc.] y una breve descripción de la documentación presentada.

El monitoreo de parte de las OSC

La participación de las OSC en la audiencia pública es sumamente importante ya que pueden contar con pericia en las temáticas objeto de convocatoria y pueden contribuir a ampliar la información existente respecto de lo que se consulta. Sus funciones son las siguientes:

- Monitorear externamente todo el proceso de preparación, ejecución y evaluación de la audiencia pública.
- Seleccionar y convocar a especialistas en la temática.
- Capacitar a la autoridad convocante cuando no tuviera conocimiento del método de audiencia pública ni marco regulatorio para su aplicación.
- Realizar una evaluación final.

Normativa

El decreto 1172/03 establece un Reglamento General para el Poder Ejecutivo Nacional que funciona como un marco normativo dentro del cual se rigen las audiencias públicas. El reglamento incluye una descripción de la herramienta, requisitos para realizar una audiencia y establece un proceso operativo para las audiencias.

PROVINCIAS QUE CONTEMPLAN LA AUDIENCIA PÚBLICA Y LA HAN REGLAMENTADO

PROVINCIA	LEY
C. Buenos Aires	Ley N° 6/98
Buenos Aires	Ley N° 13569
Catamarca	Ley N° 5311 de Ordenamiento ambiental y territorial de bosques nativos
Chaco	Ley N° 4654
Chubut	Código ambiental provincial, art. 35
Córdoba	Ley N° 9003 de Audiencia Pública Legislativa
Corrientes	Ley N° 5982 de Regulación de Audiencias Públicas
Entre Ríos	Carta Orgánica, art. 51
Jujuy	Ley N° 5317
La Pampa	Ley N° 1914 [Ley ambiental provincial]
La Rioja	Ley N° 7801 [Ley ambiental provincial]
San Juan	Ley N° 6.571 de Evaluación de impacto ambiental
Santa Cruz	Ley N° 2658 de Evaluación de impacto ambiental
Santa Fe	Ley N° 11717 de Medio Ambiente
Santiago del Estero	Ley N° 6.722 de Audiencias Públicas

- Es clave comprender que se puede llevar a cabo una audiencia pública sin que esté reglamentada la medida formalmente.
- **La audiencia pública es simplemente una puesta en práctica de la voluntad política para incrementar la participación ciudadana.**

10.2.5 RECOMENDACIONES CIUDADANAS Y ELABORACIÓN PARTICIPADA DE NORMAS

La elaboración participada de normas es una herramienta diseñada para incorporar la experiencia y pericia de actores relevantes, OSC y la ciudadanía en general en el desarrollo de ciertos proyectos de normativa administrativa y de proyectos de ley para que sean elevados por el Poder Ejecutivo Nacional al Congreso. La herramienta consiste en un procedimiento a través del cual el Estado consulta a la ciudadanía y a expertos sobre una problemática para que aporten su conocimiento sobre el tema y contribuyan en la elaboración de políticas públicas relacionadas. Las opiniones que se vuelquen en estas consultas no son de carácter vinculante a la hora de decidir la versión final del proyecto. Esta herramienta puede utilizarse independientemente o en conjunto con las herramientas descritas anteriormente.

¿Para qué sirve la elaboración participada de normas?

El mecanismo le permite a quienes convocan a este proceso recibir en una misma reunión información adecuada y oportuna a través de diferentes opiniones y comentarios de profesionales en la materia, así como de ciudadanos y ciudadanas interesados en la problemática. Pero, además, posibilita mejorar y transparentar la calidad de la toma de decisiones y fomenta la participación en un proceso de discusión y elaboración de una normativa.

¿Cómo se realiza?

Modalidad presencial: a través de avisos en medios de comunicación se generan invitaciones institucionales para convocar a una serie de talleres específicos dirigidos a sectores sociales predeterminados, que son aquellos sobre quienes el proyecto legislativo haría sentir sus efectos, o cuyos intereses u objeto de estudio tengan relación con la temática central de la norma propuesta.

Modalidad virtual: a) a través de Internet se pone a disposición de la ciudadanía el proyecto normativo y se habilita una dirección de correo electrónico para que todas las personas interesadas envíen sus opiniones al respecto; b) a través de correo [postal o electrónico], se envía el proyecto a un listado de actores relevantes que pueden realizar aportes, para que den su opinión.

Normativa

El Decreto 1172/03 establece el Reglamento General para la Elaboración Participada de Normas, un documento anexo que contiene el proceso de aplicación del mecanismo. La normativa dicta que la autoridad responsable del proceso es el organismo que efectúa el uso de la herramienta y, según disponga el organismo, puede llamar a la Subsecretaría para la Reforma Institucional y Fortalecimiento de la Democracia (dentro de la Jefatura de Gabinete) o a la Dirección de Planificación de Políticas de Transparencia (dentro de la Oficina Anticorrupción) para asistir técnicamente a la autoridad responsable.

El uso concreto de la herramienta: La Oficina Anticorrupción

Las primeras tres propuestas normativas de la Oficina Anticorrupción fueron dos proyectos de ley [de publicidad, de la gestión de intereses y de libre acceso a la información pública] y un proyecto de decreto [que creó los programas de Elaboración Participada de Normas y de Audiencias Públicas para la Transparencia en la Gestión]. Todos ellos fueron generados haciendo uso del mecanismo de elaboración participada de normas y convocados por la propia Oficina Anticorrupción. Posteriormente, estos instrumentos sirvieron como base del decreto presidencial 1172/0323, que lleva por título “Mejora de la Calidad de la Democracia y de sus Instituciones” y resulta un notable paso en pos de la aplicación de políticas orientadas a fortalecer la relación entre el Estado y la sociedad civil.

Además, la Oficina Anticorrupción convocó a un proceso de elaboración participada de normas para debatir un proyecto de modificación de la Ley de Ética Pública [Nº 25.188] en los artículos referidos a conflictos de intereses, declaraciones juradas patrimoniales de funcionarios públicos y organismos de aplicación y control.

Es fundamental entender que la elaboración participada de normas no requiere que exista una normativa formal para llevarla a cabo; solamente requiere voluntad política. Esta herramienta puede emplearse a nivel provincial y municipal, siguiendo los procesos establecidos en el Decreto

1172/03, a través de cualquier organismo de los poderes Ejecutivo o Legislativo de estos niveles de gobierno. Muchas veces la elaboración participada de normas ocurre como parte o producto de otras herramientas, por ejemplo las audiencias públicas.

10.2.6 PRESUPUESTO PARTICIPATIVO

El presupuesto participativo es el mecanismo por el cual la ciudadanía define las prioridades presupuestarias sobre la base de sus necesidades, participando en el proceso de la toma de decisión de asignación de recursos y el control de dichos recursos. Dentro de América Latina comenzó a utilizarse en Porto Alegre (Brasil) en 1989, pero en la última década ha crecido en incidencia en Argentina. Esta herramienta garantiza la participación de la ciudadanía en las etapas de elaboración, definición y control de la ejecución de un porcentaje del presupuesto, a través del relevamiento de las

demandas de los distintos sectores de la sociedad y la búsqueda de consenso sobre las prioridades de cada lugar; pero también incluye la incidencia en el seguimiento del cumplimiento. En general solo se puede decidir sobre un 5% o menos del presupuesto total.

En la mayoría de los casos argentinos, no existe un proceso de discusión, decisión y seguimiento por parte de la ciudadanía en la aprobación del presupuesto anual y por esta razón la ciudadanía conoce poco o nada acerca del sistema presupe-

tario en su conjunto. Esto limita las posibilidades para participar, tanto en su formulación como en la instancia de implementación y seguimiento del cumplimiento.

¿Qué beneficios ofrece el presupuesto participativo?

La implementación de una herramienta de este tipo repercute directamente en la calidad de vida de la ciudadanía. Es una propuesta que plantea inaugurar un nuevo ejercicio del poder, basado en la participación ciudadana y la transparencia. El objetivo central del presupuesto participativo es permitir que cada ciudadano pueda intervenir en una de las políticas centrales del Estado. Implementar esta herramienta nos permite establecer un canal de comunicación entre el Estado y la ciudadanía, que enriquece el proceso presupuestario. Para las autoridades estatales, el carácter participativo “legítima” la toma de decisiones porque escuchando a la ciudadanía las autoridades pueden evitar posibles conflictos posteriores y sumar eficiencia y transparencia a su gestión. Por su parte, la ciudadanía encuentra un nuevo mecanismo de incidencia en la política pública.

¿Cuál es el ámbito apropiado para implementar el presupuesto participativo?

La mayoría de las experiencias se desarrollan en el ámbito municipal, ya que resulta más factible por su estructura orgánica, por el tamaño de su población y, sobre todo, por la cercanía entre el Estado y la ciudadanía. En algunos casos, en los que se desarrolla esta herramienta desde hace más de una década, han comenzado a extenderlo al ámbito provincial.

¿Quiénes participan en el presupuesto participativo y sobre qué se puede incidir?

Participan el Poder Ejecutivo, el Poder Legislativo, la ciudadanía y las OSC.

El presupuesto está constituido por una canti-

dad de gastos que responden a la estructura de funcionamiento de la administración, desde sueldos hasta gastos por los servicios que presta a la ciudadanía. Estos son los denominados “gastos rígidos”. También existen otros tipos de gastos, que representan el “gasto flexible”. De este modo, existe un porcentaje que se conoce como “gasto rígido” y otro que representa el “gasto flexible”. La ciudadanía, en la mayoría de los casos, decide sobre el “gasto flexible”.

¿Cuáles son las condiciones necesarias para su implementación?

Es fundamental contar con la buena predisposición de las autoridades del Estado, involucradas directamente con el desarrollo de la herramienta. De igual manera, requiere la difusión de información oportuna y comprensible sobre el sistema presupuestario para el común de la ciudadanía y la capacitación para quienes formen parte del proceso.

¿Cómo se hace para participar?

El proceso de presupuesto participativo se divide en tres grandes etapas:

1] Relevamiento de demanda de los distintos sectores de la ciudadanía: el mecanismo de presupuesto participativo consiste en una serie de reuniones en las que se definen las demandas regionales, las prioridades locales, los criterios de asignación de fondos y el programa de inversiones.

La ciudadanía puede participar del proceso de presupuesto participativo a través de representantes especialmente elegidos (de las asambleas barriales, juntas vecinales o sociedades de fomento) o de manera directa. Los representantes y ciudadanos interesados se dividen geográficamente y por temáticas. La ciudadanía presenta y selecciona propuestas y proyectos, de acuerdo a sus prioridades. En general se tratan temas como alumbrado, espacios verdes, pavimento, agua potable,

cloacas, educación, salud, desarrollo urbano local, desarrollo socioeconómico, cultura y deporte.

Finalmente, se realiza un plenario de cierre, en el que se votan las propuestas de todas las comisiones temáticas por zona, y el Poder Ejecutivo se compromete a incorporarlas a los proyectos de Ley de Presupuesto para el año siguiente.

2) Consenso y definición de las prioridades de cada una de las zonas geográficas: en este momento, la ciudadanía puede participar de los debates de las comisiones competentes. Se puede participar de modo individual o colectivo durante todo el ciclo de sesiones ordinarias y también en el momento de debate del proyecto de Ley de Presupuesto, tanto en comisiones como en el plenario donde se realizan consultas. En esta instancia, deberían incorporarse las consultas que fueron priorizadas en la primera etapa.

3) Monitoreo del cumplimiento: luego de aprobarse el presupuesto, la ciudadanía realiza un seguimiento de la ejecución de las prioridades definidas en ejercicios participativos. Este monitoreo se puede realizar por medio de pedidos de informes de rendición de cuentas o de la presión colectiva

para la ejecución de partidas previstas y que estén demoradas de ejecución.

Normativa

No existe una ley a nivel nacional que establezca reglamentos para presupuestos participativos. Sin embargo, varias provincias han aprobado leyes para establecer un marco para el uso de presupuestos legislativos en sus provincias. Estas incluyen la provincias de Corrientes [art. 225 de la Constitución provincial], Entre Ríos [Ley N° 3001], Mendoza [Leyes N° 8115 y N°10.079], Buenos Aires [Decreto 3333/2005] y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires [a través de la Ley de Comunas]. En Argentina, varias ciudades han realizado presupuestos participativos dentro del marco de leyes municipales o simplemente por voluntad política de la autoridad de turno.⁹

¡ATENCIÓN!

Más allá de la existencia o no de normativa, la voluntad política es un elemento central para concretar el presupuesto participativo.

CASO “CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES, 2001-2003”

En el período 2001-2003, Poder Ciudadano comenzó a trabajar sobre el Presupuesto Participativo en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, con el apoyo de la Fundación Avina. El principal objetivo de este proyecto era promover y apoyar la participación ciudadana en la definición de políticas públicas y el control de su implementación, en el marco del desarrollo sustentable, por medio del establecimiento y fortalecimiento de espacios, canales y mecanismos institucionalizados para el debate abierto y la implementación de iniciativas concretas.

¿Por qué la necesidad de implementar este proyecto? ¿Cuáles fueron los motivos que impulsaron a Poder Ciudadano a comprometerse con esta herramienta en particular? En primer lugar, ni la Legislatura porteña ni el Poder Ejecutivo, habían cumplido el mandato constitucional de involucrar a la ciudadanía en la discusión, la elaboración y el control del presupuesto. Además, la mayoría de los ciudadanos conocían poco o nada acerca del sistema presupuestario en su conjunto y esto limitaba sus posibilidades para

9. Para conocer qué municipios tienen normativa vigente que establecen el uso de presupuesto participativo, ver Ramella [2014].

participar en su formulación y evaluación. Este obstáculo se presentaba, entre otras razones, porque los formatos utilizados para presentar información sobre presupuestos son difíciles de entender.

Así fue que Poder Ciudadano se propuso como objetivos específicos de trabajo difundir información sobre el Presupuesto Participativo para la sensibilización de la ciudadanía; presentar ante la Legislatura porteña recomendaciones tendientes a la reglamentación del Presupuesto Participativo, consensuadas entre distintos sectores de la sociedad; implementar con la ciudadanía como responsable un mecanismo de control sobre el diseño y la ejecución del presupuesto de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires; desarrollar una experiencia de implementación de un modelo independiente de presupuesto de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y, por último, forjar las condiciones para la replicabilidad de esta iniciativa, tanto en términos del proceso necesario para su imple-

mentación como de los sistemas que permitan su ejecución.

Como fue mencionado anteriormente, durante los años en que trabajamos en la difusión de esta herramienta, y hasta el año 2004, se desarrollaron diferentes experiencias de Presupuesto Participativo. Sin embargo, desde 2005, no se han vuelto a replicar este tipo de actividades. En este sentido, consideramos fundamental que desde la sociedad civil presionemos para la reactivación de esta herramienta, no solo en la medida en que constituye un principio respaldado por la Constitución de la Ciudad, sino también porque nos permite canalizar los recursos presupuestarios sobre la base de las necesidades de cada zona de la Ciudad.

En este sentido, una posible línea de acción sería presionar desde las Comunas, y a través de la participación activa en las reuniones de los Consejos Consultivos Comunales, para que esta instancia de participación vuelva a ser implementada.

10.2.7 REVOCATORIA DE MANDATO

El mecanismo de revocatoria de mandato es una herramienta que puede aplicar la ciudadanía para terminar el mandato de un mandatario a través de un referéndum y abrir el camino para nuevas elecciones. Este mecanismo se creó para ofrecerle a la ciudadanía una salida legal y pacífica de remover a líderes con mal desempeño de sus tareas, evitando malestar social o revueltas que generalmente son caóticas y ponen en peligro instituciones políticas.

La revocatoria del mandato, generalmente, requiere una junta de firmas de un cierto porcentaje del padrón para poder iniciar el mecanismo. Por ejemplo, una revocatoria de mandato en la Ciudad de Buenos Aires requiere que más del 20% del padrón firme una solicitud de revocatoria. Una vez reunidas las firmas y aprobado formalmente

el uso del mecanismo por los organismos legales, se realiza un referéndum donde se consulta a la ciudadanía si un funcionario debe permanecer ejerciendo la función para la cual fue elegido democráticamente. En el caso de que el resultado del referéndum termine en contra del funcionario, éste debe renunciar al cargo que ocupa y su suplente legal debe llamar a elecciones. En el caso de que el resultado sea una respuesta positiva de la ciudadanía, el funcionario puede permanecer en su cargo. El mecanismo de revocatoria de mandato debe ser gratuito para los ciudadanos que inician la revocatoria.

Para presentar una solicitud de revocatoria popular, uno debe presentar en forma escrita las solicitudes de revocatoria incorporando los fundamentos del pedido de destitución y las planillas de ciudadanos

y ciudadanas ante el Tribunal Supremo Electoral en la localidad que resida. El Tribunal autentifica las firmas y toma una decisión sobre si corresponde continuar o no con el pedido de revocatoria.

Normativa

En Argentina, la Constitución Nacional no tiene previsto el uso de este mecanismo ni existe ninguna norma que lo establezca legalmente. Sin

embargo, las provincias de Misiones y Chaco incluyen la normativa dentro de sus constituciones. La Ciudad Autónoma de Buenos Aires aprobó en el 2000 la Ley N° 357 que establece la legalidad del mecanismo. Adicionalmente, varios municipios contemplan el mecanismo dentro de sus cartas orgánicas como, la ciudad de Corrientes y la ciudad de Córdoba, y otros municipios que han establecido leyes para legalizarlo como la ciudad de Neuquén a través de la Ley N° 7574.

10.2.8 OTRAS HERRAMIENTAS

Tal como mencionamos en la introducción, existen algunas herramientas que no necesariamente están contempladas normativamente, pero que resultan muy útiles para complementar nuestras estrategias de incidencia. Aquí presentamos dos: la junta de firmas y el monitoreo cívico. Otras adicionales se desarrollarán en el **módulo 11**.

Junta de firmas

Es un petitorio que permite a los vecinos demostrar, en forma clara y concreta, el conjunto de voluntades a favor de un tema:

- Debe estar dirigida a un funcionario u organismo.
- Debe contener las razones del pedido formulado en cada planilla.
- Debe aclarar nombre y apellido al lado de cada firma.

Si bien esta herramienta no se encuentra contemplada normativamente, resulta de gran efectividad

para lograr la atención, particularmente de los gobiernos locales.

Monitoreo cívico

Un monitoreo cívico es una acción de control llevada a cabo por la ciudadanía con el apoyo de una o más OSC cuya finalidad es mantener una mirada atenta sobre el funcionamiento interno de una institución o procedimiento, así como de cualquier otra información que sea de interés para los ciudadanos, y que permita obtener un diagnóstico de la institución sobre la base de información rigurosa.

A través de esta herramienta se puede auditar el cumplimiento de normas y procedimientos, como también la calidad de la información disponible con respecto a un proyecto o programa. Como resultado, el monitoreo cívico permite a la ciudadanía seguir de cerca el funcionamiento de las instituciones públicas y fomenta la publicidad y transparencia de los actos de gobierno.

El nombre de “monitoreo cívico” fue acuñado por la Fundación Poder Ciudadano. En este caso “monitoreo cívico” es un sinónimo de “auditoria social”, pues se trata de una actividad orientada al control sobre una institución pública. La idea de utilizar el término “monitoreo” se basa en que entendemos al mismo, no como una acción aislada, sino como un conjunto de acciones que deben ser reproducidas a lo largo del tiempo. De esta forma, el monitoreo cívico es una

herramienta destinada no solo a solicitar información sobre el funcionamiento de una determinada institución en un determinado momento, sino a efectuar un seguimiento de las actividades de la misma a lo largo de cierto período de tiempo.

Las actividades de monitoreo cívico se dividen en:

Monitoreo de instituciones: un grupo de ciudadanos y ciudadanas pide información y asiste a las reuniones de trabajo de los organismos públicos a los fines de controlar la dinámica de la institución.

Monitoreo de normas: es el seguimiento que realizan los ciudadanos y ciudadanas de las normas vigentes o el reclamo de sanción de la normativa inexistente.

Monitoreo de procesos: es el monitoreo cívico de un proceso –como puede ser el de selección de jueces o de un proceso electoral– donde intervienen diversos actores e instituciones y que es necesario controlarlo de manera integral.

Monitoreo de gestión: es el seguimiento de las declaraciones públicas y las acciones de los funcionarios y funcionarias para poder diseñar acciones de incidencia frente a irregularidades o errores en la gestión.

Monitoreo de reformas: es la capacidad de control de los procesos de reforma que pueden tener los ciudadanos y ciudadanas, como por ejemplo en reforma política, judicial y/o del Estado.

¿Cuáles son los procedimientos que hay que se-

guir a la hora de llevar a la práctica un monitoreo cívico?

1) “Acción presencial”: solicitar reuniones con las autoridades de la institución que será monitoreada. En estas reuniones, además de conocer personalmente a las autoridades, debemos aprovechar para solicitarles información que consideremos clave.

2) Pedidos de información: además del paso anterior, podemos efectuar pedidos de información pública para obtener datos y documentos que consideremos importantes.

3) Análisis de información: a medida que avanza el monitoreo, debemos analizar la información recogida a través de las reuniones y pedidos de información realizados. Es importante que la información y las conclusiones elaboradas resulten comprensibles para el público no técnico (es decir para el común de la gente).

4) Elaboración de informes periódicos: al momento de planificar el monitoreo, debemos decidir cuántos informes elaboraremos y cada cuánto tiempo los publicaremos. Lógicamente, esto deberá ajustarse a la información que hemos logrado recabar. Los informes, por lo general, incluyen recomendaciones para solucionar los problemas detectados o para reformar normativas, o corregir procesos que no funcionan bien.



CONCLUSIONES

La democracia significa mucho más que votar a nuestros representantes cada dos años: es un proceso activo que requiere que los ciudadanos sean partícipes en la formulación e implementación de políticas públicas que están a su disposición. Las herramientas de participación ciudadana a todo nivel

de gobierno (nacional, provincial o municipal) nos entregan nuevos espacios para introducir nuestras experiencias, nuestro conocimiento, nuestra pericia y nuestra voz en el proceso de desarrollo de políticas públicas.

Este módulo ha presentado una serie de herramientas que pueden ser complementadas por procesos de monitoreo de presupuestos (**módulo 8**), pedidos de acceso a la información pública (**módulo 7**) y estrategias de comunicación para la incidencia (**módulo 13**). El próximo módulo busca analizar las herramientas disponibles para los ciudadanos cuando las herramientas formales de participación presentadas en este capítulo no existen o se agotan.

BIBLIOGRAFÍA

Argüello, Mora y Araujo, Gonzalo [2004]. *La iniciativa popular: claves para la incidencia en políticas públicas*. Rosario: Fundación Era Digital.

Cattaneo, Agustina, Karaguezian, N., y Porta, G. [2014]. "Iniciativa, consulta y revocatoria: Análisis de los mecanismos de participación popular en Argentina". En Pablo J. Salinas [coord.]. *Publicación del Equipo de Gestión Económica y Social 9*. Buenos Aires: Dunken.

Poder Ciudadano [2005]. *Herramientas para la participación ciudadana*. Buenos Aires: Fundación Poder Ciudadano.

Ramella, Sonia [2014]. "El presupuesto participativo en Argentina, un balance a una década de la primera experiencia". Presentado en el *XI Congreso Chileno de Ciencia Política*. Asociación Chilena de Ciencia Política (ACCP). Santiago, 15 al 17 de octubre de 2014.

RECURSOS

Baragli, Néstor [2004]. *Elaboración participada de normas: Un espacio abierto para el debate de las decisiones públicas*. Serie Estrategias para la transparencia. Buenos Aires: Oficina Anticorrupción. Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. -/- Carta Democrática Interamericana [2001]. Disponible en: http://www.oas.org/charter/docs_es/resolucion1_es.htm -/- Constitución Nacional de la República Argentina [1994]. Disponible en <http://infoleg.mecon.gov.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/804/norma.htm> -/- Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires [1996]. Disponible en: <http://www.cedom.gov.ar/es/legislacion/institucional/constbsas/> -/- Convención Americana sobre Derechos Humanos [1969]. Disponible en <http://www.bcnbib.gob.ar/old/tratados/3convencionamericanasobrederechoshumanos.pdf> -/- Decreto N° 1172/03. Mejora de calidad de la democracia y sus instituciones [2003]. Disponible en <http://infoleg.mecon.gov.ar/infolegInternet/anexos/90000-94999/90763/norma.htm> -/- Ley N° 104 [BOCBA N° 600 del 29/12/1998] de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires [1998]. Disponible en: <http://www.cedom.gov.ar/es/legislacion/normas/leyes/ley104.html> -/- Poder Ciudadano [2004]. *Presupuesto Participativo: La experiencia de Poder Ciudadano 2001-2003*. Buenos Aires: Poder Ciudadano. Disponible en http://www.presupuestosparticipativos.com/files/5600-1126-fichero/5.-Presupuesto_Participativo_la_experiencia_del_poder_ciudadano.pdf

HERRAMIENTAS DE PARTICIPACIÓN NO FORMALES

Como hemos visto en módulos anteriores, existen diversos espacios y herramientas de participación formalizadas en nuestro marco institucional que pueden ser aprovechadas por la ciudadanía para hacer oír su voz en los procesos de toma de decisiones que afectan su vida. Sin embargo, es preciso reconocer que estos espacios y mecanismos están en un proceso de creciente maduración y desarrollo, y aún revisten limitaciones para canalizar de forma apropiada todas las necesidades y demandas. Es por ello que, en paralelo con el desarrollo institucional formal de mecanismos y espacios de participación, se han ido desarrollando otros mecanismos no formales, los cuales buscan suplir los vacíos y las limitaciones de representación y participación que se perciben en el sistema político vigente. De hecho, existe evidencia para afirmar que una baja confianza en el sistema político incrementa la probabilidad de participación política por canales no formales [Newton 2001].

Si bien no se registra en la bibliografía una categorización formal de estos espacios y herramientas de participación no formal, a grandes rasgos podríamos distinguir tres grupos. El primero refiere a las herramientas de participación de tipo confrontativas, que usualmente se expresan en el espacio público y por medio de las cuales, a través del despliegue de ciertos dispositivos de presión, se busca dar respuesta a ciertas demandas. Por ejemplo: cortes de calle, piquetes, manifestaciones públicas, escraches, entre otros. Un segundo grupo, pone el acento en abordajes dialógicos para la construcción de consensos, que pueden ir desde el diálogo hasta la deliberación y la toma de decisiones. Así, reuniones sectoriales y multi-sectoriales, foros de debate, grupos y plataformas de diálogo, procesos colaborativos, entre otros, entran en esta categoría. Finalmente, un tercer grupo se asocia a la utilización de internet y al desarrollo de nuevas tecnologías y herramientas de

Elaboración: María de los Ángeles Ortiz y Ana Cabria Mellace de Fundación Cambio Democrático, en colaboración con Agustina De Luca de Fundación Directorio Legislativo e Iñaki Albisu Ardigó y Rosario Pavese de Fundación Poder Ciudadano.

Preguntas
que respondemos
en este módulo



¿Qué entendemos por diálogo y por procesos colaborativos?

¿Cómo se diseña un proceso colaborativo?

¿Qué es la incidencia colaborativa?

participación virtual, como ser: redes sociales (Facebook, Twitter), mecanismos de *crowdsourcing*,¹⁰ peticiones *online*, entre otros. Es importante advertir que cada una de estas herramientas tendrá una utilidad específica dependiendo del contexto dado; e incluso es posible que una estrategia combine distintas herramientas.

En función de los objetivos que enmarcan esta iniciativa, en este módulo vamos a profundizar, por un lado, sobre el diálogo y los procesos colaborativos como herramientas no formales de participación e incidencia en políticas públicas. Por otro lado, esbozaremos algunos conceptos y contenidos introductorios a las nuevas herramientas de participación virtual, las cuales se encuentran en continua transformación y desarrollo.

¹⁰. Se llama *crowdsourcing* al proceso a través del cual se solicita a un grupo amplio de personas la generación de ideas, propuestas o contenidos para abordar una problemática específica.

11.1 ¿QUÉ ENTENDEMOS POR DIÁLOGO Y POR PROCESOS COLABORATIVOS?

11.1.1 DIÁLOGO, DELIBERACIÓN Y TOMA DE DECISIONES

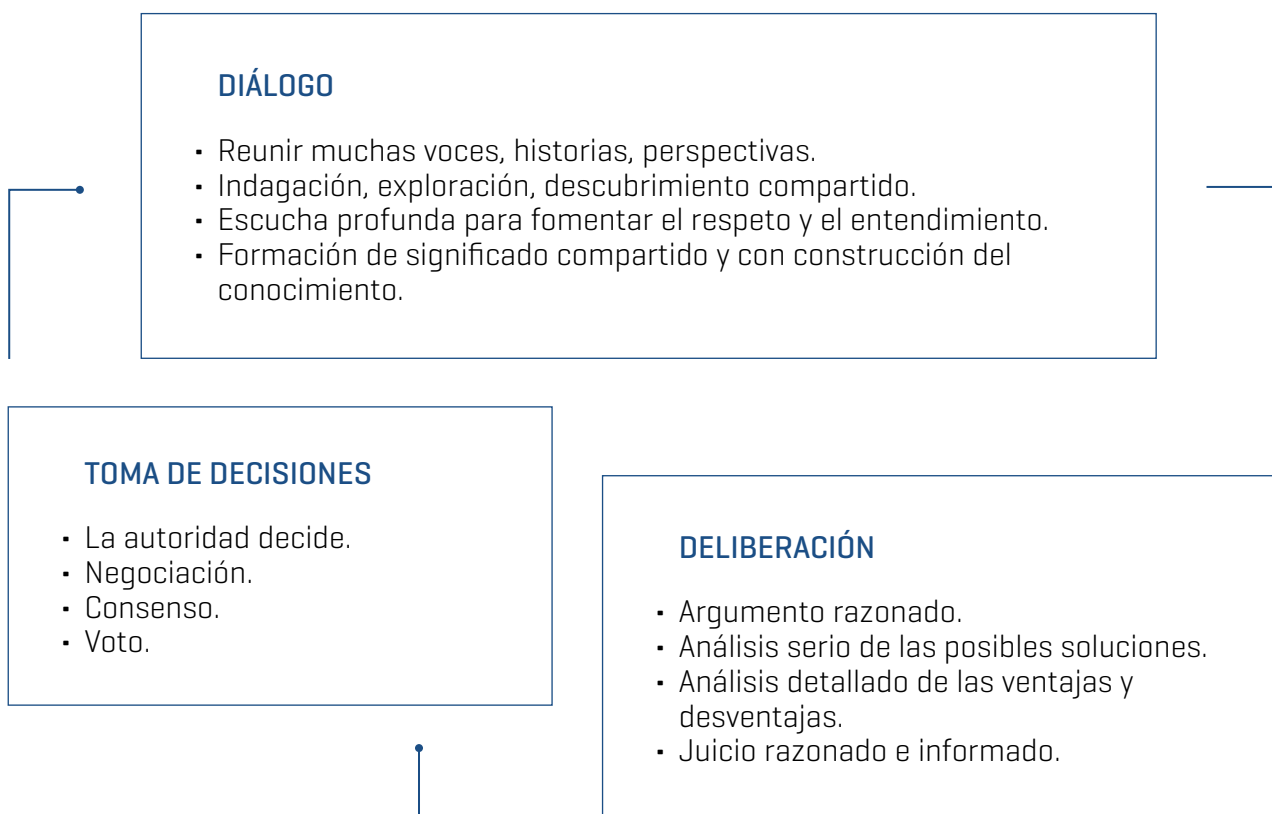
Existen muchas interpretaciones de lo que es el diálogo. Una definición acotada de este concepto suele reducir su significado a un simple acto de comunicación por medio del cual se intercambia información a través de las palabras. Así, cuando existe más de una persona interactuando con otra sobre un tema en común, se dice que dialogan. Sin embargo, esto puede ser así o no. El diálogo, o al menos la definición que adoptaremos nosotros en este módulo, implica algo mucho más profundo y complejo.

Siguiendo al Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD 2013: 10), “El diálogo es un proceso de genuina interacción mediante el cual los seres humanos se escuchan unos a otros con tal profundidad y respeto que cambian mediante lo que aprenden. Cada uno de los participantes en un diálogo se esfuerza para incorporar las preocupaciones de los otros a su propia perspectiva, aun cuando persista el desacuerdo. Ninguno de los participantes renuncia a su identidad, pero cada uno reconoce la validez de las reivindicaciones humanas de los demás y en consecuencia actúa en forma diferente hacia los otros”. El diálogo busca crear ese espacio que reúne diferentes voces y perspectivas, para que sea posible explorarlas y comprenderlas. Trabaja con información existente

y busca construir nueva información que sea necesaria. En este proceso se podrá ampliar la comprensión y la creación de significados compartidos y construir nuevo conocimiento e información.

Es útil también distinguir el diálogo de la deliberación y de la toma de decisiones a los efectos de pensar en términos de proceso, es decir, como un camino en el que, a lo largo del tiempo y en diferentes niveles, se desarrollarán actividades y acciones tendientes a modificar una situación dada. La deliberación es un proceso en el que se consideran, se contraponen y sopesan las alternativas necesarias para tomar decisiones difíciles (PNUD 2013). Deliberar implica apreciar de manera colectiva los pros y los contras de diversas opciones para solucionar un problema, de modo tal que todas las voces involucradas en el mismo puedan ser escuchadas y responder de manera conjunta a interrogantes tales como: ¿de qué manera impactan las consecuencias de una posible acción?, ¿cuáles son los costos de lo que queremos hacer? Para poder responder a estas y otras preguntas es necesario generar espacios que permitan explorar, decodificar y evaluar ideas acerca de cómo actuar de manera conjunta y eficiente entre actores públicos y sociales para analizar las decisiones que impactarán en toda la comunidad.

PROCESO DE TOMA DE DECISIONES



FUENTE: Pruitt y Phillip [2008].

El diálogo y la deliberación son pasos diferentes pero complementarios dentro de un proceso más amplio de toma de decisiones. El diálogo es un proceso que implica apertura para la comprensión y crea confianza como base para las negociaciones futuras. La deliberación pide estrechar el foco entre opciones que serán valoradas para poder llegar a la toma de decisiones a través de la metodología que se escoja. Lo importante aquí es que el proceso de diálogo permita construir las capacidades de comprensión mutua y confianza necesarias para la deliberación y la toma de decisiones.

Así, apoyar el diálogo como herramienta de participación y fortalecimiento de la democracia

implica, entre otras cosas, generar espacios que permitan cooperar trascendiendo las fronteras partidarias y/o las posiciones polarizadas en un conflicto; fortalecer la capacidad de resolver conflictos públicos de forma pacífica; desarrollar una agenda incluyente para la acción; y promover la participación de la ciudadanía en los asuntos públicos en un sentido “abajo-arriba” (Pruitt y Phillip 2008: 13).

Una vez que transitamos las anteriores etapas, podemos llegar al momento de tomar decisiones donde podrán jugar diversos métodos tales como la negociación, la decisión de una autoridad, el consenso, entre otras.

11.1.2 CONDICIONES PARA QUE UN DIÁLOGO PUEDA EXISTIR

Particularmente en el ámbito público, para que el diálogo nos ayude a promover el cambio y la transformación social, es preciso construir los espacios y las condiciones mínimas para que este pueda desenvolverse en un ámbito de confianza con reglas de juego claras, donde los actores puedan exponer sus necesidades e intereses en respeto de la diversidad presente. Este es un asunto en continua elaboración. Sin embargo, se identifican algunas **condiciones mínimas relevantes** a considerar [Cabria 2009]:

- **Voluntad política:** una condición de posibilidad para que un diálogo sobre un conflicto público sea viable es que exista una legítima y sostenida voluntad de los actores políticos involucrados y su compromiso con el espacio. Muchas experiencias de diálogo han resultado infructuosas y han producido frustración porque se ha utilizado el espacio como estrategia electoral, sin que exista real compromiso de transformación de la situación.
- **Convocantes confiables:** para que exista un buen diálogo es necesario que quienes inviten a dialogar sean personas o instituciones con cierto reconocimiento y legitimidad para todas las partes. Suele recomendarse la formación de un grupo de convocantes que, en su conjunto, reúna los rasgos de legitimidad y confiabilidad necesarios.
- **Inclusividad:** es de suma importancia un cuidadoso trabajo de identificación de actores (individuos y organizaciones) que participarán en el espacio. Esto implica diversos desafíos, como es el de evaluar si se identificarán solo actores estratégicos con capacidad de toma de decisiones o de influencia o bien si se optará por un modelo orientado a la participación de muchos actores. Ambos tienen sus beneficios y sus obstáculos, la elección dependerá del tipo de cambio que se desea promover y del tipo de conflicto de que se trate.
- **Equilibrio de poder:** también se debe evaluar y actuar en función de la situación de poder relativo con que se identifica cada sector. En algunos casos un diálogo cara a cara no será posible hasta que no se realicen acciones tendientes a equilibrar poder y las capacidades de cada grupo para participar en el espacio. Este punto también implica reconocer que existen asimetrías de poder estructurales o culturales, que no se modifican a través de este tipo de acciones, aunque se puedan hacer aportes en esa línea.
- **Existencia de información relevante y confiable para todos los actores,** o el compromiso de los participantes de poner en común información con esas características, como elemento que fortalezca y enriquezca la deliberación y la toma de decisiones.

Es preciso subrayar que **un proceso de diálogo requiere ser pensado, diseñado y conducido de forma apropiada y cuidadosa** en aras de alcanzar los objetivos para los cuales se plantea.

A continuación abordaremos los **procesos colaborativos (PC)** en tanto una forma de organizar, diseñar y promover el diálogo sobre temas de interés público. Los PC son aquellos que “convocan a individuos y grupos con diferentes perspectivas e intereses sobre una cuestión o conflicto público para trabajar juntos a través del diálogo con la ayuda de un tercero [facilitador o mediador], en la elaboración de un abordaje consensuado” [Fundación Cambio Democrático 2003: 17].

La premisa que subyace a este abordaje es la premisa colaborativa, por la cual se considera que si se puede convocar a los actores preocupados por una cuestión común, proveyéndoles metodologías para trabajar juntos y facilitándoles la información

necesaria para tomar decisiones, los mismos podrán crear auténticas visiones para la mejor solución del problema que los aqueja. Así, los procesos colaborativos, en la medida que están bien conducidos, ayudan a desarrollar una visión más integral y compartida de las problemáticas comunes, al tiempo que contribuyen a desarrollar las capacidades para abordarlas de forma efectiva e inclusiva. Estos procesos buscan promover decisiones donde prevalezcan los intereses comunitarios más amplios y generales por sobre los intereses partidarios y sectoriales que tradicionalmente dominan esfuerzos para renovar y cambiar [Fundación Cambio Democrático 2003]. Se procura de esta forma la transformación de las estructuras sociales impulsando procesos de toma de decisiones y cambios más justos, equilibrados y sostenibles.

Los procesos colaborativos se basan en al menos cuatro principios básicos:

- **Participación:** incluyen la diversidad de actores con intereses y necesidades vinculados a la temática.
- **Comprensión:** se busca analizar y legitimar la

problemática y las necesidades desde las distintas posiciones involucradas. Esta es la base para generar nuevas opciones que contribuyan a alcanzar soluciones y/o acuerdos.

- **Resultados inclusivos:** soluciones que emergen de la integración de todas las perspectivas y necesidades involucradas. Se basan en el enfoque ganar-ganar, donde todos pueden ver satisfechas sus necesidades e intereses fundamentales.
- **Responsabilidades compartidas:** incluye la responsabilidad de asegurar la implementación de los acuerdos que el propio grupo contribuyó a construir.

Finalmente, cabe destacar que los **PC se pueden llevar adelante con distintos propósitos**. En términos generales, podemos destacar dos grandes situaciones. En primer lugar, aquellas en las que las personas u organizaciones están en conflicto y necesitan llegar a una solución. En segundo lugar, aquellas en las que las personas u organizaciones necesitan acordar un plan de acción para alcanzar un objetivo común.

11.2 ¿CÓMO SE DISEÑA UN PROCESO COLABORATIVO?

Los procesos colaborativos generalmente constan de **cuatro grandes etapas**:¹¹

ETAPA 1. EVALUACIÓN INICIAL DE LA SITUACIÓN

El propósito de esta etapa es obtener información acerca de la situación para la cual la colaboración es propuesta. [Para profundizar sobre herramientas de análisis de situación, se recomienda revisar el **módulo 9**]. Esta información, entre otras cosas, habrá de

determinar si es recomendable encarar un proceso colaborativo o si otras acciones deberían ser priorizadas. En esta línea, identifica las condiciones mínimas para que el diseño del proceso sea adecuado y realista en aras de alcanzar los objetivos propuestos.

11. Si bien por una cuestión metodológica hemos dividido estas cuatro etapas en cuatro momentos diferentes, cabe destacar que en la realidad estas etapas o momentos no son estrictamente lineales sino que continuamente se entrelazan y redefinen entre sí.

ETAPA 2. DISEÑO DEL PROCESO: CONSTRUCCIÓN DE LA ESTRATEGIA Y EL PLAN DE ACCIÓN

El diseño del proceso consiste en una serie de pasos que describen el modo de proceder para que la colaboración sea posible y la meta sea alcanzada. Entre ellos se destacan:

A) Redefinir el problema o situación dando cuenta de su complejidad. Generalmente, en el momento de definir el problema las partes lo definen términos absolutos y polarizados. Una definición constructiva usualmente es una reformulación que incluye los puntos de todas las partes involucradas.

B) Identificar las metas del proceso (tangibles e intangibles) y evaluar condicionamientos externos. Esta etapa implica indagar qué es lo que el proceso quiere lograr. En esta línea, las metas pueden estar referidas a la sustancia del problema (por ejemplo intercambiar información, identificar y entender posiciones e intereses, desarrollar opciones aceptables, desarrollar recomendaciones a una autoridad, alcanzar acuerdos entre todos los que tengan un interés afectado, etc.); o pueden estar referidas a las relaciones entre las partes (por ejemplo mejorar la comprensión mutua de un problema, incrementar la habilidad para trabajar juntos, etc.). Es preciso destacar que el modo en que se formule la meta también puede influir en quienes acepten participar.

Los condicionamientos externos, por su lado, refieren a cuestiones de contexto que podrían afectar el proceso y que deberán ser considerados en el diseño del mismo. Por ejemplo, ¿cómo se verá afectado el proceso por los tiempos políticos y electorales?; ¿alguna organización necesita tener un acuerdo antes de un determinado plazo?; ¿hay procedimientos administrativos o legales que afectan el proceso?; ¿es posible involucrar a las personas apropiadas o están ocupadas en otros temas?

C) Clarificar la conexión del proceso con la toma de decisiones. Es importante considerar cómo los resultados del proceso serán (o deberían ser) incluidos en el sistema formal de toma de decisiones. Estos elementos podrán tener variaciones en función del tipo de PC que estemos enfrentando y cuáles sean sus objetivos. Pero en términos generales deberíamos al menos considerar, por ejemplo, cómo se implementarán los consensos acordados, qué tipo de acuerdos será necesario elaborar previamente al inicio del proceso para que las decisiones que se acuerden sea adoptadas por las autoridades (firma de acuerdo, promulgación de una ley o decreto, etc.); o analizar cuáles son los actores clave que deberían participar del proceso para incidir de forma efectiva en la toma de decisiones. En la medida de lo posible, se recomienda explicitar esta conexión desde el inicio para precisar las expectativas que los participantes deben tener.

D) Diseñar un esquema de participación y una convocatoria adecuada. El esquema de participación.¹² Estará estrictamente vinculado a las metas que se haya propuesto el proceso; para lo cual se definirá quiénes participarán del proceso y en función de qué criterios. El análisis de situación inicial es clave en esta instancia para evaluar los intereses y necesidades involucrados, y los actores que los representan. Dentro de las definiciones de esta sección, se incluye: si la convocatoria será abierta al público o sólo se invitará a determinadas personas; cuáles son las partes relevantes de ser convocadas; cómo se estructurará la representación de cada interés; cómo se elige al representante y con qué criterios; cuántas personas participarán en total, y cuántos por cada interés; qué actores pueden ser reticentes a participar y cómo los podemos involucrar; quién puede boicotear el proceso.

Como principio general, es importante velar para que el proceso considere a las distintas voces involucradas, en un nivel de equilibrio e igualdad de oportunidades de participación frente a otros actores. Asimismo, y a nivel transversal, es importante que se incluyan criterios de diversidad de género, raza, religión, etc., si la situación lo amerita.

La convocatoria: la elección de quiénes serán los que convoquen a un proceso colaborativo es un elemento sustancial al momento de generar credibilidad y confianza de los actores en relación al proceso y sus resultados. En términos generales, la convocatoria habrá de definirse en función del objetivo del proceso. Por ejemplo, si el objetivo es lograr un acuerdo a un conflicto determinado, quien debería convocar es particularmente quien tiene la responsabilidad de tomar una decisión. Sin embargo, si el objetivo es acordar un plan de acción entre personas que no necesariamente están en conflicto, podría convocar cualquiera que tenga capacidad de involucrar a los demás en el mismo.

Idealmente, y en aras de fortalecer la capacidad de hacer partícipes del proceso a las personas/instituciones clave, se recomienda que la convocatoria incluya a actores diversos que vinculen criterios como: capacidad de toma de decisión, credibilidad técnica, confianza y representatividad de diversidad miradas.

Asimismo, el ámbito y la escala en la que ocurrirá el proceso son también criterios importantes

a considerar. Desde una mirada más macro se podrían considerar actores como ministerios y/o secretarías de gobierno, entidades académicas de prestigio, organizaciones del sector privado y/o organizaciones sociales involucradas afectadas a la temática, etc. Pero si nuestro foco es más bien local, hay otros actores que pueden adquirir relevancia y que será preciso considerar como médicos respetados, curas, directores de colegios, etc. Es decir, actores respetados localmente que puedan aportar confianza y credibilidad al proceso.

E) Definición de roles. En un PC hay distintos roles que se pueden cumplir. Será necesario identificar cuáles serán los roles necesarios y quién será el responsable de asumirlos. Algunos de los roles más comunes son:

- **Convocante:** como veíamos en el punto anterior, involucra a la/s instituciones que invitan a participar del proceso.
- **Patrocinador:** es quien provee los recursos materiales para que el proceso se pueda llevar adelante.
- **Facilitador:** es quien diseña y conduce el proceso.
- **Registrador:** es el responsable de tomar notas y elaborar la “memoria del grupo”, la cual contendrá todos los aportes, comentarios y avances.
- **Personal de apoyo:** responsables de cuestiones logísticas indispensables.

12. Es importante en este punto hacer una aclaración en torno a la **creación de capacidades para la participación**. Contar con el espacio y la posibilidad de participar no implica necesariamente tener la capacidad y los conocimientos necesarios para hacerlo. En este sentido, el diseño de un proceso debe considerar que en ocasiones ciertos actores requieren ser fortalecidos en sus capacidades de diálogo y participación en los procesos de toma de decisiones. Por ello, el diagnóstico inicial de situación habrá de identificar quiénes son los actores que requieran asistencia en este aspecto; y se deberán disponer los mecanismos necesarios para equilibrar su situación frente a otros actores. Dentro de las capacidades más frecuentes que requieren ser fortalecidas, se encuentran: asesoramiento legal sobre derechos adquiridos; asistencia para la comprensión técnica de información relevante; capacidades de diálogo, interlocución y construcción de consenso con otros actores.

- **Observador:** este rol puede ser asumido por distintos actores a lo largo del proceso y con distintos objetivos. A veces los medios de comunicación actúan como observadores al ser testigos de lo que se conversa y eventualmente lo publican. Otras veces, actores interesados pero no estrictamente involucrados en el proceso, pueden participar para ver “de qué se trata” y eventualmente incorporarse a participar. Este rol es, en ocasiones, sugerido como paso previo para el involucramiento de ciertos actores que necesitan reforzar su confianza en el proceso.
- **Experto técnico:** en ocasiones, los temas tratados requieren, por su complejidad, de expertos técnicos que aclaren conceptos, metodologías o cuestiones sustantivas que permitan sentar una base común de entendimiento entre los participantes.

F) Identificar los espacios de diálogo necesarios.

Como parte de la estrategia de diseño del proceso será necesario identificar los formatos de reuniones que se usarán durante el mismo. En función de sus etapas, se podrán utilizar distintos formatos o una combinación de ellos. Algunos ejemplos: mesas de diálogo, grupos de trabajo, negociaciones informales, reuniones individuales, reuniones sectoriales o multisectoriales, entre otras.

G) Reglas de procedimiento: confidencialidad, organización, decisiones, etc. Por lo general, las personas tienden a discutir sobre el problema que las afecta sin pensar previamente cómo pueden hacer para que la discusión sobre este problema sea constructiva y eficiente. Casi nunca acuerdan reglas para discutir y lo hacen en forma muy desordenada y poco productiva. Entonces, es muy importante que alguien se ocupe de diseñar y planificar el proceso, y que ayude a definir cuáles van a ser las reglas de discusión y conversación sobre el problema que afecta a todos.

De esta forma, el proceso de participación debe contar con distintos tipos de reglas que provean confianza, estabilidad y seriedad. Por lo general,

los coordinadores o facilitadores del proceso, pueden proponer un borrador inicial de las mismas. Pero estas reglas habrán de ser discutidas y/o validadas por los participantes al inicio del proceso. Se sugiere que las reglas hagan mención al menos a los siguientes aspectos:

- **El alcance del proceso:** definición de la meta y los objetivos del proceso. Listado de temas a ser analizados.
- **La organización del proceso:** descripción de la estructura de la participación. Definiciones de roles y responsabilidades correspondientes. Duración esperada del proceso. Frecuencia, lugar y duración de reuniones.
- **El procedimiento de toma de decisiones:** ¿cómo se tomarán las decisiones?; cómo se definirá “consenso” y si admitirá la posibilidad de votación. ¿Cómo proceder en los casos en los que no se alcanza consenso? Confidencialidad y manejo de la información.
- **La interacción entre los participantes y con el facilitador:** ¿qué actitudes se alientan y cuáles se desalientan?; ¿qué facultades tiene el facilitador durante las reuniones para lograr una interacción positiva entre los participantes?
- **La relación con los medios de comunicación:** ¿qué información se transmitirá a los medios de información y en qué momento?; ¿quién será el encargado de hacerlo? ¿Qué información puede ser considerada confidencial?

El plan de trabajo. Es la hoja de ruta que se seguirá durante la etapa 3 del proceso. Establece, en términos generales, qué pasos seguirá el grupo. Como tal, contiene una estimación de la cantidad de reuniones que se realizarán, de su duración, de su formato y de las actividades que se realizarán entre reuniones.

A los efectos de elaborar el plan, es útil dividir-

lo en tres fases: a) La **“construcción de la base”**, en la cual se amplía información sobre el tema en función de todas las perspectivas de los actores, se adoptan reglas y procedimientos y se comienza a construir confianza entre los participantes y el proceso [también se la llama fase de pensamiento divergente]; b) la **“generación de opciones”**, la cual busca comprender y discutir opciones de solución

para el problema y comprender sus impactos en los intereses, necesidades y valores de los participantes; y c) la **“búsqueda de acuerdos”**, a partir de la cual se contrastan las opciones con criterios objetivos, se focaliza en soluciones inclusivas, se busca construir consenso para alcanzar acuerdos; y se analizan aspectos relativos a su implementación [también llamada pensamiento convergente].

ETAPA 3. CONDUCCIÓN DEL PROCESO

En ocasiones, ocurre que en los espacios de diálogo ciertas personas pueden monopolizar el uso de la palabra o desviar el eje de la discusión. Otras encuentran espacios limitados para exponer sus visiones o directamente no se dan a escuchar. Las reuniones se extienden en el tiempo y se percibe frustración si no se ven avances o no se llega a los resultados esperados. Mucho de la complejidad de la interacción humana en aras de alcanzar ciertos objetivos se puede compensar mediante técnicas de facilitación y construcción de consenso. De eso se trata la conducción del proceso. Por un lado, de diseñar de forma apropiada cada reunión; por otro lado, de facilitarla.

Con respecto al **diseño de la reunión**, es importante recordar la regla de las “cuatro P”, a saber: Propósito, Producto, Personas y Proceso.

- **Definir el Propósito de la reunión:** ¿para qué nos reunimos?
- **Clarificar el Producto:** ¿qué me quiero llevar de esta reunión? ¿Un diagnóstico validado por los participantes de la situación? ¿un listado de las principales preocupaciones de los actores? ¿un

listado de propuestas para abordar una situación?

- **Identificar las Personas clave:** una vez definido el propósito y el producto que quiero alcanzar, es importante definir quiénes son las personas que deberían participar para alcanzar dicho producto.
- **Definir el Proceso:** es decir, ¿qué pasos es necesario atravesar para lograr nuestro propósito y llevarnos el producto? El proceso, generalmente, incluye considerar la elaboración de las agendas externa [la que recibirán los participantes] e interna [que incluye una descripción de las dinámicas a utilizar, los tiempos de cada ejercicio, y las consignas a trabajar], así como las reglas del proceso, los roles a cumplir, la logística y los insumos necesarios.

De forma complementaria, se sugiere que alguien asuma el rol de **facilitador de las reuniones**.¹⁶ La facilitación es una técnica que ayuda a construir consenso y se lleva a cabo por uno o más facilitadores que enfocan su tarea en la manera en que los participantes interactúan [“el cómo”], para ayudarlos a concentrarse en el contenido de su reunión [“el qué”].

16. La facilitación puede ser asumida por un miembro del grupo o por un externo. Será necesario analizar en cada caso cuál es más apropiado ya que existen ventajas y desventajas entre cada uno de ellos. Por ejemplo, un facilitador interno cuenta con la ventaja de tener mayor conocimiento del tema en cuestión, estar familiarizado con los procedimientos de toma de decisiones, y tiene una credibilidad preestablecida; sin embargo, al mismo tiempo, puede tener un objetividad limitada, puede no ser imparcial al proceso, o ser víctima de presión por parte de algunos participantes.

ALIAR

BLOQUE C

P. 222

Pasos para construir una agenda de trabajo

- Identificar los ejes temáticos a trabajar y preparar las consignas correspondientes.
- Identificar el orden en el cual los temas deben ser tratados.
- Identificar los resultados esperados en el tratamiento de cada tema.
- Estructurar la discusión de cada tema, previendo la utilización de determinadas técnicas de facilitación.
- Organizar la distribución de los participantes en grupos o en plenario.
- Identificar recursos o información necesaria para el tratamiento del tema.
- Estimar el tiempo necesario para cada paso de la agenda.

El rol del facilitador implica, entre otras cosas, generar un clima de trabajo propicio, organizar al grupo, motivar una participación productiva y equilibrada, asegurar un buen entendimiento de la discusión, ayudar al grupo a clarificar causas y

consecuencias e intereses y posiciones impulsando la construcción de una visión compartida de la problemática. A través de distintas técnicas y dinámicas, el facilitador ayuda al grupo para que pueda alcanzar los objetivos que se ha propuesto.

ETAPA 4. MONITOREO DE LOS RESULTADOS ALCANZADOS

La implementación efectiva y el monitoreo de los acuerdos son partes sustanciales de un proceso. Muchas veces se suele poner mucha atención en alcanzar el acuerdo pero se descuida incluir en esta discusión cómo será implementado. De allí que analizar cómo se podrán implementar las opcio-

nes, acuerdos o recomendaciones sugeridas optimiza el uso del tiempo al sugerir soluciones viables. Así, entre otras cosas, será preciso determinar responsabilidades concretas en la implementación y monitoreo, evaluar la viabilidad técnica y legal de la propuesta y su sostenibilidad financiera.

11.3 ¿QUÉ ES LA INCIDENCIA COLABORATIVA?

Como adelantamos en el punto anterior, los procesos colaborativos pueden tener distintos objetivos. Uno de ellos, es el de elaborar un plan de **incidencia colaborativa** [IC]. La incidencia identifica en los procesos colaborativos y el diálogo una herramienta sustancial para abordar los problemas de fondo; y trabaja sobre la premisa de que los grupos son mucho más exitosos si trabajan y producen en conjunto en lugar de permanecer enfrentados. Por ello, buscando incluir y trascender las definiciones de incidencia política, proponemos la incidencia colaborativa como “un proceso sostenido de interacción y diálogo entre actores diversos, en vista

a generar la transformación sustentable de políticas públicas, prácticas, ideas y valores para lo cual promueve la articulación de todos aquellos afectados por un conflicto o situación problemática. La IC promueve acciones orientadas a equilibrar las relaciones de poder, fortaleciendo y capacitando a los actores más vulnerables e incluyendo en el proceso a los actores públicos sobre los que se quiere influir”.¹³

La IC permite trascender la incidencia confrontativa, aunque no tiene por objetivo negarla. De hecho, en ocasiones puede valorar algunas de sus

estrategias como complementarias para lograr transformaciones en el campo de las políticas públicas. Sin embargo la IC se diferencia en varios aspectos de las estrategias de tipo confrontativo. En términos generales, si bien estas últimas tienen una mayor efectividad en el corto plazo, al mismo tiempo también pueden favorecer escaladas de agresividad y/o violencia e involucran menos posibilidades de relación con actores con posiciones divergentes. Los conflictos se polarizan más rápidamente y dificultan arribar a soluciones inclusivas y sostenibles en el tiempo.

La IC, por su lado, implica una construcción temporal más larga que la confrontativa, ya que busca construir espacios de diálogo sostenidos e incluyentes de actores con miradas diversas sobre una problemática. Apunta a alcanzar soluciones de fondo para los temas abordados y acuerdos sostenibles en virtud del nivel de consenso alcanzado.

Generalmente, los procesos de IC se viabilizan a través de grupos de personas o plataformas de diálogo de representatividad diversa e incluyente de múltiples intereses y miradas sobre la realidad. Estos grupos se reúnen de manera sostenida¹⁴ a fin de aumentar la comprensión que tienen sobre el problema o conflicto que se necesita abordar, conocer las perspectivas de otros actores, com-

partir información relevante, planificar acciones conjuntas y desarrollar estrategias de incidencia para el diseño, implementación y/o monitoreo de políticas públicas.

Otra diferencia sustancial entre la incidencia colaborativa y la incidencia confrontativa, reside en el vínculo que se establece con los tomadores de decisión, es decir, los actores que son finalmente el blanco de la incidencia. Mientras que las estrategias confrontativas identifican a los otros actores como adversarios, muchas veces incentivando la polarización y resultados de políticas eventualmente inferiores a los planteados, la IC busca construir lazos de entendimiento con estos actores, incluyéndolos en distintos estadios y espacios de evolución del grupo.

Cabe destacar que la IC, cuando es exitosa, tiene un impacto sustancial en el enriquecimiento de la calidad del diseño e implementación de las políticas públicas, ya que permite nutrirlas de nuevos contenidos que fortalecen su representatividad multisectorial, legitimidad y sobre todo viabilidad en virtud del consenso alcanzado. Asimismo, permite identificar y focalizar mejor en los problemas de fondo que usualmente obstaculizan su éxito y plantear alternativas innovadoras para abordarlos.

13. Concepto elaborado por Ana Cabria Mellace para Fundación Cambio Democrático en base en la definición de VeneKlasen, Lisa y Miller, Valerie (2007). *A New Weave of Power, People & Politics. The Action Guide for Advocacy and Citizen participation*. Oklahoma City: World Neighbors, y a la experiencia de la FCD.

14. Al igual que en los procesos colaborativos, en el proceso de conformación y consolidación del grupo se pone especial énfasis en la construcción de confianza entre los participantes con el objetivo de garantizar un espacio colectivo seguro y legítimo para todos. Estas características dotan a los miembros de un espacio de apropiación compartida, lo que genera a su vez transparencia y compromiso en sostener decisiones acordadas por los mismos.

PLATAFORMAS Y GRUPOS DE DIÁLOGO PARA LA INCIDENCIA COLABORATIVA

POTENCIALIDADES	DESAFÍOS
Proveen espacios legítimos y confiables para dialogar de manera constructiva.	Involucrar las múltiples jurisdicciones y niveles del Estado.
Permite profundizar el conocimiento compartido sobre temas y conflictos e incluso generar nueva información en función de los aportes de actores diversos.	Mantener interés y compromiso sostenido con el diálogo y el trabajo colectivo, lo que permite aprovechar las oportunidades del contexto para hacer incidencia.
La diversidad habilita a aprender a escuchar al otro y a entender las diferentes perspectivas , intereses y necesidades.	Incorporar la mirada y aportes de actores no directamente involucrados pero relevantes a los objetivos de incidencia [por ej. comunicadores, periodistas, representantes del Poder Judicial].
Permite generar consensos colectivos sin quitar identidad a cada organización.	Conectar la coyuntura con los problemas estructurales.
Permite construir un puente con los tomadores de decisión . Los actores estatales son más permeables a propuestas de actores con diversidad multisectorial que han arribado a acuerdos que a propuestas individuales.	Generar visibilidad y comunicación , no solo con el Estado sino también con la ciudadanía en general para potenciar los impactos positivos del proceso.

FUENTE: Fundación Cambio Democrático [2013].

11.4 ¿QUÉ EJEMPLOS DE INCIDENCIA COLABORATIVA EXITOSOS EXISTEN?

A continuación, se presentan dos ejemplos de casos exitosos de IC que permitirán graficar mejor cómo funciona la herramienta.

CASO 1: FORO PARA LA CONSERVACIÓN DEL MAR PATAGÓNICO

PROCESO DE INCIDENCIA PARA LA CREACIÓN DE ÁREAS MARINAS PROTEGIDAS**QUIÉNES**

El Foro para la Conservación del Mar Patagónico es una plataforma internacional de organizaciones de la sociedad civil de Argentina, Chile, Uruguay, que tiene por objetivo promover políticas y medidas orientadas a que el Ecosistema Marino Patagónico se mantenga saludable y lleno de vida [www.marpatagonico.org].

CONTEXTO

Dentro de los temas prioritarios de trabajo que se definió abordar al interior del Foro está la identificación de áreas clave para la conservación. Así, las organizaciones miembro del Foro lograron consensuar una selección de un total de 22 áreas costero-marinas y oceánicas que reúnen condiciones ecológicas y oceanográficas sobresalientes, y cuyo mantenimiento de su integridad ecológica constituye una prioridad en términos de conservación. A esta selección de sitios la llamaron “Faros del Foro”.

OBJETIVO ESPECÍFICO

Uno de los Faros de mayor interés para la conservación se denomina –internacionalmente– Banco Burdwood. Fue un objetivo específico del foro promover acciones para la preservación de esta área en particular.

¿Cómo? Brevemente se describen algunos de los pasos y acciones desarrolladas:

- Construcción de una visión regional compartida en torno a los desafíos para la gestión ecosistémica del Mar Patagónico y la selección de sitios clave para la conservación.

- Espacios de diálogo intersectoriales [particularmente academia y OSC].
- Espacios de diálogo y articulación con legisladores y asesores legislativos.
- Elaboración de un documento de diagnóstico y recomendaciones para la Ley de creación de la primer área marino protegida del país.
- Reunión pública de presentación de las conclusiones en el Congreso.
- Seguimiento de la labor del proyecto de ley en las distintas comisiones.

RESULTADO

- Aprobación por ley de la Primer Área Marina protegida 100% oceánica, que se denominó “Área Protegida Namuncurá - Banco Burdwood”. La misma incluyó varias de las recomendaciones elaboradas por las organizaciones del Foro.
- Actualmente se está trabajando para avanzar en la reglamentación de la ley.

TIEMPO DEL PROCESO

Creación del Foro: 2004. Identificación de objetivo y prioridades para incidencia: 2010. Aprobación de ley: 2013.

PARA MÁS INFORMACIÓN

“Mar Patagónico. Creación del Área Marino Protegida Namuncurá - Banco Burdwood” http://www.cambiodemocratico.org/sitio2011/wp-content/uploads/2015/02/Ficha_Mar_Patagonico.pdf

CASO 2: ALIANZA POR LA LUCHA CONTRA LA TRATA DE PERSONAS

PROCESO DE INCIDENCIA SOBRE LA REGLAMENTACIÓN DE LA LEY 26.842**QUIÉNES**

El grupo de lucha contra la trata de personas con fines de explotación sexual se encuentra conformado por un grupo de 11 organizaciones de la sociedad civil con diversidad de miradas en torno a la temática.

CONTEXTO

La trata de personas es una de las dimensiones del crimen organizado que existe en Argentina. Diversas OSC cuestionan las políticas existentes en el país para abordar de forma efectiva esta problemática. En este marco, durante 2011 y 2012 se impulsó el debate en el Congreso sobre la modificación a la N° Ley 26.364, sobre la Prevención y Sanción de la Trata de Personas y Asistencia a sus Víctimas. Las repercusiones del caso Marita Verón fueron el detonante final que potenció el reclamo social y la visibilidad pública de esta temática y aceleró su sanción en diciembre de 2012 [Ley N° 26.842].

OBJETIVO ESPECÍFICO

Incidir en políticas públicas de prevención y asistencia que deben recibir las víctimas de trata de personas. Capacitación de funcionarios públicos en la temática para una correcta aplicación de la ley.

¿CÓMO?

- Conformación de un grupo promotor de organizaciones con miradas diversas sobre la problemática.
- Fortalecimiento de sus capacidades de diálogo e incidencia colaborativa en políticas públicas.
- Construcción de consenso sobre los temas clave a ser incorporados en la legislación.

- Generación de documento de aportes a la reglamentación de la ley.
- Reuniones bilaterales con actores clave y representantes del Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo para transmitirles el trabajo del grupo.
- Conferencias de prensa en la Cámara de Diputados del Congreso de la Nación y con legisladores involucrados en el proceso.

RESULTADO

- Sanción de la Ley N° 26.842 de Prevención y Sanción de la Trata de Personas y Asistencia a sus Víctimas con aportes de distintas organizaciones. [Uno de los aportes destacados de la ley por parte de las organizaciones fue la sugerencia de conformación del Consejo Federal para la Lucha contra la Trata y Explotación de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas, en el cual las organizaciones de la sociedad civil se encuentran representadas].
- Proceso de reglamentación de la Ley N° 26.842 con aportes de las organizaciones.
- Elaboración de un Manual de reglas prácticas en la Cámara Nacional de Casación Penal para actuar en casos de trata de personas

En virtud de la situación actual, el grupo sostiene que aún deben realizarse acciones y modificaciones para la prevención y lucha contra este delito, y continúan trabajando en conjunto para ello.

TIEMPO DEL PROCESO

2011 al presente.

PARA MÁS INFORMACIÓN

<http://www.directoriolegislativo.org/familia-mujer-minoridad/directorio-legislativo-y-ongs-incidimos-en-la-nueva-ley-de-trata/>

<http://www.directoriolegislativo.org/destacados/hoy-salio-el-decreto-reglamentario-de-la-ley-de-trata-de-personas-2/>

ALIAR

BLOQUE C

p. 227

11.5 ¿QUÉ TIPO DE HERRAMIENTAS DE PARTICIPACIÓN E INCIDENCIA NOS OFRECEN LAS NUEVAS TECNOLOGÍAS?

Existe un tercer gran grupo de herramientas de participación no formales en políticas públicas que está vinculado, por un lado, al desarrollo de nuevas tecnologías de participación y comunicación; y por otro lado, a una creciente demanda global por nuevas estrategias y mecanismos que permitan liderar el cambio social hacia modelos de desarrollo más democráticos, inclusivos y sostenibles.¹⁵ Estas herramientas pueden ser utilizadas ya sea en un sentido arriba-abajo, es decir desde entidades gubernamentales hacia la población en general, con el objetivo de consultar, recabar información o hacer partícipe a la ciudadanía sobre algún tema en particular; o en un sentido abajo-arriba, como una herramienta de reclamo, movilización e incidencia de la ciudadanía en los procesos de toma de decisiones.

Asimismo, también es importante considerar la direccionalidad de la articulación. Esta será unidireccional cuando el flujo de información sea solo de un lado hacia el otro [por ejemplo, activi-

dades vinculadas a la difusión de información o al incremento de la conciencia social respecto a un tema determinado]. Por su lado, será bidireccional cuando implique una retroalimentación constante de información entre ambas partes. Así, en los casos en los que se solicite participación de ciertos actores respecto a un tema determinado y la información recibida modifique la situación previa, podremos hablar de un proceso de retroalimentación bidireccional [Gigler y Bailur 2014].

En términos generales, las herramientas virtuales de participación tienen la característica de hacer más rápida y fácil la comunicación, así como también de viralizar¹⁶ la información muy rápidamente. También tienen un potencial inclusivo muy grande, no solo en términos de cantidad de gente a la que pueden llegar sino también en diversidad [de género, edad, religión, etc].

Si bien el desarrollo de nuevas herramientas virtuales abre una ventana de oportunidades para la par-

15. Un ejemplo a considerar es la llamada “Primavera árabe”, concepto que hace referencia a una serie de protestas y alzamientos populares que se dieron en los países árabes en 2010. Lo característico de este fenómeno para nuestro caso fue el impacto que tuvo el uso masivo de redes sociales para convocar a la población al reclamo. Estas herramientas contribuyeron a la unión de grupos diversos procedentes de Marruecos, Egipto, Túnez, Libia, Siria, Bahrein y Yemen en una causa común.

16. Viralizar es dar a una unidad de información la capacidad de reproducirse de forma exponencial. Esto es, emulando a los virus, que el contenido tenga la capacidad de reproducirse “solo”.

ticipación ciudadana, el fortalecimiento de la democracia y la mejora del diseño e implementación de políticas públicas; las mismas no dejan de ser solo una herramienta más dentro de un conjunto mayor de otras herramientas que permiten coordinar esfuerzos. En este sentido, las nuevas tecnologías son un instrumento que debe ser diseñado y adaptado cuidadosamente al contexto y a las necesidades específicas de la población a la cual se dirige. Así, han de considerarse también las capacidades del gobierno y las comunidades de involucrarse y hacer uso efectivo de las mismas. Por ejemplo, en los ca-

sos en los que el gobierno utiliza estas tecnologías, será necesario clarificar muy bien los objetivos y alcance que tendrá, ya que puede generar falsas expectativas y terminar frustrando la participación. Si esto ocurre, el potencial de la herramienta se verá afectado, no por la herramienta en sí, sino por el uso ineficiente que se ha hecho de ella.

A sabiendas de que es un campo en permanente transformación, a continuación esbozaremos solo algunos **ejemplos** de estas herramientas virtuales y de su utilización en el ámbito de lo público.

11.5.1 PETICIONES ONLINE

Son plataformas que se utilizan para recaudar firmas con objetivos diversos, como generar conciencia sobre un tema, demostrar apoyo o desacuerdo público, o incidir en un cambio concreto sobre un tema de interés social. Ejemplos de esta herramienta son el movimiento global AVAAZ

y Change.org. En Argentina, por ejemplo, se han utilizado estas herramientas con objetivos de lo más variados, desde destrabar obstáculos para la compra de un tomógrafo en un hospital o presionar para la sanción de ciertas leyes (como la Ley de Bosques o la Ley de Glaciares).

11.5.2 ENCUESTAS ONLINE

Se desarrollan a través de plataformas que buscan documentar la opinión ciudadana sobre distintas propuestas de política a nivel nacional y/o subnacional. Muchas de estas plataformas fueron desarrolladas utilizando el software Democracia OS,¹⁷ desarrollado en Argentina y actualmente utilizado y difundido particularmente por el Partido de la Red. Además de proveer una plataforma donde los ciuda-

danos pueden dar sus opiniones, muchas de estas iniciativas dan un paso adicional y generan espacios para asegurarse de presentar las conclusiones a los tomadores de decisión. Tal es el caso, por ejemplo, de Votenaweb, una herramienta de participación utilizada en Brasil que busca no solo relevar comentarios a los proyectos de ley con estado parlamentario sino también difundirlos en el Congreso nacional.

17. El software Democracia OS es un espacio *online* para la deliberación y votación de propuestas políticas. El software propone estimular mejores argumentos y arribar a mejores decisiones de forma colectiva.

11.5.3 REDES SOCIALES COMO FACEBOOK O TWITTER

Cada vez más, estas herramientas se utilizan para establecer un canal de comunicación directo con ciertas personas clave a las cuales queremos transmitir un mensaje o demandar una acción.

Son también utilizadas para realizar consultas o encuestas *online* que sirvan para medir de alguna forma la percepción/opinión ciudadana sobre determinado tema.

11.5.4 CROWDSOURCING

Se llama *crowdsourcing* (del inglés *crowd*: multitud; *outsource*: externalizar) al proceso a través del cual se solicita a un grupo amplio de personas la generación de ideas, propuestas o contenidos para abordar una problemática específica. El ejemplo más conocido es Wikipedia, que en lugar de contratar especialistas en distintas temáticas, escritores y editores, elabora una enciclopedia

con el aporte de toda la comunidad. El sistema de *crowdsourcing* parte del supuesto de que la inteligencia colectiva es superior a la inteligencia y las capacidades individuales (www.dailycrowdsource.com). Existen distintos tipos de *crowdsourcing*; entre ellos los más conocidos son *crowdcasting*, *crowdsourcedesign*, *crowdfunding*, *microtasking*, entre otros.¹⁸

11.5.5 PLATAFORMAS DE INFORMACIÓN Y AUDITORÍA SOCIAL

Existen también otros ejemplos de plataformas que se utilizan para influir en la toma de decisiones, donde los ciudadanos expresan o denuncian sus problemas. Este es el caso de FixMyStreet.

com de Inglaterra, por ejemplo, que se utiliza para denunciar o discutir problemas en el barrio; y el de ipaidabribe.com, que se utiliza para denunciar coimas en la India.

18. *Crowdcasting*: se plantea un problema o tarea a la multitud, siendo compensado el que lo resuelva antes o mejor (por ej. <http://www.innocentive.com/>). *Crowdsourcedesign*: ante una demanda de un artículo de diseño, se publica la necesidad concreta y los interesados hacen distintas ofertas en términos de tipo de producto, costo y tiempo requerido. Esto permite, no solo abrir la convocatoria a la participación de más personas (diseñadores), sino también seleccionar el producto que se adapte mejor a las necesidades del cliente. *Crowdfunding*: implica la convocatoria a donaciones a un proyecto específico. *Microtasking*: implica dividir una actividad en pequeñas tareas, y ofrecer una remuneración por cada una de ellas. *Microtasking* puede incluir tareas varias como el subtítulo de imágenes, la corrección de bases de datos, la transcripción de archivos de audio, entre otras.



CONCLUSIONES

Como hemos visto a lo largo del módulo, existen diversos espacios y herramientas de participación no formalizadas aún en nuestro marco institucional, que pueden ser aprovechadas por la ciudadanía para incidir en los procesos de toma de decisiones que afectan su vida. Es importante que se evalúe la utilidad y pertinencia de cada una de estas herramientas en función de las características socio-económicas, políticas y culturales de la población objetivo y ajustar su diseño e implementación según el contexto específico. Incluso, una combinación de herramientas puede ser en ocasiones necesaria para alcanzar nuestros objetivos de participación e incidencia en el ámbito público.

Cabe destacar que las herramientas de participación no formal (o al menos las que hemos esbozado en este apartado) buscan de alguna forma ir un poco más allá de la cuestión de la participación en el ámbito de lo público para ensayar nuevas formas de relacionarse entre actores basadas en la creencia del potencial de construcción colectiva por sobre la individualidad y en la valorización de la colaboración por sobre la confrontación.

Será preciso que estas herramientas continúen madurando y demostrando su potencial transformador de la situación social para que puedan gradualmente ser incorporadas e institucionalizadas en nuestro sistema político, para crear procedimientos de participación más sólidos y sostenibles. De cualquier forma, el desafío mayor continuará residiendo en utilizar el potencial de las herramientas que tenemos disponibles de la forma más eficiente posible en aras de mejorar las condiciones de vida y bienestar de la población, que ha de ser el fin último de la participación.

BIBLIOGRAFÍA

Banco Mundial [2014]. *Strategic framework for mainstreaming citizen engagement in World Bank Group Operations*. Disponible en: <https://consultations.worldbank.org/Data/hub/files/consultation-template/engaging-citizens-improved-resultsopenconsultationtemplate/materials/finalstrategicframeworkforce.pdf>

Cabria Mellace, Ana. [2009]. *Condiciones para el Diálogo*. Inédito.

Fundación Cambio Democrático [2003]. *Manual Construcción de consenso: Los procesos colaborativos*. Buenos Aires. Disponible en: http://www.cambiodemocratico.org/sitio2011/wp-content/uploads/2015/02/CONSTRUCCI%C3%93N-DE-CONSENSO_-Los-Procesos-Colaborativos.pdf

Fundación Cambio Democrático, Fundación Directorio Legislativo y Fundación Avina [2013]. *Incidencia Colaborativa de la Sociedad Civil en Políticas Ambientales*. Disponible en: <http://www.cambiodemocratico.org/sitio2011/wp-content/uploads/2015/02/INCIDENCIA-POL%C3%8DTICAS-AMBIENTALES.pdf>

Fundación Directorio Legislativo y Fundación Cambio Democrático. [2011]. *Manual Incidencia Colaborativa en los Poderes Legislativos*. Disponible en: <http://www.cambiodemocratico.org/sitio2011/wp-content/uploads/2015/02/INCIDENCIA-COLABORATIVA-EN-LOS-PODERES-LEGISLATIVOS.pdf>

Gigler, Bjorn-Soren y Bailur, Savita [eds.] [2014]. *Closing the Feedback Loop: Can Technology Bridge the Accountability Gap?* Directions in Development. Washington, DC: World Bank. Disponible en: <http://digitalprinciples.org/wp-content/uploads/2015/05/Closing-the-Feedback-Loop.pdf>

Newton, Kenneth [2001]. "Trust, Social Capital, Civil Society, and Democracy". En: *International Political Science Review*, vol. 22 n° 2, pp. 201-214. Disponible en: http://is.muni.cz/el/1423/jaro2010/PSY222/um/11678300/Trust__Social_Capital__Civil_Society__and_Democracy__Newton_.pdf

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo [PNUD]. [2013]. *Guía Práctica de Diálogo Democrático*. Guatemala: Sergráfica S.A.

Pruitt, Bettye y Phillip, Thomas. [2008]. *Diálogo Democrático. Un manual para practicantes*. New York: PNUD. Disponible en: https://www.oas.org/es/sap/dsdme/pubs/DIAL_%20DEMO_s.pdf

RECURSOS

Manual Construcción de Consenso. Los Procesos Colaborativos. Fundación Cambio Democrático. Disponible en: http://www.cambiodemocratico.org/sitio2011/wp-content/uploads/2015/02/CONSTRUCCI%C3%93N-DE-CONSENSO_-Los-Procesos-Colaborativos.pdf -/- Guía práctica de Diálogo Democrático. PNUD. Disponible en: https://www.oas.org/es/sap/dsdme/pubs/guia_s.pdf

HERRAMIENTAS JURÍDICAS

En este módulo explicaremos en qué consiste el litigio estratégico y de qué maneras puede contribuir a generar cambios sociales mediante la intervención del Poder Judicial.

La comprensión de esta herramienta de incidencia parte del entendimiento de que las demandas sociales pueden y deben traducirse en lenguaje de derechos. Así, el Poder Judicial se presenta como el poder del Estado encargado de garantizar que los derechos sean efectivos. La presentación en la justicia de acciones individuales con casos paradigmáticos o de demandas colectivas para modificar situaciones de violación estructural de derechos permite lograr el pronunciamien-

to del Poder Judicial en asuntos de trascendencia pública, visibilizar y/o colocar en la agenda política determinados reclamos o reivindicaciones sociales y obligar al Estado a diseñar e implementar políticas públicas.

Dado que Argentina se organiza a través de un sistema federal y las provincias no han delegado sus regímenes procesales al Estado nacional, existe un código de procedimiento para cada una de ellas, motivo por el cual las normas para litigar varían en cada caso. No obstante, abordaremos aspectos conceptuales referidos a la herramienta del litigio estratégico y, en lo referido a cuestiones procedimentales, centraremos nuestra aten-

Preguntas
que respondemos
en este módulo



¿Qué son los derechos humanos? ¿Cómo funciona el sistema de derechos en nuestro país?

¿Qué es y para qué puede servir el litigio estratégico?

¿Cómo utilizar el litigio estratégico en una campaña de incidencia?

¿Cómo llevar adelante un caso de litigio estratégico?

ción en el régimen procesal federal, que es el que rige para todos los asuntos en los que se pretenda entablar acciones contra el Estado nacional. Asimismo, repasaremos algunos casos exitosos, que ofrecen enseñanzas sobre buenas prácticas en el uso de esta herramienta para alcanzar reformas estructurales que mejoren el régimen de satisfacción de derechos.

En síntesis, veremos que el litigio estratégico constituye una herramienta que, utilizada correctamente –con la debida ponderación de oportunidades y riesgos, y en el marco de una campaña de incidencia mayor–, puede ser muy provechosa para avanzar hacia la efectividad de derechos fundamentales.

12.1 BASES PARA EL LITIGIO ESTRATÉGICO: LOS DERECHOS HUMANOS Y UN NUEVO ROL DEL PODER JUDICIAL PARA HACERLOS EFECTIVOS

Una de las notas más importantes de la reforma constitucional de 1994 consiste en la ampliación de la “carta” de derechos de los argentinos. La incorporación a nuestra norma suprema de una serie de pactos y tratados internacionales de derechos humanos significó un aumento del número y el tipo de los derechos reconocidos, lo que fortaleció su exigibilidad frente al Estado. En una

realidad en donde en muchos casos los hechos se distancian más o menos notoriamente de las normas, esto trajo consigo un refuerzo de las facultades del Poder Judicial, no solo en lo que hace a su rol de control de los excesos del poder “político”, sino en la reconstrucción de otro rol fundamental, que lo posiciona como garante de la efectividad de aquellos “nuevos” y “más fuertes” derechos.¹⁹

12.1.1 ¿QUÉ ES Y PARA QUÉ PUEDE SERVIR EL LITIGIO ESTRATÉGICO?

El litigio estratégico es una herramienta jurídica de incidencia política que puede ser definida “como una herramienta judicial que involucra la selección y presentación de un caso ante los tribunales con el objetivo de alcanzar cambios en las políticas públicas que deriven en una mejora de la sociedad” [Geary 2009]. Su propósito es generar una modificación estructural en las condiciones

sociales. A través del litigio estratégico, se busca la intervención del Poder Judicial con el fin de lograr reformas estructurales tendientes a asegurar el cumplimiento de derechos fundamentales.

Su utilización puede responder a la búsqueda de diversos objetivos, tales como generar avances en la jurisprudencia, visibilizar una situación de vul-

19. A los derechos “civiles y políticos” [a la vida, a la libertad, a la propiedad, al sufragio] se incorporaron los derechos “económicos sociales y culturales” [a la salud, la educación, la vivienda, el medio ambiente sano] y se reconoció que ciertos derechos son “colectivos” o de “incidencia colectiva”, asumiendo que su vulneración puede producirse en forma “masiva” y que por ende, su exigibilidad admite respuestas también colectivas.

Por otra parte, no hace mucho tiempo atrás se sostenía que ciertos derechos [por ejemplo el derecho a una vivienda digna] no eran exigibles judicialmente. Tanto jueces como juristas afirmaban que se trataba de derechos “programáticos” [por oposición a “operativos”], y que hasta tanto el Poder Ejecutivo no dictara una ley o creara un “programa” tendiente a su satisfacción y determinada persona fuera, por ejemplo, beneficiaria, el derecho no era exigible en justicia. Esta afirmación es insostenible. Todos los derechos, sin distinción, son operativos y exigibles directamente en justicia, y el Estado no puede excusarse de su cumplimiento bajo el argumento de que no cuenta con un reglamento o con un programa para garantizarlo. Al respecto, puede consultarse el caso “Ekmekdjian” de la CSJN.

neración de derechos, poner en la agenda pública determinada situación, generar instancias de rendición de cuentas de las autoridades, impulsar cambios en leyes, reglamentos o prácticas que vulneran derechos, obligar al Estado a implementar una reforma estructural respecto de una situación de vulneración de derechos y, en general, elevar los estándares de protección de los derechos humanos en determinado tema en particular.

Ya que los instrumentos internacionales de derechos humanos reconocidos en nuestra Constitución [art. 75. Inc. 22] acuerdan una mayor tutela a los desfavorecidos o discriminados en el goce de derechos, el conocimiento y manejo adecuado de esta herramienta puede aportar más poder de impacto e incidencia a las organizaciones que promueven derechos fundamentales.

El éxito de esta herramienta depende, a su vez, de factores externos que pueden quedar fuera del ámbito de influencia y/o del control del litigante. La independencia judicial, el “tipo” de juez que entiende en el caso y su mayor o menor compromiso con los derechos fundamentales, su habilidad para la gestión del caso, por un lado; y el contexto político, el carácter polémico del tema, sus implicancias morales o ideológicas, así como la movilización social y la presencia o no de un movimiento o un colectivo social que sostenga el reclamo, por el otro, son solo algunos de estos innumerables factores. Sin embargo, esta valoración contextual es parte del desarrollo de la estrategia misma, y efectuarla colocará al actor en una mejor posición que le permitirá, de antemano o sobre la marcha, replantear y redefinir el objetivo que pretende alcanzar con el litigio para contribuir a los fines buscados.

12.2 ALGUNOS EJEMPLOS DEL USO DEL LITIGIO ESTRATÉGICO EN ARGENTINA

12.2.1 A MODO DE INTRODUCCIÓN

En Argentina, nuestro máximo tribunal y también algunos jueces inferiores han dictado sentencias en casos estructurales, que involucran derechos fundamentales, de alto impacto público y trascendencia social. Del mismo modo, tanto organizaciones como otros actores de la sociedad civil han hecho uso de la herramienta del litigio estratégico para lograr el pronunciamiento o la intervención del Poder Judicial en asuntos de trascendencia pública.

La jurisprudencia fue superando la noción equivocada de que le está vedada al Poder Judicial su intervención en ciertos asuntos por ser considerados ajenos a su incumbencia y propios de las esferas “políticas”. La división de poderes era uno de los principales argumentos que se usaban para

avalar esta postura. En la actualidad, y sobre todo a la luz de la obligación asumida por los Estados de respetar y garantizar los derechos fundamentales y la obligación de garantizar una tutela judicial efectiva, se ha impuesto la necesidad de un rol más activo de la judicatura.

El litigio estratégico puede ser tanto individual como colectivo, y su finalidad puede comprender objetivos tan variados como la visibilización de un problema, la generación de debate público, el empoderamiento de ciertos actores o la obtención de manera directa de una intervención por parte del Poder Judicial que ponga fin a cierto conflicto y reconozca y realice los derechos vulnerados, entre muchos otros. Lo más importante a la hora de iniciar un caso judicial con el objetivo de lograr o

contribuir al logro de un cambio estructural, es tener claro el objetivo que se pretende.

En el sistema jurídico argentino, además del litigio individual, en el que se usa un caso emblemático y representativo de un problema estructural, puede

usarse el litigio colectivo. En las llamadas acciones de clase, quien se presenta ante la justicia lo hace en representación de un colectivo de personas que consideran que sus derechos han sido vulnerados por las mismas causas fácticas e invocando los mismos derechos reclaman también un remedio colectivo.

Aunque se focalizará en Argentina, puede resultar ilustrativo comentar brevemente uno de los casos paradigmáticos de litigio de reforma estructural. Se trata del caso **“Brown v. Board of Education”** que tuvo lugar en **Estados Unidos**. El mismo tenía por objeto cuestionar las políticas de segregación racial del sistema educativo de los Estados Unidos. La Corte declaró que el sistema segregacionista era inconstitucional. Es decir, que toda la política de educación segregada por motivos raciales era violatoria de derechos y debía ser modificada. Esta decisión impactó no solo en el significado y alcance del derecho a la igualdad, sino que conmovió las propias bases del sistema educativo estadounidense. Pero por sobre todo, el discurso jurídico se sumó a las filas de la lucha por la igualdad en la voz de la máxima autoridad judicial norteamericana. Ello no es menor pues, amén de la batalla social y cultural que se libraba en paralelo, fuera de tribunales, el fallo marcó un importante punto de partida y un posicionamiento del “derecho”, y fue fundamental para avanzar en las reformas que más tarde y no sin graves dificultades, debieron adoptarse.

12.2.2 EJEMPLOS EN ARGENTINA

A continuación, se analizarán cuatro casos resueltos por el máximo tribunal.

ASOCIACIÓN BENGHALENSIS

En cumplimiento de la Ley N° 23.798 de Lucha contra el Síndrome de Inmunodeficiencia Adquirida promulgada en 1990, el Estado Nacional diseñó el Programa Nacional de SIDA. Este programa obligaba al Ministerio de Salud y Acción Social a entregar los medicamentos necesarios para el tratamiento de las personas con VIH-SIDA que carezcan de obra social o sistema privado de salud. Las obras sociales, por su parte, tenían la obligación de entregar los medicamentos para el tratamiento por aplicación de las leyes N° 24.455, 23.660 y 23.661 y por las obligaciones contractuales asumidas con sus afiliados. De esta forma, el régimen legal vi-

gente había quedado instituido para que todas las personas con VIH/SIDA, encontraran garantizado el acceso a los tratamientos necesarios.

Las personas que vivían con VIH/SIDA habían recurrido en numerosas oportunidades a los tribunales para reclamar allí al Estado, las obras sociales o a las empresas de servicios médicos privados el cumplimiento de su obligación de brindar cobertura médica y farmacológica. En la mayoría de estos casos los jueces habían desarrollado un activismo comprometido que los había llevado a exigir el cumplimiento de las obligaciones previstas en

las normas, dictar medidas cautelares para satisfacer en forma inmediata los derechos vulnerados y aplicar severas multas en caso de condenas por incumplimiento. Pese a las normas, lo cierto es que las personas con VIH/SIDA necesitaban acceder a la justicia para lograr satisfacer un derecho fundamental básico que además se encontraba protegido por una ley.

En el año 2000, la Asociación Benghalensis, la Fundación Descida, la Fundación FEIM, la Asociación Civil Intilla, la Fundación RED, la Fundación CEDOSEX, la Fundación Argentina Pro Ayuda al Niño con Sida y la Asociación Civil SIGLA presentaron un amparo para que se obligue al Estado nacional a cumplir con la obligación legal de asistencia, tratamiento, rehabilitación y suministro de medicamentos. La Corte, al entender en la causa, confirmó por un lado la legitimidad de las organizaciones para accionar, no solo en razón de su interés difuso en que se cumplan la Constitución y las leyes sino en su carácter de titulares de un derecho de incidencia colectiva a la protección de la salud [además del derecho que les asiste para accionar en virtud del cumplimiento de una de las finalidades de su creación que, en el caso, es la de luchar contra el Sida]. Luego, el tribunal adoptó un remedio de tipo general: obligó al Ministerio a cumplir con la Ley Nacional de SIDA, cuyas prestaciones deben alcanzar a todas las personas que viven con VIH.

La activa intervención judicial en los conflictos referidos a la situación de las personas que viven con VIH estableció el litigio como una herramienta valiosa para demandar respuestas urgentes frente a problemas que involucran derechos fundamentales como la salud y la vida. Además, el amparo presentado por varias organizaciones fortaleció el ámbito judicial como un espacio de control sobre el Estado

y las empresas prestadoras de servicios de salud, cuya discrecionalidad está limitada por la ley.

Sin embargo, persisten hasta hoy serias falencias en la regulación de la provisión de los medicamentos y otras prestaciones, que se suman a la falta de campañas sostenidas de prevención y a los problemas estructurales de los que adolecen las políticas públicas en materia de salud.²⁰ Si bien esta sentencia constituyó un antecedente fundamental para la determinación de las obligaciones estatales, la reiteración del problema que le había dado origen y las limitaciones en la ejecución del fallo mostraron la necesidad de presentar nuevos reclamos judiciales que encontraban en el caso Benghalensis una jurisprudencia que los jueces difícilmente podrían eludir. La reiteración del problema no deslegitima la herramienta del litigio, sino que muestra las limitaciones que tiene el mismo sistema para garantizar efectivamente los derechos que protege el precedente judicial, lo cual obliga a tener en cuenta, desde el comienzo, las estrategias que se desarrollarán en las distintas etapas del proceso a fin de maximizar el impacto de los resultados que se espera obtener. Un buen uso de la herramienta puede proponerse como primer objetivo lograr un pronunciamiento del máximo tribunal en el asunto. Pero cuando el pronunciamiento del máximo tribunal conmina al Estado al cumplimiento de normas, en algunos casos el problema se reedita debido a que las órdenes judiciales también son incumplidas. Es por eso que es necesario tener presente, desde el comienzo, qué mecanismos diseñaremos y qué medidas concretas se requerirán al Poder Judicial y, a través de este, a la parte demandada, para lograr que las decisiones se materialicen en la práctica. Obtener el efectivo cumplimiento de las decisiones judiciales que ordenan remedios estructurales es uno de los mayores desafíos que conlleva el uso estratégico del litigio.

20. Centro de Estudios Legales y Sociales [CELS], Amparos colectivos para la provisión de medicamentos del VIH/SIDA- Casos A.V. y C. M. y IOMA. Disponible en: <http://www.cels.org.ar/agendatematica/?info=detalleDocF&ids=138&lang=es&ss=86&idc=602>

ALIAR

BLOQUE C

p. 238

VERBITSKY

En la causa “Verbitsky”, el Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS) interpuso acción de habeas corpus, en los términos del artículo 43 de la Constitución Nacional, en amparo de todas las personas privadas de su libertad en jurisdicción de la provincia de Buenos Aires detenidas en establecimientos policiales superpoblados, y de todas aquellas detenidas en tales lugares, pese a que, legal y constitucionalmente, su alojamiento debería desarrollarse en centros de detención especializados.

Las condiciones de detención²¹ eran la punta del iceberg de una política criminal y penitenciaria en crisis. En los años anteriores a la presentación del caso, las reformas legislativas introducidas en materia de excarcelación y de ejecución penal, trajeron aparejadas un significativo aumento en la cantidad de personas privadas de su libertad en el ámbito local. La acción se presentó ante el Tribunal de Casación Penal de la Provincia de Buenos Aires, pero este decidió rechazarla con fundamento en que no era competente para entender originariamente en la acción instaurada. El CELS impugnó la sentencia del Tribunal de Casación ante la Suprema Corte de la Provincia de Buenos Aires [en adelante, SCBA]. La Suprema Corte de Justicia de la Provincia de Buenos Aires [SCJPBA] decidió declarar inadmisibles los recursos del accionante. Contra este pronunciamiento, la actora interpuso recurso extraordinario federal ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación [CSJN].

La CSJN afirmó que corresponde sin duda alguna al Poder Judicial de la Nación garantizar la eficacia de los derechos y evitar que estos sean vulnerados, como objetivo fundamental y rector a la hora de administrar justicia y decidir las controversias. Ambas materias [políticas públicas y derechos] se superponen parcialmente cuando una política es lesiva de derechos, por lo cual siempre se argumenta en contra de la jurisdicción, alegando que en tales supuestos media una injerencia indebida del Poder Judicial en la política, cuando en realidad lo único que hace el Poder Judicial, en su respectivo ámbito de competencia y con la prudencia debida en cada caso, es tutelar los derechos e invalidar esa política solo en la medida en que los lesiona. No se trata de evaluar qué política sería más conveniente para la mejor realización de ciertos derechos, sino evitar las consecuencias de las que clara y decididamente ponen en peligro o lesionan bienes jurídicos fundamentales tutelados por la Constitución. Es decir que, en la medida en que una política lesiona derechos, es competencia del Poder Judicial intervenir, ordenando medidas concretas tendientes a restablecerlos.

Frente a la complejidad del caso, la CSJN dictó un pronunciamiento complejo: ordenó, por un lado, a la SCJPBA que a través de los jueces competentes hiciera cesar en el término de sesenta días la detención en comisarías de la provincia de menores y enfermos, y que tomara las medidas necesari-

21. La superpoblación y el consecuente hacinamiento que deben padecer las personas privadas de su libertad es la nota distintiva de las 340 comisarías que funcionan en el territorio de la provincia de Buenos Aires. No obstante poseer una capacidad para 3178 detenidos alojan 6364, según información del mes de octubre de 2001. La situación se agrava en el conurbano, donde 5080 detenidos ocupan 2068 plazas. Los calabozos se encuentran en un estado deplorable de conservación e higiene; carecen por lo general de ventilación y luz natural. La humedad y, en verano, el calor son agobiantes. No cuentan con ningún tipo de mobiliario, por lo que toda la actividad [comer, dormir, etc.] que desarrollan los internos debe llevarse a cabo en el piso. Los sanitarios no son suficientes para todos y no se garantiza la alimentación adecuada de los reclusos. El riesgo de propagación de enfermedades infecto-contagiosas es, sin dudas, mucho mayor y el aumento de casos de violencia física y sexual entre los propios internos es más que significativo [ap. I, párr. 2 del Dictamen del Procurador General de la Nación previo al fallo de la Corte Suprema de Justicia de la Nación].

rias para evitar toda eventual situación de agravamiento de la detención que importara un trato cruel, inhumano o degradante. Por el otro, ordenó al Poder Ejecutivo de la Provincia de Buenos Aires que remitiera a los jueces respectivos en el término de treinta días, un informe pormenorizado en el que consten las condiciones concretas en que se cumple la detención a fin de que éstos pudieran ponderar adecuadamente la necesidad de mantener la detención, o bien dispusieran medidas de cautela o formas de ejecución de la pena menos lesivas. Además ordenó al Poder Ejecutivo de la Provincia de Buenos Aires que informara a la CSJN las medidas que adoptara para mejorar la situación de los detenidos en todo el territorio de la provincia. Frente a la comprobada violación de derechos fundamentales, se exhortó a los Poderes Ejecutivo y Legislativo de la Provincia de Buenos Aires a adecuar su legislación procesal penal en materia de prisión preventiva y excarcelación, y su legislación de ejecución penal y penitenciaria, a los estándares constitucionales e internacionales. Finalmente, encomendó al Poder Ejecutivo de la Provincia de Buenos Aires para que a través de su

Ministerio de Justicia organice la convocatoria de una mesa de diálogo con la accionante y restantes organizaciones presentadas como amigas del tribunal, sin perjuicio de integrarla con otros sectores de la sociedad civil, debiendo informar a la Corte cada sesenta días de los avances logrados.

El litigio colocó en la agenda de los superiores tribunales provinciales la grave situación de los detenidos en las comisarías y establecimientos penitenciarios de la Provincia de Buenos Aires. La Justicia provincial (el Tribunal y la SCBA) habían rechazado la acción. Sin embargo, la CSJN, no solo admitió la acción sino que impartió una serie de órdenes dirigidas a los distintos poderes locales para que actúen coordinadamente en busca de una solución. De este modo, dispuso las condiciones para que las organizaciones de la sociedad civil y de derechos humanos se reunieran para “aportar ideas y soluciones y que en un ámbito de discusión facilitada permita arribar a soluciones consensuadas y sustentables” [CSJN 2005: cons. 26]. Además, estableció un piso mínimo de estándares y derechos a los que debían ajustarse las políticas.

ASOCIACIÓN POR LOS DERECHOS CIVILES C/ PAMI

El caso se inició a mediados de 2009 ante la negativa del PAMI a informar cómo distribuía su pauta oficial. La Asociación por los Derechos Civiles (ADC) solicitó conocer el presupuesto del PAMI en publicidad oficial para el año 2009 y la inversión publicitaria correspondiente a mayo y junio de 2009. Se pidió el detalle según el rubro y medio de comunicación, productora o programa; el tipo de campaña efectuada en cada caso y la indicación sobre la agencia de publicidad o intermediario a través de la cual se procedió a contratar espacios en los medios. El PAMI se negó argumentando que, por ser un ente público no estatal, quedaba afuera de las disposiciones del decreto 1172/03 –que garantiza el ejercicio del derecho de acceso a la información en el ámbito del Poder Ejecutivo Nacional– y que ninguna norma lo obligaba a

entregar dichos datos. La ADC obtuvo sentencia favorable en primera y segunda instancia, pero el caso llegó a la Corte Suprema de Justicia por un recurso promovido por el PAMI.

A fines de octubre de 2012, la Corte Suprema celebró una audiencia pública sobre este caso. En diciembre del mismo año, dictó sentencia. El tribunal reconoció, de manera explícita y contundente, el fundamento constitucional del derecho de acceso a la información pública. Consideró que la negativa a brindar la información requerida constituye un acto arbitrario e ilegítimo en el marco de los principios de una sociedad democrática. Implica, en consecuencia, una acción que recorta en forma severa derechos que son reservados a cualquier ciudadano, en tanto se trate de datos de

indudable interés público y que hagan a la transparencia y a la publicidad de gestión de gobierno, pilares fundamentales de una sociedad que se precie de ser democrática.

El tribunal realizó, además, otras importantes consideraciones en materia de acceso a la información, como el principio de máxima divulgación, las obligaciones de transparencia activa que este derecho impone al Estado y la necesidad de una regulación adecuada. Asimismo, el tribunal destacó “la relación directa e inmediata” que existe entre este derecho y otros derechos humanos como el de la libertad de expresión, que en este caso estaba involucrada porque la

información solicitada refería a la distribución de publicidad oficial.

La trascendencia de este primer fallo de la Corte Suprema, puso en evidencia la ausencia de una ley de acceso a la información pública en nuestro país. El pronunciamiento del tribunal en este tema y la fijación de un estándar, permiten colocar en agenda el problema de la falta de acceso a la información pública, determinar “mínimos” por debajo de los cuales no debería legislarse al momento de dictarse la ley, y contribuyen a dar impulso a acciones que tiendan al reconocimiento de este derecho en el futuro y en las distintas esferas del gobierno nacional y los gobiernos locales.

ASOCIACIÓN CIVIL POR LA IGUALDAD Y LA JUSTICIA C/ GCBA S/ AMPARO

En 2006, la Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia [ACIJ] promovió una acción de amparo contra el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. El objeto de la acción fue lograr que se ordenara al gobierno cumplir con su obligación constitucional de asegurar y financiar el acceso a la educación inicial, al estar afectados el derecho a la educación y a la igualdad, y el principio de autonomía personal.

Ocurría que aunque la Constitución local dispone que el Estado debe “...asegurar y financiar la educación pública [...] a partir de los cuarenta y cinco días...”, la ACIJ demostró que desde 2002 las vacantes en escuelas públicas del nivel inicial eran insuficientes para cumplir con esa obligación. Miles de niños quedaban fuera de las escuelas, pero el presupuesto destinado a obras escolares era subejecutado (la subejecución había alcanzado, en promedio, un 32,3% entre 2002 y 2005).

El caso fue ganado en primera y segunda instancia, donde los jueces reconocieron los derechos a la educación y a la autonomía personal y las ventajas de la educación inicial. Entendieron que los deberes del Estado habían sido vulnerados, y que

las subejecuciones presupuestarias incumplían el deber de adoptar medidas hasta el máximo de los recursos disponibles.

Cuando la causa llegó el Superior Tribunal de Justicia debido a un recurso interpuesto por el Gobierno, las partes alcanzaron un acuerdo. En el mismo, el gobierno se comprometió a ejecutar planes de obras para resolver los problemas de falta de vacantes y a prever recursos suficientes para su ejecución en cada proyecto de presupuesto que elaborara.

El acuerdo se suscribió en febrero de 2011 y su implementación continúa hoy en curso. Previo instrumentos específicos para facilitar su cumplimiento: la designación de un interventor judicial –un profesional que realizaría informes periódicos sobre el avance de las obras– y la creación de una mesa bimestral de trabajo en la que participarían ambas partes para monitorear el cumplimiento del acuerdo y proponer acciones para corregirlo.

Su ejecución ha sido sumamente compleja. Si bien no se ha finalizado el 100% de las obras –a

pesar de haber vencido largamente el plazo para ello– sí se lograron algunos avances: la creación de nuevas vacantes y la sistematización de la información sobre listas de espera generada por la inscripción.

A su vez, en el acuerdo el gobierno reconoció el problema, admitió que se violaban derechos fundamentales, y se obligó a adoptar las medidas necesarias para resolverlo.

La sentencia de Cámara también precisó el contenido del deber de usar el máximo de los recursos disponibles –al establecer que una subejecución presupuestaria violaba ese deber– y fijó pautas claras respecto de las acciones que deben llevar adelante los Estados para cumplir con sus obligaciones en materia de DESC.

Por último, el impacto del caso fue muy grande, por implicar la construcción de nuevas escuelas en una ciudad de casi tres millones de habitantes, y porque permitió dar mucha visibilidad a la problemática. Uno de los desafíos que presenta actualmente el caso, es la dificultad para lograr que el Poder Judicial, a cargo de la ejecución del acuerdo, use las herramientas de las que dispone para constreñir al Poder Ejecutivo a darle cumplimiento. Con frecuencia, los jueces y juezas son reticentes a tomar las medidas sancionatorias o de otro tipo que deben adoptar para asegurar el cumplimiento de sus decisiones. En ese contexto, es clave darle mayor visibilidad pública e incorporar otros actores del proceso, que permitan generar mayor presión para que tanto el Poder Judicial como el demandado cumplan con las obligaciones que pone a su cargo la Constitución.

12.3 EL LITIGIO COMO PARTE DE UNA CAMPAÑA DE INCIDENCIA

El uso del litigio como herramienta puede alcanzar mayores niveles de impacto si es acompañado de otras herramientas y/o recursos en el marco de una campaña de incidencia. La decisión de iniciar una demanda judicial debe estar precedida de un buen diagnóstico de contexto, posibilidades, riesgos, posibles alianzas y resistencias. Es necesario evaluar también, antes y durante el proceso, qué otras acciones de difusión y visibilización, denuncia, seguimiento, movilización, etc., pueden apoyar la estrategia judicial, de acuerdo a las características del caso y el contexto.

Es importante resaltar que, en contextos como los que ameritan el uso de esta herramienta, aun la

mejor demanda y la mejor decisión judicial pueden perder vigor y poder de generación de cambios concretos, si su presentación no es precedida por un buen diagnóstico y si sus objetivos no son pensados en función de él.

En casos de violaciones estructurales de derechos, el rol del Poder Judicial frente a la indiferencia, resistencia o inercia de los otros poderes puede debilitarse. Por ello es fundamental que se despliegue una estrategia que involucre a diferentes actores, interpele a las autoridades, comprometa a actores institucionales que por su rol deban involucrarse.

12.4 REQUISITOS Y HERRAMIENTAS PARA EL LITIGIO

12.4.1 ¿QUIÉN PUEDE LLEVAR ADELANTE UN CASO DE LITIGIO ESTRATÉGICO?

Toda persona, organización o grupo de organizaciones que pueda ser parte actora en un proceso judicial, puede llevar adelante un litigio estratégico. Además, aun sin ser parte del proceso, puede formar parte de la estrategia de incidencia alrededor del caso o incluso sumarse a participar como parte actora en un caso ya iniciado dadas ciertas condiciones sustanciales y formales. En este apartado explicaremos qué requisitos formales y sustanciales deben reunir las personas u organizaciones que pretendan llevar adelante un caso judicial.

Para ser parte en un proceso judicial, las organizaciones o personas jurídicas deben estar debidamente inscriptas en el registro correspondiente y acompañar los instrumentos que hagan a su existencia y constitución como asociación y las actas complementarias que dan cuenta de modificaciones relevantes como el cambio de denominación o el cambio de autoridades. El patrocinio letrado es obligatorio, es decir, siempre deberán actuar con un abogado.

Pero además de cumplir con estos recaudos formales, la organización que pretenda iniciar un proceso judicial debe justificar su “legitimación activa”. Decimos que una persona o una organización están “legitimadas” para demandar cuando están habilitadas a pedir o “pretender” algo, con el argumento de que les corresponde por derecho, ante el sistema de justicia. Sólo quien se encuentra legitimado puede pedir y obtener la tutela judicial contra otro sujeto del que se afirma es el obligado a garantizar o a responder por aquél interés o derecho de quien acciona.

Respecto de este punto, es relevante que las OSC conozcan que en virtud de lo dispuesto por el artículo 43 de la Constitución Nacional, ellas tienen legitimación para accionar en defensa de los derechos de incidencia colectiva. Esto significa que si bien no son titulares del interés o el derecho que se discute, pueden accionar representando a quienes son víctima de la violación de aquellos derechos o intereses. Para ello, es necesario que los objetivos de la asociación estén en línea con los objetivos perseguidos en el objeto de la demanda.

Cuando se usa el litigio en forma estratégica y con casos individuales, esto es, en aquellos en los que se utiliza un caso emblemático para denunciar o visibilizar una situación estructural de violación de derechos o para construir un estándar judicial en relación con los derechos involucrados en esa situación, el único recaudo formal es que la persona que demanda sea el afectado o víctima de la violación de derechos en juego.

Además, si quien acciona es, por ejemplo, víctima de discriminación, esa persona puede accionar por su caso individual, o también puede hacerlo por sí y en representación de la clase que se encuentra en su misma situación de hecho y de derecho (a esto le llamamos anteriormente “acciones de clase” o “procesos colectivos”). En el primero de los casos, para demandar solo un remedio individual, la organización que esté interesada en el litigio por considerarlo estratégico para sus fines sociales, no tendrá sin embargo legitimación para reclamar, pues no es el afectado. En el segundo de los casos, en cambio, si el afectado pretende reclamar por

su derecho y por el derecho de todas las personas que se encuentran en su situación, podrá iniciar la acción por sí solo y también podrá hacerlo junto con una organización. En este último caso, la

organización estará reclamando por los derechos “de incidencia colectiva” que son aquellos que involucran a toda la clase que se encuentran en la misma situación que el “afectado”.

12.4.2 ¿CÓMO PUEDE HACERLO?

A) EL AMPARO. DIFERENCIAS DEL AMPARO INDIVIDUAL Y EL COLECTIVO. SU REGULACIÓN CONSTITUCIONAL, LEGAL Y ALCANCES OTORGADOS POR LA JURISPRUDENCIA. EL AMPARO COLECTIVO

La acción de amparo surge por creación de la CSJN en el caso “Ángel Siri” del año 1957, en el cual se estableció que “basta la comprobación inmediata de que una garantía constitucional se halla restringida para que surja la necesidad de que aquella sea restablecida por los jueces en su integridad, aun en ausencia de una ley que la reglamente”. Luego, con el precedente “Samuel Kot”, se establece que no es relevante distinguir si la restricción ilegítima proviene de una autoridad pública o de actos de particulares para la procedencia de la acción de amparo.

En el orden nacional, rige la Ley N° 16.986, que consagró la acción de amparo contra actos de autoridad pública en 1966, para que dos años más tarde el Código Procesal Civil y Comercial de la Nación [Ley N° 17.544] incluyera al amparo contra otros particulares [art. 321 inc. 2]. Finalmente, al reformarse la Constitución Nacional en 1994, los constituyentes consagraron el amparo de modo expreso en el artículo 43 del nuevo texto constitucional:

Artículo 43. [...] Toda persona puede interponer acción expedita y rápida de amparo, siempre que no exista otro medio judicial más idóneo, contra todo acto u omisión de autoridades públicas o de particulares, que en forma actual o inminente lesione, restrinja, altere o amenace, con arbitrariedad o ilegalidad manifiesta, derechos y garantías reconocidos por esta Constitución, un tratado o una ley. En el caso, el juez podrá declarar la inconstitucionalidad de la norma en que se funde el acto u omisión lesiva. Podría interponer esta acción contra cualquier forma de discriminación y en lo relativo a los derechos que protegen al ambiente, a la competencia, al usuario y al consumidor, así como a los derechos de incidencia colectiva en general, el afectado, el defensor del pueblo y las asociaciones que propendan a esos fines, registradas conforme a la ley, la que determinará los requisitos y formas de su organización [...].

La característica fundamental del amparo es su rapidez. Se trata de un proceso comprimido, destinado a brindar una respuesta judicial inmediata ante la infracción de un derecho constitucional, legal o emergente de un tratado. Según el artículo 2, inciso a de la N° Ley 16.986, este no es admisible cuan-

do “existen recursos o remedios judiciales o administrativos que permitan obtener la protección del derecho o garantía constitucional de que se trate”.

La reforma constitucional modificó sustancialmente esta normativa al determinar que el am-

ALIAR**BLOQUE C****p. 244**

pero solo procederá cuando “no exista otro medio judicial más idóneo”. Es de gran importancia este precepto porque se diferencia de la Ley N° 16.986, la cual permite iniciar la acción sin antes haber agotado los recursos administrativos. Los jueces en tales hipótesis deben extremar ponderación y prudencia, a fin de no decidir, por sumárisimo procedimiento de esta garantía constitucional, cuestiones susceptibles de mayor debate y que correspondan resolver de acuerdo con los procedimientos ordinarios. Dicho de otro modo, el promotor del amparo debe cubrir, cuando la interpone, un presupuesto de admisibilidad: demostrar, aunque sea preliminarmente, que no tiene otros procedimientos útiles para proteger su derecho constitucional.

Esto debe leerse a su vez a la luz de lo dispuesto por los artículos 8 [derecho de toda persona a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable] y 25 [derecho de toda persona a un recurso sencillo y rápido, o a cualquier otro recurso efectivo ante jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales] de la Convención Americana de Derechos Humanos.

El acto lesivo puede provenir de actos u omisiones de los particulares o de las autoridades públicas. Las omisiones del Poder Legislativo y Ejecutivo pueden ser declaradas inconstitucionales por los tribunales de nuestro país y dispuesta la realización de actos que remedien la lesión actual

B) LAS ACCIONES DE CLASE

Tradicionalmente, el proceso fue visto como un asunto entre dos partes destinado a la solución de un conflicto que involucraba tan solo sus propios intereses individuales. Luego, esta concepción comenzó a mostrarse insuficiente para contener la discusión sobre pretensiones que involucraban conflictos colectivos originados en la vulneración de derechos de incidencia colectiva, pues el debate involucra los intereses de grupos o sectores

o futura. Debe tratarse de un acto, u omisión que vulnere o amenace derechos, con “arbitrariedad o legalidad manifiesta”. Es decir que, en principio, tiene que resultar evidentemente inconstitucional o ilegal.

Con la reforma constitucional de 1994, se plasmó expresamente en el artículo 43, párrafo segundo de la Constitución Nacional el de amparo colectivo. Está destinado a tutelar: a) el derecho a la no discriminación; b) medio ambiente; c) libre competencia; d) salud; e) usuarios y consumidores; y f) los derechos de incidencia colectiva en general.

Las garantías constitucionales receptadas en la Constitución Nacional [art. 31] son de aplicación directa en todo el territorio de la nación, sin que la autonomía provincial pueda invocarse contra su aplicación. La regulación del amparo colectivo en la nueva Constitución Nacional mejora sustancialmente en aras de la mayor protección de los derechos públicos subjetivos de la sociedad, un régimen de tutela ya consagrado en el derecho público provincial.

La Ley General de Ambiente N° 25.675 prevé la acción de amparo colectivo, para el supuesto en que se pida el cese de actividades generadoras de daño ambiental colectivo [art. 30, párr. 3ro]. Ello, mientras se discute por otras vías la recomposición del ambiente dañado, mediante la acción de daño ambiental colectivo [art. 30, párr. 1° y 2°].

que comprenden un gran número de personas, a quienes la sentencia afectará de algún modo, sea en forma directa [si participaron en el debate] o refleja [si se les comunica horizontalmente los efectos por la indivisibilidad del objeto de la pretensión] [Verbic 2006].

Este cambio en el objeto del proceso y en la causa de la pretensión procesal, deriva en la necesi-

dad de adaptar el proceso vigente y permitir una discusión seria y real entre la mayor cantidad de partes posibles que pudieran tener interés en el modo de resolverse el caso. En este sentido, no resulta razonable pensar en un sistema democrático donde un derecho reconocido constitucionalmente carezca de eficaces garantías para hacerlo valer en justicia [Verbic 2006].

Estas nuevas vías procesales, además de necesarias para garantizar el acceso a una tutela judicial continua y efectiva, pueden identificarse con objetivos muy claros de política judicial y social.

Entre las finalidades que persiguen los procesos colectivos cabe destacar las siguientes: 1) garantizan un mayor y mejor acceso a la justicia a pretensiones que de otro modo difícilmente podrían ser tuteladas por la rama judicial;²² 2) permiten la discusión en sede judicial de asuntos sociales y políticos que en otros tiempos se encontraban por completo alejados de esta posibilidad; 3) facilitan el logro de una mayor economía procesal en el sistema de justicia, en tanto habilitan que una multiplicidad de acciones individuales repetitivas en tutela de una misma controversia sea sustituida por una única acción colectiva, facilitando de este modo el ahorro de tiempo y dinero, no solo para los afectados sino también para el Estado y para el demandado; 4) logran superar estados de desigualdad generados por ciertas relaciones de consumo o poder, situando a ambas partes (el grupo perjudicado y el demandado) en una posición de igualdad de armas para permitir de tal modo la protección de personas que ni siquiera saben que sus derechos fueron violados o que simplemente no cuentan con

la voluntad de iniciativa, el dinero, la independencia o la organización necesaria para hacerlos valer en juicio; 5) mejoran la efectividad del derecho material en disputa a través de dos formas, a) una directa, configurada por la realización autoritativa de la justicia en el caso concreto, y b) una indirecta o preventiva, a través del desestímulo a la práctica de conductas ilícitas colectivas mediante su efectiva punición; 6) aseguran una mayor participación cívica en el control de los actos de gobierno y la transparencia de su accionar, configurando una nueva forma de actuar en la vida pública ante la crisis de participación ciudadana tradicional a través de los partidos políticos en el marco de la sociedad democrática actual [Verbic 2006].

En algunos casos, cuando el derecho o “bien jurídico” en juego no pertenece a un solo individuo sino a un grupo indeterminado de personas es inevitable que la sentencia dictada no afecte a un número indeterminado de personas. Por ejemplo, cuando una fábrica o una industria extractiva eliminan residuos tóxicos y contaminan el lugar en que se encuentran, no solo se viola el derecho a la salud de cada uno de los habitantes del lugar. Además, se viola el derecho a un medio ambiente sano. Este derecho se refiere a un bien, que, como el medio ambiente, es de carácter colectivo, por lo cual aunque sea una sola persona la que inicia la demanda pidiendo su recomposición, si un juez ordena el cierre de la fábrica y el saneamiento del curso de agua en donde arrojaba sus residuos, entonces con esa decisión necesariamente involucrará y beneficiará a un número indeterminado de personas que gozan del derecho a que el medioambiente que los rodea esté sano.

22. Explica Verbic que “Como todos sabemos, uno de los principales obstáculos para obtener tutela judicial se encuentra en los elevados costos del proceso. Si esto resulta cierto en materia de conflictos individuales, mucho más lo es en materia de conflictos colectivos, donde en muchas oportunidades las pretensiones resultan individualmente no recuperables, entendiéndose por tales aquellas en que los costos exceden el beneficio económico que pudiera obtenerse del éxito en un litigio individual”.

En otros casos, en cambio, por ejemplo cuando una persona que cuenta con una tarjeta de crédito y es víctima de abusos por parte de la entidad que la emite ya que esta le cobra cargos o intereses abusivos, la persona afectada podría reclamar por sí sola, incluso demandar a la empresa judicialmente, y, si ganara, solo ella obtendría la restitución de su dinero y en todo caso una indemnización. Todos los demás consumidores que se encontraban en su misma situación permanecerán en esa situación de abuso hasta tanto no hagan su propio reclamo. Sin embargo, existen buenas razones para que se establezcan mecanismos procesales aptos para garantizar el acceso a la justicia de todos aquellos que no reclaman judicialmente pero se ven afectados por la maniobra. Casos en los que pese a que la parte afectada no cuenta con los incentivos suficientes para iniciar acciones ante la justicia, o casos en los que aun habiendo incentivos suficientes existe un fuerte interés estatal en la protección de tales derechos por tratarse de un sector tradicionalmente postergado o desfavorecido.

Las acciones de clase son una herramienta del litigante para procesar adecuadamente conflictos colectivos y lograr que los efectos de la decisión adoptada por el juez se expanda a toda la clase de sujetos determinados o indeterminados que se

encuentran en la misma situación de quien acciona [en caso de que accione el afectado] o de aquella situación que haya sido específicamente determinada por la asociación que invoca su representación.

El uso de este tipo de herramienta no encuentra un gran desarrollo legal en nuestro ordenamiento. A excepción de ciertas disposiciones previstas en la Ley General de Ambiente [arts. 30, 31, 33] y en la Ley de Defensa del Consumidor [arts. 51, 53 y 54], no existe en el nivel nacional normativa que regule el procedimiento para llevar adelante acciones colectivas. Esta omisión legislativa ha sido sorteada, sin embargo, por la Corte Suprema de Justicia de la Nación a través de diversos pronunciamientos y acordadas. Es sin duda significativo, en este sentido, el precedente “Halabi”. Allí la CSJN establece las pautas que debe reunir una acción colectiva. Luego, la CSJN creó el Registro Público de Procesos Colectivos. Con posterioridad, en la acordada 32/2004 reprodujo –pero ahora con carácter de resolución general aplicable por ello a todos los jueces inferiores del Poder Judicial de la Nación– los recaudos establecidos en “Halabi”, incorporándolos a la información que los jueces deben proveer a dicho Registro cuando se inicie una acción colectiva.

C) LAS MEDIDAS CAUTELARES. CONCEPTO Y TIPOS. TUTELAS ANTICIPADAS

El reconocimiento judicial del derecho y su eventual ejecución ulterior exigen, por lo general, un tiempo más o menos prolongado, máxime cuando para ello se busca alcanzar, además, un delicado equilibrio entre la celeridad en la composición judicial de los conflictos, y la seguridad jurídica que impone, entre otras cosas, un debate exhaustivo sobre la controversia.

El factor tiempo es una nota de dramática importancia para el proceso judicial, pues la función judicial no se agota en la simple, nominal o abstracta declaración del derecho en debate, sino en

su efectivo restablecimiento, teniendo en cuenta que una decisión inoportuna o tardía puede equivaler, la mayoría de las veces, a la inexistencia del derecho.

Las medidas cautelares son decisiones judiciales que tienden a resguardar el resultado del pleito, por un lado, o a evitar que se produzca un mal de imposible reparación ulterior. Para requerirlas, se necesita alegar y demostrar un grado de “verosimilitud en el derecho invocado” o “humo de buen derecho”. Además, se debe demostrar también el “peligro en la demora”.

Lo anterior significa que las medidas cautelares no exigen un examen de certeza sobre la existencia del derecho pretendido sino en grado de una aceptable verosimilitud, una seria probabilidad de que este exista y no una incuestionable realidad que solo se logrará al agotarse el juicio. Además, se encuentran condicionadas a que el interesado acredite el peligro en la demora, esto es, la probabilidad de que la tutela jurídica definitiva que la actora aguarda pueda frustrarse en los hechos porque, a raíz del transcurso del tiempo, los efectos del fallo final resulten prácticamente inoperantes.

La doctrina de los autores y también la jurisprudencia han sostenido que a mayor verosimilitud en el derecho, menor necesidad de demostrar el peligro en la demora.

Además de estos requisitos, se prevé en la ley uno más: el otorgamiento de una adecuada contracautela o garantía (real, personal o juratoria) por cuenta de su solicitante, para responder por los daños que podría generar su traba en caso de habérsela requerido, excediéndose o abusándose del mismo, incluso por las costas generadas por su producción, y que como tal es un recaudo previo a la ejecución (y no al otorgamiento) de la medida cautelar dispuesta.

A nivel nacional, las medidas cautelares se encuentran reguladas en el Código Procesal Civil y Comercial de la Nación [arts. 195 y siguientes].

Cuando el litigio es contra el Estado Nacional, debemos tener en cuenta también la Ley N° 26.854 de medidas cautelares contra el Estado. Esa ley fija algunos recaudos adicionales y un régimen que en algunos aspectos se aparta del general previsto en el Código Procesal. Además, establece que las cautelares tendrán un período de vigencia luego del cual, si no son prorrogadas, caducarán. A nivel provincial, debemos considerar su regulación en los distintos códigos procesales de cada provincia.

Las medidas cautelares son una herramienta valiosa a tener en cuenta en un litigio estratégico. Desde su dictado, y aun cuando sean apeladas, son ejecutables contra el demandado u obligado.²³ Esto significa que su incumplimiento puede devenir en sanciones de tipo económico²⁴ e incluso penal.²⁵ Por otro lado, debemos considerar algunas de sus contras. Puede ocurrir que una estrategia deficiente devenga en un mal uso de las medidas que haga perder de vista el fondo del asunto y dilate la consecución del proceso principal. Incluso, suele ocurrir que luego del dictado de una medida de este tipo por parte del juez, la movillización social y la dimensión política o mediática del tema se “apague” o “enfríe”, lo cual puede ser debilitante para la estrategia del caso.

Existen diversos tipos de medidas cautelares. Cada uno de ellos tiende a distintos fines: algunas tienden a asegurar el cobro de un crédito; otras, a evitar que un acto estatal surta efectos. También

23. En el caso de las medidas cautelares contra el Estado, en virtud de lo dispuesto por Ley N° 26.854 que las regula, cuando estas ordenen la suspensión de los efectos de una disposición legal o un reglamento del mismo rango jerárquico, y sean apeladas, este recurso suspenderá la ejecución de la medida, salvo que se encontrare comprometida la tutela de sectores socialmente vulnerables, se encuentre comprometida la vida digna conforme la Convención Americana de Derechos Humanos, la salud o un derecho de naturaleza alimentaria. También tendrá eficacia cuando se trate de un derecho de naturaleza ambiental [arts. 13 inc. 3 y 2 inc. 2].

24. El juez está habilitado para imponer astreintes. Se trata de la imposición de una multa dineraria en cabeza de quien se encuentra obligado a cumplir y no lo hace, y se devenga por día de incumplimiento.

25. El incumplimiento por parte de un funcionario público de un mandato judicial puede calificar como un delito de violación de los deberes del funcionario público y habilitar que, acreditado el incumplimiento, se remitan los antecedentes del caso a la justicia penal para que tome las medidas que estime pertinentes.

se puede ordenar la realización de determinadas conductas o la abstención de modificar determinada situación o, lo que es lo mismo, la obligación de preservarla.

Asimismo, existe la llamada “medida cautelar genérica”. Conforme su regulación procesal “quien tuviere fundado motivo para temer que durante el tiempo anterior al reconocimiento judicial de su derecho, éste pudiere sufrir un perjuicio inminente o irreparable podrá solicitar las medidas urgentes que, según las circunstancias, fueren más aptas para asegurar provisionalmente el cumplimiento de la sentencia”

En materia de litigio estratégico, es interesante aquella medida a través de la cual se puede obtener la suspensión de los efectos de un acto estatal. Cabe tener presente el uso que de las medidas cautelares realizó el Grupo Clarín para suspender, a su respecto, los efectos de ciertos artículos de la Ley de Medios.²⁶ Ello, desde que la estrategia del Grupo pareció centrada en el sostenimiento de

la cautelar más que en la resolución definitiva y de fondo del conflicto, en el cual el demandante planteó la inconstitucionalidad de ciertos artículos de la referida ley.²⁷ Así, si bien las actoras obtuvieron una medida cautelar el 7 de diciembre de 2009 y promovieron la demanda el 4 de febrero de 2010, recién procedieron a notificarla el 17 de noviembre de ese año. Esas circunstancias resultarían demostrativas de un interés más centrado en lo provisional que en la resolución definitiva del pleito. De ese modo lo advirtió la CSJN, que decidió entonces –y luego de haberlo insinuado como conveniente para que lo realicen los tribunales inferiores que entendían en la causa– confirmar el límite temporal a la vigencia de las medidas cautelares que fijó la Cámara en 36 meses. Recordó la Corte que las cautelares son resoluciones jurisdiccionales precarias, nunca definitivas. Señaló que cuando las cautelares se hacen ordinarias y sustituyen a la sentencia definitiva, se crea un derecho precario, lo que constituye una lesión al objetivo de afianzar la justicia señalado en el propio Preámbulo de la Constitución Nacional.

26. Una reseña breve del derrotero del asunto puede resumirse así: en octubre de 2009 el Grupo Clarín S.A., Arte Radiotelevisivo Argentino, Cablevisión S.A., Multicanal S.A., Radio Mitre S.A. y Teledigital Cable S.A. solicitaron una medida cautelar para suspender el tratamiento legislativo de la Ley de medios. El Juez Nacional en lo Civil y Comercial Federal N° 1 rechazó el pedido por resolución del 9 de octubre de 2009. En el mismo expediente se pidió, con fecha 26 de octubre de 2009, una nueva cautelar ante la sanción de la Ley N° 26.522. El Juez hizo lugar a la medida suspendiendo la aplicación de los arts. 41 y 161 de la Ley 26.522. El Estado Nacional apeló la medida ante la Sala I de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Civil y Comercial Federal, la que confirmó la medida solo respecto del artículo 161 de la Ley 26.522. El Estado Nacional interpuso el 5 de octubre de 2010 un recurso extraordinario federal ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación, el cual fue desestimado por falta de sentencia definitiva. No obstante, en el voto de los jueces Lorenzetti, Highton, Fayt, Maqueda y Zaffaroni se consideró conveniente la fijación de un límite temporal razonable para la medida cautelar. El 9 de noviembre de 2010, el Juez de primera instancia desestimó la fijación de un plazo. La Cámara de Apelaciones, mediante sentencia del 12 de mayo de 2011 impuso un plazo de 36 meses para la vigencia de la cautelar, contados desde la notificación de la demanda. El Estado Nacional interpuso recurso extraordinario, cuya denegación motivó la presentación de la queja ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación solicitando la revocación de la cautelar. El Procurador General de la Nación, Esteban Righi, emitió su dictamen el 19 de diciembre de 2011, en el que se pronunció por la revocación de la medida cautelar.

27. La medida cautelar fue ordenada el 7 de diciembre de 2009. La actora promovió la demanda el 4 de febrero de 2010, al “único efecto de evitar la caducidad de la medida cautelar”. Sin embargo, requirió que no se dispusiera correr traslado y que se reservara el escrito en secretaría; además, formuló expresa reserva de su derecho a ampliar la presentación [fs. 1323/1324]. Solo ante la orden dada por el juez con fecha 22 de abril de 2010 se produjo la ampliación de la demanda, lo que ocurrió el 6 de mayo de 2010. La demanda fue notificada el 17 de noviembre de 2010.

También se puede solicitar el dictado de medidas cautelares que ordenen la realización de determinada conducta. A modo de ejemplo, en un caso iniciado por ACIJ por la lejanía de los establecimientos educativos de nivel primario e inicial a los que asistían los niños y niñas de una villa de la ciudad, la jueza de la causa ordenó, como medida cautelar, la provisión de transporte escolar gratuito a todos los niños y niñas que asistían a escuelas ubicadas a más de diez cuadras de sus casas.

Otro ejemplo del uso de las medidas cautelares de modo estratégico es el llevado adelante por el CELS dentro de su agenda de Salud Mental. El CELS tiene como objetivo promover la implementación de la ley de salud mental y avanzar en la lucha por la desmanicomialización y las prácticas violatorias de derechos humanos hacia adentro de los manicomios. En el marco de una acción de amparo colectivo, el Juzgado en lo Contencioso Administrativo N°1 de La Plata dictó una medida cautelar en la que dispuso la intervención judicial de la Dirección Asociada de Psiquiatría del Hospital Interzonal de Agudos y Crónicos “Dr. Alejandro Korn”, conocido como “Melchor Romero”. La intervención buscó en primer lugar que se garantice la protección de derechos humanos de las personas allí internadas; luego, que se tienda a una adecuación progresiva de las políticas de salud mental de la provincia a la Ley Nacional de Salud Mental.

Durante el trámite judicial, se realizó una inspección al hospital psiquiátrico donde se advirtió la gravedad de la situación que se había denunciado. En la cautelar el juez indicó que “con los

elementos obtenidos de manera anticipada y que plantean un escenario de extrema gravedad, la dilación en brindar asistencia, trato digno y atención de calidad a los usuarios del sistema de salud mental implica desatender no solo a los más básicos deberes de la función jurisdiccional, sino a la condición humana que ostentan aquellos”. Y que el Melchor Romero es un hospital neuropsiquiátrico “caracterizado por el encierro y la medicalización del paciente, que en la mayoría de los casos coincide con situaciones de pobreza y exclusión social, que el mismo sistema propicia al sostener el desarraigo de la comunidad a los usuarios, a través de internaciones que los privan de su libertad por años, o incluso de por vida”. Se constató la ausencia de procesos de rehabilitación, la situación de abandono de las personas internadas, la inexistencia de privacidad, la deficiencia de controles externos eficaces que garanticen sus derechos. La cautelar subraya las “prácticas que pueden constituir trato cruel, inhumano o degradante, como la sujeción física [ataduras]; el aislamiento y el uso abusivo de la medicación con fines de control social”. En este cuadro de situación se inscribe un alarmante número de muertes que no son investigadas.

La obtención de la medida cautelar significó un logro no solo a nivel procesal, y más allá y por fuera del expediente, implica sin duda la visibilización de violaciones de derechos humanos hacia adentro de los manicomios, un tema que se encuentra por lo general invisibilizado y que, a partir de esto, cuenta con mayores posibilidades de comenzar a ser parte de la agenda política y mediática.

D) EL ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y EL ANÁLISIS PRESUPUESTARIO. HERRAMIENTAS PARA MEJORAR EL PLANTEO DEL CASO Y LOS OBJETIVOS DEL LITIGIO

El derecho de acceder a la información pública es el derecho que tienen todas las personas de buscar, solicitar y recibir información que se encuentra en poder de los diferentes órganos, entes y dependencias que componen el Estado. El derecho

de acceder a la información ha sido desarrollado en el **módulo 7** del Bloque B de este manual.

Como se refiere allí, las herramientas concretas que poseen las personas y organizaciones para

acceder a información en poder del Estado dependen del reconocimiento que tiene el derecho a la información en cada ámbito jurisdiccional. Más allá de eso, es importante tener presente que se trata de un derecho constitucional, reconocido en tratados internacionales de derechos humanos, lo que implica que aun ante la ausencia de normativa interna que implemente mecanismos concretos para acceder a información pública, hay argumentos constitucionales muy fuertes para acudir a la justicia en defensa de este derecho, frente a la negativa del Estado a suministrar información.

En el marco del litigio estratégico, el acceso a la información puede ser buscado como un fin en sí mismo o como un medio o herramienta para obtener más y mejores datos sobre un tema. Para el caso en que la información solicitada sea negada o no sea entregada, diversos ordenamientos prevén una acción judicial específica que por lo general adopta la forma de amparo, y que tiende a subsanar esta omisión del ejecutivo de proveer información. Sin información medianamente completa y oficial, difícilmente se pueda atacar la inconveniencia de una política pública. Desde otro punto de vista, tampoco es posible para el gobierno diseñar políticas públicas adecuadas sin información suficiente.

El uso de herramientas de acceso a la información pública ha sido clave para la estrategia de litigio llevada adelante por organizaciones de la sociedad civil, ya que permite reunir información sobre las políticas públicas que de otra forma sería de imposible o muy compleja producción para los litigantes. Muchos de los casos judiciales se preparan y sustentan en la información pública obtenida a través de pedidos de acceso a la información.

A través de herramientas de acceso a la información, también puede obtenerse información sobre la asignación y ejecución presupuestaria del Estado, sobre los diferentes programas realizados, sus actividades, y los montos usados para su realización.

Por otra parte, el análisis del presupuesto desde una perspectiva de derechos (cuestión analizada en profundidad en el **módulo 8**) provee una evidencia poderosa sobre las prioridades reales de los gobiernos y sus políticas públicas, generando información valiosa que puede ser usada por las OSC, por los organismos públicos y por la ciudadanía para participar activamente en la discusión sobre la distribución de los recursos públicos.

El análisis del presupuesto también resulta útil en el marco de acciones judiciales y administrativas iniciadas en reclamo del reconocimiento de derechos económicos, sociales y culturales (DESC), refutando las genéricas excusas alegadas por el Estado con relación a la falta de recursos. A su vez, el derecho internacional de los derechos humanos incorpora normas y principios que resultan aplicables al presupuesto, y contribuyen a determinar el contenido de las obligaciones estatales en relación con el cumplimiento de los DESC.

Debido a la forma en que el análisis del presupuesto puede esclarecer las prioridades reales de los gobiernos y su grado de compromiso con los derechos básicos, resulta una herramienta fundamental para enriquecer la discusión pública, fortalecer los reclamos de grupos desaventajados y evidenciar incumplimientos estatales que serían evitables con una distribución justa e igualitaria de los recursos disponibles.

Es por eso que un buen manejo de la herramienta de análisis presupuestario es esencial en el litigio estratégico. Permite al litigante sortear un argumento habitual sostenido por las administraciones para justificar su incumplimiento de derechos: la falta de recursos económicos. Cuando se indaga en las obligaciones asumidas por el Estado y el modo en que ha usado los recursos, comienza a abrirse paso a otra discusión en donde el argumento de la escasez debe ceder al de la razonabilidad de la administración. Como el presupuesto es una ley, su apego a la Constitución puede ser analizado por el poder judicial.

12.5 CÓMO INTERVENIR EN UN PROCESO COLECTIVO EN CURSO: LA INTERVENCIÓN DE TERCEROS Y LA PRESENTACIÓN COMO *AMICUS CURIAE*

También es posible que una organización se sume a un proceso judicial ya iniciado y en curso, por haber identificado que resulta estratégico para sus objetivos. El ordenamiento procesal establece diversas formas de intervención. Una de ellas, la intervención en carácter de tercero, parte de la base de que quien pretende sumarse a la causa, debe reunir las condiciones necesarias para iniciar la acción, es alguien que podría haberlo hecho autónomamente. En estos casos, quien se suma al proceso adquiere la condición de “parte”, es decir, pasa a ser actor o demandado según el lugar que decida ocupar. No puede volver el proceso atrás ni modificar la pretensión, pero a partir de su intervención puede, de acuerdo a la etapa en que se encuentre el proceso, aportar nuevos argumentos, ofrecer prueba, solicitar el dictado de medidas cautelares, etc.

Otra forma de intervención es aquella que se permite a quien puede ver afectados sus intereses con el resultado del pleito pero que, sin embargo, no podría haber iniciado la acción autónomamente.

La intervención en un proceso judicial en curso puede contribuir de diversas maneras. En líneas generales, y si bien esto debe analizarse en cada caso, puede afirmarse que tiene potencial para fortalecer y brindar mayor legitimidad a la posición de la parte a la que “apoye”. Por ejemplo, si una persona física demanda la recomposición de un arroyo dañado y luego solicita intervenir como tercero una asociación de defensa del medio ambiente, esta última puede fortalecer la posición de la primera. A su vez, en ocasiones

sumar actores permite visibilizar el caso y probablemente aumente las posibilidades de colocarlo en agenda, o de hacer que llegue a los medios de comunicación.

Otra de las formas en que las OSC pueden incidir en los procesos judiciales de interés público, es mediante la presentación en ellos como “amigos del tribunal”. A nivel nacional, la presentación de *amicus* ha sido aceptada y luego reglamentada por la Corte Suprema de Justicia de la Nación en la Acordada 7/2013. La Corte consideró que este tipo de intervención resulta un provechoso instrumento destinado a permitir la participación ciudadana en la administración de justicia. Por ello, entendió que “en el marco de las controversias cuya resolución genere un interés que trascienda al de las partes y se proyecte sobre la comunidad o ciertos sectores o grupos de ella, debe imperar un principio hermenéutico amplio y de apertura frente a instituciones, figuras o metodologías, a fin de resguardar el más amplio debate como garantía esencial del sistema republicano democrático”.

Actualmente, la regulación establece que es la CSJN quien declara y decide qué causas abrirá a la presentación de *amicus*, sin perjuicio de permitir que las organizaciones o personas que pretendan presentarse como tales en causas que no hayan sido identificadas lo soliciten expresamente. Deben cumplirse ciertos recaudos formales relativos a la extensión del documento, número de páginas, etc., pero fundamentalmente debe justificarse la naturaleza del interés del peticionario y las razones por las cuales considera que el asunto es de trascendencia o de interés público.

12.6 EJECUCIÓN DE LAS DECISIONES

El uso institucional, meramente simbólico del discurso de los derechos arriesga, en contextos paradójicos, debilitar el mismo poder simbólico al que apela. Es decir, arriesga afectar el valor social del derecho y su capacidad para motivar conductas. Tal peligro se acrecienta cuando los resultados prácticos se apartan del discurso jurídico construido en la decisión judicial, como si fueran dos etapas diferentes.

La implementación de las sentencias judiciales, los tipos de decisiones judiciales, la gestión para su cumplimiento y el rol de los litigantes, son consideraciones complejas que deben realizarse con anterioridad a la decisión de usar el litigio como herramienta estratégica para conseguir cambios estructurales.

Con frecuencia, una decisión judicial que reconoce un derecho y ordena su reparación constituye solo el inicio de un proceso complejo tendiente a dar cumplimiento a esa decisión. Cuando el remedio necesario para reparar una vulneración de derechos es un remedio estructural, que implica acciones y coordinación entre diferentes actores institucionales, y sobre todo, cuando aún después de la decisión judicial persiste la falta de voluntad política para restablecer los derechos vulnerados, el proceso de ejecución es extremadamente complejo y costoso, y ello debe ser tenido en cuenta desde el inicio.

El desarrollo de estas cuestiones excede el marco de este módulo. Para profundizar en ellas, remitimos al análisis efectuado en el libro *Implementación de sentencias judiciales colectivas*, citado en la bibliografía.



CONCLUSIONES

Como hemos visto a lo largo del módulo, existen diversos espacios y herramientas de participación no formalizadas aún en nuestro marco institucional, que pueden ser aprovechadas por la ciudadanía para incidir en los procesos de toma de decisiones que afectan su vida. Es importante que se evalúe la utilidad y pertinencia de cada una de estas herramientas en función de las características socioeconómicas, políticas y culturales de la población objetivo y ajustar su diseño e implementación según el contexto específico. Incluso, una combinación de herramientas puede ser en ocasiones necesaria para alcanzar nuestros objetivos de participación e incidencia en el ámbito público.

Cabe destacar que las herramientas de participación no formal (o al menos las que hemos esbozado en este apartado) buscan de alguna forma ir un poco más allá de la cuestión de la participación en el ámbito de lo público para ensayar nuevas formas de relacionarse entre actores. Estas formas están basadas en la creencia del potencial de construcción colectiva por sobre la individualidad y en la valorización de la colaboración por sobre la confrontación.

Será preciso que estas herramientas continúen madurando y demostrando su potencial transformador de la situación social para que puedan gradualmente

ser incorporadas e institucionalizadas en nuestro sistema político, para crear procedimientos de participación más sólidos y sostenibles. De cualquier forma, el desafío mayor continuará residiendo en utilizar el potencial de las herramientas que tenemos disponibles de la forma más eficiente posible en aras de mejorar las condiciones de vida y bienestar de la población, que ha de ser el fin último de la participación.

BIBLIOGRAFÍA

Abramovich, Víctor y Pautassi, Laura [comp.] [2009]. *La revisión judicial de las políticas sociales. Estudio de casos*. Buenos Aires: Editores del Puerto.

Basch, Fernando [2010]. *Breve Introducción al Litigio de Reforma Estructural*. Documento base para el Seminario "Remedios Judiciales y Monitoreo de Ejecución de Sentencias en el Litigio de Reforma Estructural".

Corte Suprema de Justicia de la Nación:

"Asociación Benghalensis y otros c/ en s/ amparo" [01/06/2000 - Fallos: 323:1339]
 "Verbitsky, H s/ hábeas corpus" [3/5/05]
 "Asociación Derechos Civiles c/EN PAMI [dto. 1172/03] s/ Amparo" [4/12/12]
 "Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia c/ GCBA s/ Amparo" Expte. N° 6627/2009

Giannini, Leandro [2007]. *Los procesos colectivos y la tutela de derechos individuales homogéneos. Los problemas que suscita la noción de "derechos de incidencia colectiva"*. La Ley 12/12/2007, 5 - La Ley 2008-A, 97.

Guía de Análisis Presupuestario con Enfoque de Derechos para la Ciudad de Buenos Aires, ACIJ, Noviembre 2011.

Implementación de sentencias judiciales colectivas, ACIJ y Ministerio Público Tutelar. Buenos Aires: Eudeba 2013.

Marianello, Patricio Alejandro [2011]. "El amparo en Argentina. Evolución, rasgos y características especiales". *IUS. Revista del Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla*, vol. V, n°. 27, pp. 7-36.

Musa, Laura [2013]. *Implementación de sentencias judiciales colectivas*. Buenos Aires: Eudeba.

Oteiza, Eduardo [coord.] [2006]. "Cap. 1. La constitucionalización de los derechos colectivos y la ausencia de un proceso que los 'ampare'". *Procesos colectivos*. Buenos Aires: Rubinzal Culzoni.

Palacio, Lino E. [2003], *Manual de Derecho Procesal Civil*. Buenos Aires: Abeledo Perrot.

Verbic, Francisco [2006]. "Conflicto colectivo y legitimación colectiva. Una aproximación al fenómeno y a su desarrollo jurisprudencial en la Provincia de Buenos Aires". En *LexisNexis* 12.

CÓMO SE HACE UN PLAN DE COMUNICACIÓN

Las organizaciones de la sociedad civil se enfrentan con la necesidad de desarrollar una estrategia de comunicación. No hacerlo implicaría dejar librado al azar un aspecto clave para el progreso interno de la institución y para su funcionamiento dentro del espacio en el que se desempeña.

Partimos de la base conceptual de **que es imposible no comunicar**. Todo lo que hacemos genera algún tipo de mensaje, al que otros y nosotros mismos le otorgamos sentido. Por ausencia o por presencia, todo comunica, “impresiona nuestros sentidos y luego apela a nuestra inteligencia, nuestra voluntad y nuestra emotividad” (Iramain 2006: 29).

El conocimiento acabado y profundo de nuestra organización, de los públicos con los que se vincula, de sus fortalezas y debilidades, así como una revisión permanente de las oportunidades y las dificultades que plantea el entorno ayudan a traducir las acciones en hechos comunicables.

Participar de la opinión pública tiene sus dificultades y sus desafíos específicos. La enorme cantidad de informaciones que recibe la ciudadanía a través de múltiples plataformas crece de manera exponencial y se complejiza año a año. Sin embargo, esta realidad implica no solo un problema

Preguntas
que respondemos
en este módulo



¿Cómo comunico lo que
hace mi organización?

¿Qué es un plan de
comunicación?

¿Cómo se hace un plan de
comunicación?

¿Cómo se diseña una
estrategia de comunicación
digital?

sino también una gran oportunidad. Como nunca antes, los medios de comunicación tradicionales como la TV, los diarios o la radio han abierto los canales de participación; a esto se suman las posibilidades que brindan internet, las redes sociales y también la telefonía móvil. Todas estas plataformas han ayudado a democratizar un espacio al que antes era más difícil acceder.

En este contexto, es importante que la sociedad civil haga valer su derecho a expresarse con libertad, utilizando todos los recursos y herramientas posibles para llegar a los ámbitos que resulten de su interés.

13.1 ¿CÓMO COMUNICO LO QUE HACE MI ORGANIZACIÓN?

En ocasiones, y partiendo de una mirada reduccionista, se piensa que una OSC es efectiva, en términos de comunicación, cuando los diarios impresos y digitales, las radios y la TV toman su información y la publican, o cuando sus directivos son entrevistados en programas periodísticos. Si bien ese es uno de los parámetros que podemos utilizar para medir el impacto de nuestros mensajes, veremos que no es el único.

Más allá de las distintas formas de medir la efectividad de la comunicación de una OSC, lo primero que debemos definir es cuál será la estrategia de difusión de nuestra entidad y qué tipo de vínculos queremos tejer con nuestros públicos. Entonces, a la pregunta “¿cómo comunico lo que hace mi organización?”, respondemos: **“con un plan de comunicación”**.

13.2 ¿QUÉ ES UN PLAN DE COMUNICACIÓN?

Un plan de comunicación es una estrategia que ordena nuestras acciones de difusión, de modo

tal que alcancemos los objetivos que hayamos definido.

13.3 ¿CÓMO SE HACE UN PLAN DE COMUNICACIÓN?

Armar un plan de comunicación institucional requiere de varios pasos y es una tarea que se realiza en el corto, mediano y largo plazo. Es importante que ese plan se actualice periódicamente y se adapte a los nuevos requerimientos que vayan surgiendo a lo largo del tiempo, ya sea porque varían nuestras necesidades, el contexto, o ambos a la vez.

El plan de comunicación es una guía de acción, pero nunca debe ser considerado como algo rígido. Debe ser lo más exhaustivo posible en su confección para evitar sorpresas, y a la vez ser lo suficientemente flexible como para adaptarse a las necesidades y realidades que vayan surgiendo, para que la comunicación sea efectiva, adecuada y, en especial, que sea coherente con el espíritu y los valores de nuestra organización.

13.4 DIEZ PASOS PARA ARMAR UN PLAN DE COMUNICACIÓN

El armado de un plan de comunicación requiere de un conocimiento profundo de la institución, de los valores y de la filosofía que promueve, de sus fortalezas y debilidades, y de los objetivos

que guían su accionar. Presentamos a continuación una guía tentativa para formular un plan de comunicación, que cada OSC debe adaptar a sus necesidades, posibilidades y objetivos.

1). ANALIZAR LA SITUACIÓN ACTUAL DE NUESTRA OSC

¿QUIÉNES SOMOS? ¿QUÉ HACEMOS?

Un diagnóstico realista y detallado de nuestra institución es el primer paso para desarrollar un plan de comunicación coherente con nuestras necesidades y con nuestros valores. Es el momento de hacernos todas las preguntas, incluso aquellas que nos arrojan respuestas que intuimos pero que nunca fueron puestas en palabras. Es una oportunidad para indagar acerca de los temas que nos molestan de nosotros mismos y nos hacen "ruido". **¿Quiénes somos? ¿Qué hacemos?** ¿Cómo nos comportamos organizacionalmente, tanto hacia adentro como hacia fuera de la institución? **¿Nos conocen? ¿Quiénes? ¿En quiénes queremos influir?** ¿Cómo es nuestra cultura organizacional? ¿Somos una institución pujante, innovadora, que busca incidir de manera audaz en la vida ciudadana? ¿O, por el contrario, tenemos bajo perfil, y preferimos impulsar acciones que, si bien son efectivas para un determinado sector, no

lo son para el gran público? ¿Optamos por generar instancias de diálogo y de consenso o nuestra cultura organizacional tiene que ver con ir al choque, con la confrontación o con la denuncia pública? No son los mismos, por ejemplo, los criterios de acción y de comunicación de una organización como Greenpeace, que realiza campañas sorpresivas y de denuncia incluso a nivel global, que los de una institución local que se dedica a cuestiones solidarias y busca conmover y movilizar personas para sumarse a la ayuda colectiva.

Es fundamental además tener en claro cuál es la **misión** y la **visión** de la organización, así como sus **valores**. Sobre esta base, que tiene que ver con los valores y la filosofía de nuestra institución, tenemos que trabajar comunicacionalmente. Este análisis será la presentación con la que empieza el documento.

2). DEFINIR NUESTROS OBJETIVOS

¿QUÉ QUEREMOS LOGRAR?

Nuestro plan de acción se organizará en torno a los objetivos que pretendemos alcanzar. Por eso, hay **que especificar cuáles son**. Por supuesto, esas metas pueden cambiar con el tiempo, por

eso decimos que el plan de comunicación nunca está cerrado, es un documento vivo que debemos actualizar cada vez que surjan nuevas necesidades.

Los **objetivos comunicacionales** tienen que estar íntimamente vinculados con los objetivos generales de la institución. ¿Qué queremos lograr en términos de comunicación? ¿A quiénes queremos comunicar qué cosas? ¿Es eso posible? ¿Estamos en condiciones de lograrlo? ¿Afectarían estos objetivos nuestra imagen y credibilidad?

¿Cómo redacto los objetivos?

Su redacción debe ser simple y a la vez específica, porque sobre ellos se edificará el plan de comunicación. Los objetivos pueden agruparse en **generales** (los marcos de referencia para toda nuestra estrategia) y **específicos** (las metas puntuales que queremos alcanzar). Compartimos aquí ejemplos de cada grupo:

Objetivos generales. Ejemplos:

- Posicionar nuestra OSC en su ámbito de incidencia, a nivel local y nacional.
- Entablar un diálogo con otras organizaciones de la sociedad civil que trabajan en nuestro ámbito de incidencia.

- Presentar nuestra OSC ante los actores principales de su ámbito de incidencia: funcionarios gubernamentales, periodistas, legisladores, líderes comunitarios, representantes de organismos internacionales.
- Difundir a nivel local y nacional las buenas prácticas y lecciones aprendidas.
- Obtener apoyo para nuestras actividades.

Objetivos específicos. Ejemplos:

- Divulgar las actividades que hacemos.
- Difundir los logros alcanzados.
- Comunicar la misión de nuestra OSC: definiciones conceptuales, objetivos, metodologías.
- Convocar a personas y grupos para que apoyen nuestras campañas.
- Establecer un diálogo con los destinatarios de nuestras acciones.

3). DEFINIR QUIÉNES SON NUESTROS DESTINATARIOS

¿A QUIÉNES NOS DIRIGIMOS?

En su andar, una OSC se vincula permanentemente con distintos tipos de públicos, aunque algunos de ellos son más evidentes que otros. Una institución que agrupe a ingenieros, por ejemplo, tiene como destinatarios primordiales a las personas que ejercen esa profesión. Sin embargo, también tiene otros públicos que conviene identificar, listar y conocer: actores estatales, empresariales y comunitarios, entre otros. Cuanto más exhaustivos seamos a la hora de reconocer a esos públicos, mejor, porque tendremos con ellos vínculos más efectivos.

Una organización solidaria, en cambio, puede tener a priori públicos más diversos: los beneficiarios, los donantes, las autoridades locales o regionales, etc.

El siguiente paso es mirar ese mapa amplio de públicos que armamos y determinar cuáles son nuestros públicos prioritarios y cuáles son secundarios. Podemos ordenarlos con estas preguntas: **¿quiénes hacen a la razón de ser de la organización?** ¿Por qué? ¿Quiénes la favorecen directa o indirectamente? **¿Quiénes son o podrían ser**

nuestros aliados y potenciales socios? ¿Quiénes pueden jugar en contra de nuestros intereses? ¿Quiénes regulan nuestra actividad? ¿Quiénes conforman nuestro público interno?

Estas preguntas nos arrojarán un listado de personas e instituciones con las que ya nos relacionamos y de aquellas con las que nos gustaría vincu-

larnos. Podremos así armar un “mapa” completo de públicos; no obstante, esto no quiere decir que debamos dirigirnos a todos ellos simultáneamente, sino saber que tenemos o tendremos más adelante comunicación con ellos. Lo mejor es arrancar con aquellos públicos que consideramos prioritarios y pensar acciones de comunicación concretas, sin dejar de tener una mirada atenta al resto.

4). DISEÑAR NUESTRA ESTRATEGIA COMUNICACIONAL

¿CÓMO LOGRAREMOS NUESTROS OBJETIVOS? ¿CÓMO NOS VAMOS A RELACIONAR CON NUESTROS DESTINATARIOS?

Una vez que aclaramos quiénes somos, definimos nuestros objetivos comunicacionales y a quiénes nos dirigimos, es hora de plantear cómo lo haremos, es decir, de pensar las estrategias. La comunicación debe ser vista, entonces, como una herramienta fundamental de la toma de decisiones y debe acompañar todo el proceso, desde el principio hasta el final.

En esta instancia, definimos cómo concretaremos nuestras acciones y qué herramientas utilizaremos. Si sabemos qué queremos comunicar, encontraremos los medios para alcanzar los objetivos que nos planteamos.

¿Qué hay que tener en cuenta para diseñar la estrategia?

- Definir qué **lenguaje y tono** usaremos para comunicarnos con nuestros diferentes destinatarios.
- Crear la **identidad visual** de nuestra OSC, si es que aún no la tenemos.
- Especificar las **acciones principales** que integrarán nuestro plan de comunicación, de acuerdo con las características de cada destinatario.
- Determinar **qué resultados** esperamos alcanzar con esas acciones.
- Establecer qué **canales** utilizaremos para contactar a cada grupo de destinatarios.
- Detallar los **mensajes clave** (las ideas fuerza que impulsa nuestra OSC) que queremos compartir.
- Establecer la **frecuencia de contacto** con los destinatarios: diaria, semanal, mensual, bimestral.

Ejemplo:

ACCIONES DIRIGIDAS A MEDIOS DE COMUNICACIÓN

COMUNICADOS DE PRENSA

Este recurso se utilizará para mantener a los medios de comunicación locales y nacionales al tanto de las novedades y los avances de nuestra OSC. Se difundirán notas de prensa siempre que haya acciones relevantes para comunicar, puesto que es importante no abusar de esta herramienta. En todos los casos, se indicará nombre, teléfono, mail y contacto a través de redes sociales de al menos un representante del programa.

Esta acción contempla el armado de una base de contactos de medios y periodistas.

RESULTADOS ESPERADOS

- Establecer vías de comunicación con la prensa local y nacional.
- Divulgar a través de los medios de comunicación los hitos más relevantes de nuestra organización.
- Instalar a nuestra organización en la agenda noticiosa local.

FRECUENCIA DE CONTACTO

- Se estima un envío mensual, sujeto a las acciones que se deseen comunicar.

5). DEFINIR LA IDENTIDAD VISUAL DE NUESTRA OSC

¿CUÁL SERÁ LA IMAGEN DE LA ORGANIZACIÓN?

Un aspecto importante es determinar el modo en que comunicamos nuestra **identidad visual**, cómo nos presentaremos. En este caso, lo más conveniente es contratar a un diseñador gráfico para que realice esta tarea. Los elementos cruciales a la hora de construir la presencia gráfica de nuestra identidad son:

Logotipo: debe ser lo suficientemente atractivo como para que sea recordado y cualquier persona pueda vincularlo con la institución. Una vez elegido debe respetarse en colores y proporciones y utilizarse en toda comunicación que represente a la entidad: papelería, carpetas impresas, cartelera, banners, sitio web, *merchandising*, correos electrónicos y redes sociales, publicaciones varias,

publicidades, comunicaciones internas, gacetillas de prensa, tarjetas personales y todo documento que involucre la imagen de la organización.

Paleta de colores y tipografía: el diseñador gráfico también presentará la paleta de colores y la tipografía que construirá, junto al logotipo, la identidad visual de nuestra OSC. Estas definiciones deben respetarse para sostener la imagen que hemos construido.

Las instituciones más profesionalizadas tienen un documento [armado por el diseñador gráfico contratado] que especifica cómo se debe aplicar la identidad visual.

6). DETERMINAR QUÉ ACCIONES NOS PERMITIRÁN ALCANZAR NUESTROS OBJETIVOS

¿QUÉ HAREMOS PARA LLEGAR A NUESTRAS METAS?

Las acciones pueden ser tan variadas como la creatividad de la institución lo permita. ¿Serán públicas? ¿Serán de alcance masivo? ¿A quiénes involucraremos? Tendremos que plantearnos qué herramientas de comunicación se adaptan a nuestros públicos de manera más eficiente. No siempre salir en un diario es la forma más efectiva. En algunas situaciones, una acción de comunicación vinculada con el “boca a boca” o una “panfleteada” puede arrojar más resultados que ser entrevistados por un periodista, por ejemplo.

Cuando ya hemos definido qué acciones implementaremos, debemos detallarlas en el plan de comunicación.

¿Qué herramientas podemos utilizar en nuestras acciones?

Existen distintas herramientas disponibles para desarrollar nuestras acciones. La conveniencia de cada una se define en tanto se adapte a lo que queremos comunicar y a los destinatarios que queremos alcanzar.

Gacetillas: son un insumo básico de comunicación con la prensa y con la comunidad en general. Se trata de textos de distinta extensión y complejidad, según la temática, que ayudan a visibilizar las novedades o las opiniones de la institución. Deben ser escritas de manera clara, teniendo siempre en cuenta cuál es el objetivo del texto [informar, explicar, influir, participar, convencer, etc.] y cuáles son los públicos principales a los que está dirigido. Deben responder a las principales preguntas propias de una nota periodística [qué, quién, cómo, cuándo, dónde, por qué, para qué] y tener un título acorde que sea novedoso y

sirva de “gancho” para atraer a los periodistas y a los potenciales lectores.

Estudios e investigaciones especiales: existen OSC que se dedican a la investigación o que tienen la posibilidad de profundizar en distintas temáticas. Si esos estudios se mantienen a lo largo del tiempo, se convierten en material que los periodistas buscan con gran avidez. Es recomendable tener una política clara para su divulgación. Se sugiere en estos casos entregar el estudio lo más completo posible junto a un análisis realizado por los especialistas de la OSC, en el que se indiquen las conclusiones principales.

Columnas de opinión: un directivo o miembro de la organización puede ofrecer a los distintos medios una mirada sobre un tema particular vinculado a los intereses de la organización, y presentar así su visión de manera pública. El texto debe tener claridad conceptual, una redacción atractiva y datos rigurosos.

Conferencias de prensa: se trata de encuentros que se organizan entre directivos de la OSC y medios de comunicación. Tienen un propósito determinado [anunciar algo, denunciar, formular críticas, hacer un llamado a las autoridades, etc.]. Cuando se convoca a una conferencia de prensa, es importante tener en cuenta:

- Los **distintos lenguajes de los medios** a los que se convocará: la TV y la radio necesitan información sintética, rápida, que vaya al punto principal. Si los periodistas transmiten en vivo, debe tenerse en cuenta el espacio físico en el que se realizará el encuentro y que todos estén listos para transmitir, antes de comenzar. En tanto, los

medios gráficos [tanto impresos como digitales] pueden tener más tiempo para desarrollar la información.

- **Pluralidad de la convocatoria:** es importante, para generar un buen vínculo con la prensa local, convocar a todos los medios posibles, sin discriminar, y procurar que los distintos soportes [radio, TV, prensa escrita, digital] estén representados. Si hay medios críticos hacia nuestra organización, es importante conocer qué motiva esa visión y a la vez mostrar la vocación democrática y la necesidad de tender puentes de diálogo y de debate público.
- **Equipamiento:** disponer de una buena conexión a internet es algo siempre valorado por los periodistas. Sirve para subir información con rapidez a la web y para transmitir fotos, audios y videos. También, según los casos, se puede ofrecer a los medios presentes en la conferencia la posibilidad de tener una computadora a disposición para ese momento.
- **Registro de la acción:** es aconsejable que la organización registre lo ocurrido en la conferencia de prensa [desde el punto de vista periodístico] para luego utilizarlo como insumo, para armar gacetillas o reenviar a medios que no estuvieron presentes.

Encuentros informales: las OSC pueden optar por realizar reuniones con uno o más periodistas y medios puntuales con los que deseen tener un vínculo más estrecho. Esta opción no implica un anuncio particular, sino la posibilidad de abrir un espacio de diálogo con profesionales de la comu-

nicación para compartir visiones sobre distintas problemáticas, intercambiar ideas y generar vínculos más sólidos.

Debates televisivos: es una opción muy demandada, sobre todo en tiempos electorales, aunque no se limita a temas políticos partidarios. Puede ser una gran herramienta para fijar posición respecto de determinados temas en cualquier momento del año. Es importante que a la hora de participar, la OSC tenga en cuenta que:

- Lo más conveniente es que participe la máxima autoridad de la organización o el integrante de la entidad con más conocimientos sobre el tema que se abordará en el debate.
- Pueden producirse cruces duros con los otros participantes; lo importante, sin embargo, es ir preparado con información que respalde lo que se diga.
- Quien participe debe hacer previamente un listado de preguntas posibles para preparar las respuestas.

Entrevistas: ya sea por iniciativa de la organización o a pedido de un periodista, tenemos la posibilidad de acceder a entrevistas en los distintos medios. Es importante recordar que, como dice Halperin [2008] “una entrevista es un encuentro privado entre dos personas pero que está pensado para la esfera pública”.²⁸ No se trata solo de un diálogo entre dichas personas, sino entre instituciones: nuestra organización “conversa” con otras, como parte del debate público. Es parte del juego al que se prestan tanto entrevistado como entrevistador.

28. Esto dice Halperin [2008: 23] en su libro *La entrevista periodística. Intimididades de la conversación pública*: “La entrevista es la más pública de las conversaciones privadas. Funciona con las reglas del diálogo privado [proximidad, intercambio, exposición discursiva con interrupciones, un tono marcado por la espontaneidad, presencia de lo personal y atmósfera de intimidad], pero está construida para el ámbito de lo público. El sujeto entrevistado sabe que se expone a la opinión de la gente. Por otra parte, no es un diálogo libre con dos sujetos. Es una conversación radial, o sea centrada en uno de los interlocutores, y en la que uno tiene el derecho de preguntar y el otro el de ser escuchado”.

Es posible conocer de antemano cuál es el objetivo o temática general que el periodista quiere plantear, pero no todas las preguntas que piensa formular, por lo que hay que estar preparados para un abanico amplio de cuestionamientos.

Es recomendable realizar el encuentro en un lugar que represente a la organización y/o al entrevistado y que resulte cómodo, sobre todo si va a ser una conversación extensa; deben maximizarse los esfuerzos para evitar interrupciones. El espacio, el cuidado y la atención que se preste al entrevistador y la precisión de las respuestas favorecen los resultados. Grabar la entrevista o filmarla durante su realización es desaconsejable: podría quitar libertad al periodista e intimidarlo de alguna manera.

Tampoco podemos pedirle al periodista que nos envíe la nota antes de ser publicada. Por distintas razones, está impedido de hacerlo y lo pondría en una posición incómoda. Lo que sí puede suceder es que el periodista se contacte luego de la entrevista, para chequear algún dato o quizás, corroborar algún tecnicismo o tema en particular.

Existe en el periodismo el llamado “off the record” que, en la tradición argentina tiene dos acepciones: una, implica que se le provee al periodista información no publicable; otra, que la información que se brinda puede ser publicada sin mencionar a la fuente. Es importante, antes de dar información sensible, confiar plenamente en el profesionalismo del periodista; de lo contrario, es preferible esperar hasta que pueda ser publicada sin ninguna restricción.

También pueden concederse entrevistas –personales, telefónicas o vía internet– más breves que se publicarán de manera fragmentada, como parte de una nota en la que participen otras personas.

Carteleras: la forma en que presentamos la información en las carteleras de la institución también habla de nosotros. Los impresos y afiches deben

estar dispuestos de manera ordenada y actualizada, deben ser de fácil lectura y tener una presentación armónica.

Folletos, materiales impresos: se trata de publicaciones de diverso tamaño y calidad, que pueden ser diseñados para distintas ocasiones o simplemente, a modo de presentación institucional. Es recomendable desarrollar el contenido básico que describa a la organización. Se presentan aquí algunos puntos básicos que deben tenerse en cuenta y que pueden ser agrupados de distinta manera:

- Descripción general de la organización.
- Breve reseña histórica.
- Objetivos, misión, visión y valores.
- Autoridades [puede incluirse una breve biografía de sus integrantes o de un testimonio o idea que quiera transmitir cada integrante].
- Áreas que componen la organización.
- Actividades que se realizan.
- Financiamiento [con datos de qué aportes reciben o de cómo colaborar con la OSC, por ejemplo].
- Medios de contacto: dirección de correo postal completa; teléfonos; correo electrónico; sitio web o blog y datos de redes sociales [Twitter, Facebook, etc].

Publicidad: las OSC, como cualquier individuo o empresa, pueden pautar publicidad en medios. Dada su complejidad [en cuanto a tipo de publicidad, diseño o armado, en qué medios pautarla, en qué fechas, etc.], es recomendable que sea realizada por profesionales. Sin embargo, el objetivo de dichas publicidades y los contenidos deben ser acordados previamente y aprobados con la dirección de la OSC.

Solicitadas: son textos de distinta extensión que incluyen la opinión que la organización asume públicamente. Las solicitadas pueden tener distintos objetivos, como cualquier intervención de comunicación. Su redacción debe ser clara, vigorosa y directa y no debe dejar lugar a dudas respecto de la posición de la institución. Son, de alguna manera, la “voz” o la opinión pública de la entidad ante la sociedad.

Dispositivos innovadores: gracias a las nuevas tecnologías, es posible generar contenido de alto impacto, de rápida difusión [o “viralización”] y de costo muy bajo. Videos caseros, mensajes creativos diseñados con la computadora o con filmaciones hechas con celular han dado la vuelta al mundo. Se trata de pensar con claridad cuál es el mensaje y animarse. Ampliaremos este tema más adelante.

7). DEFINIR LOS CONTENIDOS QUE DIVULGAREMOS

¿QUÉ QUEREMOS COMUNICAR?

En esta etapa, debemos analizar cuál será el contenido de los mensajes que emitiremos y cómo lo haremos. Para comunicar una institución, es necesario que ese **contenido** sea fiel a nuestra esencia y a nuestra realidad. Una comunicación “exagerada” o que sea más producto de la intención de *marketing*, a la larga, puede perjudicarnos.

Una OSC debe tener en cuenta su especificidad, que actúa en una determinada comunidad y con un radio de acción determinado. No todo lo que hace tendrá impacto en los medios y tampoco es recomendable pensar que todas las actividades deben verse reflejadas en los medios.

Por eso, cada organización debe buscar su propio estilo e impronta en su forma de vincularse con la prensa. Comprender qué puede ser de interés para los periodistas, entonces, es vital para desarrollar un vínculo sano entre las OSC y los medios de comunicación. En la medida en que nuestra credibilidad y conocimiento sobre nuestros temas de incumbencia sea mayor, nos convertiremos también en fuentes de información más frecuentes.

Presentamos aquí, a modo de ejemplo, temas que podrían ser de interés para la prensa:

- Propuestas de solución en diversas áreas.
 - Documentos inéditos que sean de interés comunitario o social.
 - Declaraciones de los directivos de nuestra OSC acerca de temas que tengan relación con la actualidad.
 - Anuncio de actividades gratuitas [congresos, debates, concursos, capacitaciones] orientadas a públicos amplios.
 - Acciones vinculadas con políticas públicas y con la participación ciudadana: acciones judiciales en reclamo de derechos, audiencias públicas y otras acciones de incidencia con su respectiva invitación a la comunidad para participar.
 - Actividades solidarias y acciones de impacto humano y social.
 - Denuncias y críticas públicas respecto de problemáticas que pueda estar atravesando un determinado sector de la sociedad y que tengan vinculación con nuestra OSC. Por ejemplo, una organización que trabaje en temas de desnutrición infantil puede alertar a la comunidad sobre lo que ocurre en un barrio.
- Investigaciones sobre un tema específico: datos estadísticos y análisis cualitativos.

- Invitados especiales o de relevancia nacional o internacional que participen de alguna actividad organizada por nuestra institución.
- Actividades de los directivos de las OSC en la medida en que respondan a un interés informativo.

8). DISEÑAR LA ESTRATEGIA DE COMUNICACIÓN DIGITAL

¿CÓMO COMUNICAREMOS A TRAVÉS DE LOS MEDIOS DIGITALES?

Si bien las acciones de comunicación en plataformas digitales estarán enmarcadas dentro del plan integral que desarrollará nuestra OSC, por las propias características de estos medios, se hace necesario desarrollar una estrategia que tenga en cuenta sus particularidades.

¿Qué son los medios sociales o *social media*?

Los **medios de comunicación sociales** o simplemente **medios sociales**¹ [*social media*, en inglés], son plataformas de comunicación en línea donde el contenido es creado por los propios usuarios. Los *social media* más populares en la actualidad son **Facebook** y **Twitter**. Estas plataformas tienen tres características que las hacen muy apropiadas para la comunicación de las organizaciones de la sociedad civil:

- Su uso es simple.
- Son plataformas que facilitan la participación.
- Son plataformas gratuitas.

Estos tres aspectos permiten que cualquier organización, sea grande o pequeña, cuente o no con recursos, pueda acceder a desarrollar una comunicación de amplio alcance.

¿Por qué se recomienda usar medios sociales?

La primera razón es porque la audiencia está allí, en los medios sociales, y se vincula a estas plataformas tanto en el ámbito laboral y profesional como en el social. Hacer uso de estas herramientas es la mejor manera de amplificar el mensaje y permite abrir los espacios de convocatoria y llegar a las nuevas audiencias. Las redes sociales, que son las herramientas más utilizadas de la web social, alcanzan a todos los grupos de interés y son un medio directo de distribución de información, tanto público como privado. Algunas de sus ventajas son:

- Facilitan la **comunicación inmediata** y de **alcance mundial**.
- Permiten la **comunicación directa**, sin intermediarios.
- Hacen posible el **ida y vuelta** con nuestros públicos.
- Construyen un **vínculo** sólido con las personas interesadas en nuestra causa.
- **Amplían** nuestro espacio de **influencia**.

¿Cómo se elabora un plan estratégico de comunicación digital?

Desarrollar una estrategia de comunicación en medios digitales requiere de –al menos– cinco etapas:

ETAPAS EN EL DESARROLLO DE UNA ESTRATEGIA DE COMUNICACIÓN DIGITAL



I. ANALIZAR EL ESCENARIO

En esta etapa, es imprescindible identificar qué posicionamiento y reputación tiene en internet nuestra OSC y los temas en los que trabaja, es decir, se indagará qué se dice de la entidad en el ámbito digital. Incluso si la organización no participa en la web, los usuarios, igualmente, opinan e intercambian información sobre ella. Por eso, es vital conocer qué se dice y dónde.

Este análisis se puede realizar a través de herra-

mientas simples como el buscador de Google [con sus opciones más avanzadas], Google Alerts, Google Trends y el buscador de Twitter, entre otras. El relevamiento debería hacerse a lo largo de varias semanas para ver cómo evoluciona la presencia digital de nuestra entidad. ¿Las menciones son siempre positivas / negativas? ¿Cambian a través del tiempo? ¿Podemos relacionar los cambios con algún hecho en particular [se publicó una noticia vinculada nuestra institución en los medios, por ejemplo]?

II. DISEÑAR LA ESTRATEGIA DE COMUNICACIÓN DIGITAL

Definir los objetivos

Una vez que realizamos el análisis y contamos con un diagnóstico acerca del contexto en que se hará la comunicación digital de la entidad, habrá que definir los objetivos a alcanzar. Estos pueden ser varios, siempre y cuando establezcamos etapas de implementación. No se podrán cumplir todos los objetivos en un mismo proceso.

Algunos de los objetivos más buscados en una estrategia digital son:

- Mejorar la reputación *online*: cuando se requiere revertir cierta reputación negativa o desfavorable.
- Construir identidad *online*: cuando el nombre de la organización es nuevo, es necesario darlo a conocer y posicionarlo en el entorno digital.
- Generar posicionamiento favorable en buscadores: cuando el nombre y el trabajo realizado por la organización no son visibles.
- Derivar tráfico al sitio: cuando se quiere hacer conocer el sitio web de la organización y sus contenidos.
- Conocer a la audiencia: cuando se busca identificar quiénes están interesados en el trabajo de la organización [voluntarios, donantes, beneficiarios, etc].

- Construir y fidelizar comunidad: cuando ya se conoce a la audiencia y, en un trabajo a largo plazo, se busca “fidelizarla”, hacerla participe
- Abrir nuevos canales de comunicación: la difusión a través de medios digitales es amplia, sin fronteras, alcanza todos los públicos y sin intermediarios.

Definir el *target* [la audiencia]

En el entorno digital están todos los públicos, tanto aquellos que se pueden considerar internos (miembros de la organización, beneficiarios de los proyectos, etc.) como los externos (prensa, donantes, otras organizaciones, agentes del Estado, sector empresarial, etc.). Para comunicarse con todos estos públicos, será vital la definición de los objetivos y las etapas de implementación.

Determinar cómo se gestionarán las plataformas digitales

En esta etapa, hay que definir qué recursos y equipos destinaremos a la gestión de las plataformas digitales, qué tiempo le dedicaremos [frecuencia y horarios de publicación], qué contenidos compartiremos, etc.

Establecer el protocolo de gestión de las comunidades *online*

Las plataformas digitales son valoradas, principalmente, porque generan comunidades en torno a un interés en común. Las comunidades digitales que se formen en torno a nuestra organización deben ser gestionadas. Debemos estar al tanto de qué se dice de nosotros, responder consultas, contestar comentarios negativos, etcétera. Para asegurar la buena convivencia dentro de las comunidades *online*, debemos fijar normas claras y nosotros, en nuestro rol de moderadores, debemos hacerlas cumplir.

Recomendaciones para la moderación de comunidades *online*

- Como responsables de los perfiles sociales de nuestra organización, responderemos a los usuarios siempre de una manera respetuosa.
- No se publicarán comentarios que sean considerados *spam* (correo basura), posean lenguaje inapropiado, difamatorio o que violen algunas de las políticas o los términos de uso establecidos.
- Las consultas deben ser respondidas en tiempo y forma.
- Los comentarios y menciones que representen una crítica constructiva serán respetados y no serán eliminados.
- Es fundamental responder en el menor tiempo posible. Si no requieren averiguaciones adicionales, el moderador de la comunidad debe contestar en el momento.
- El lenguaje que utilicemos debe ser correcto, y el tono amable y atento, para generar más empatía con los usuarios.

Crear contenidos

Los contenidos que publicaremos en las plataformas digitales son los protagonistas de la estrategia en medios digitales. Con tanta información que circula en la web, será fundamental que nos destaquemos.

Para desarrollar estos contenidos, es recomendable:

- Enfocarse en temas de valor e **interés para los usuarios**.
- Encontrar un **estilo propio** para la OSC con mensajes creativos y originales.
- Tener en cuenta las **características de cada plataforma social**.
- Compartir **videos e imágenes**, que son contenidos que los usuarios valoran.

Para sostener el tono y la frecuencia de la comunicación, conviene crear un **calendario de contenidos**, donde detallaremos qué mensajes publicaremos en cada plataforma y cuándo lo haremos.

- Los contenidos tienen que plasmarse tal y como se publicarán.
- Crear cronogramas semanales de contenidos con material atemporal.
- Incluir *hashtags* [Twitter], enlaces [*links*] e imágenes.
- Dividir los contenidos de acuerdo a la plataforma en que se publicarán: Facebook, Twitter, otras.
- Organizar los contenidos según la categoría a la que pertenecen: noticias, consignas, efemérides, producto, eventos, etc.].
- Los contenidos de coyuntura / actualidad se publicarán con inmediatez.

Seleccionar y personalizar las plataformas

De la gran cantidad de plataformas digitales existentes, hay que elegir las que resulten más apropiadas para nuestra estrategia. La elección deberá realizarse a partir de los siguientes aspectos: qué tipo de contenidos queremos publicar, qué audiencias queremos alcanzar y de qué forma planeamos contactarlas.

Actualmente, podríamos decir que una OSC debe tener como mínimo:

- **Sitio web**.
- Página en **Facebook** [*Fan Page*].
- Perfil en **Twitter**.
- Canal en **YouTube** [si es que la organización produce videos con frecuencia].

El sitio web será el espacio que concentre toda la información institucional de la organización. Por su parte, las redes sociales serán los espacios adecuados para distribuir los contenidos, amplificarlos e interactuar con el público.

También hay que tener en cuenta el desarrollo para dispositivos móviles [celulares, *tablets*], desde los que cada vez más personas acceden a internet. Incluso se pueden desarrollar aplicaciones [*apps*] para brindar servicios específicos.

Importante: el sitio web debe desarrollarse con tecnología *responsive*,²⁹ para que se adapte a las distintas medidas de los dispositivos móviles.

Documentar los procedimientos

La mejor forma de desarrollar una estrategia en medios digitales es armar procedimientos claros que especifiquen cómo debe realizarse cada tarea. Se recomienda la preparación de, al menos, dos documentos base:

- **Guía de gestión de medios sociales:** en este documento, se deben incluir los lineamientos de estilo, los criterios para la gestión de comunidades *online* (moderación e interacción), tipos de contenidos, etc.
- **Guía de gestión de crisis:** se detallarán en este documento los recaudos para evitar situaciones de conflicto con los usuarios en el entorno digital y pasos a seguir ante una eventual crisis.

Ampliar la estrategia

Para que una estrategia en medios digitales tenga más difusión, se pueden implementar dos acciones adicionales, siempre y cuando se cuente con presupuesto y / o colaboración de aliados.

En primer lugar, se puede lanzar una campaña innovadora con el apoyo de un equipo creativo que diseñe piezas gráficas y/o audiovisuales, y de programadores que desarrollen aplicaciones para Facebook o dispositivos móviles. En este caso, es bueno destacar que algunas agencias de publicidad trabajan con programas de RSE (Responsabilidad Social Empresaria) o con formato *pro bono* y aportan su tiempo y dedicación a proyectos sin fines de lucro.

Por otra parte, se puede anunciar en internet. Google ofrece publicidad gratuita a organizaciones sin fines de lucro, bajo el nombre de **Google Grants**. Esto permite que el sitio de nuestra organización tenga visibilidad en el buscador más popular de la actualidad.

III. IMPLEMENTAR EL PLAN DE ESTRATEGIA DIGITAL

Una vez realizado el plan estratégico, solo resta poner en marcha el proyecto. En esta etapa, se activarán las plataformas elegidas. Comenzaremos a publicar contenidos y a gestionar las comunidades *online*, según los criterios ya definidos. Será

importante detectar desde el inicio qué contenidos funcionan y cuáles generan escasa participación de la audiencia. Habrá una etapa de experimentación inicial, para luego dar paso a los ajustes que mejoren la comunicación en medios digitales.

IV. ACTIVAR CAMPAÑAS

Se entiende como campañas a acciones de comunicación puntuales, que se realizan de forma adicional a la gestión habitual de contenidos digitales. Es decir, se activan para apoyar una acción

específica como un evento, el lanzamiento de un programa o nuevo servicio. Es habitual, en estos casos, que se busque el apoyo de un equipo creativo para producir piezas más atractivas.

V. MONITOREAR, MEDIR Y REALIZAR REPORTES DE MÉTRICAS

Todas las acciones que se realizan en plataformas digitales pueden medirse. La mayor parte de las

herramientas cuentan con sistemas de medición de cantidad de visitas, usuarios, reproducciones

29. El diseño web adaptable o adaptativo es una filosofía de diseño y desarrollo cuyo objetivo es adaptar la apariencia de las páginas web al dispositivo que se esté utilizando para visualizarla (tabletas, teléfonos inteligentes, libros electrónicos, etc).

de videos, interacciones, etc., que permiten saber al instante cómo están resultando nuestras acciones, qué contenidos son más atractivos para los usuarios, en qué páginas permanecen durante más tiempo, entre otros datos.

Se recomienda realizar un reporte mensual con las mediciones tomadas en cada plataforma digital. Esa información luego será trazada y comparada en un periodo más amplio: semestral, anual.

9). EVALUAR LA EFICACIA DE NUESTRO PLAN DE COMUNICACIÓN

¿CÓMO MEDIMOS SI ALCANZAMOS LOS OBJETIVOS COMUNICACIONALES?

La comunicación debe ser evaluada, medida. Para ello, hay que fijarse metas que puedan ser relevadas cuantitativamente o que permitan un análisis cualitativo. En esta instancia, es importante fijar criterios objetivos a tener en cuenta y que deben ser revisados no solo al final de la ejecución del plan sino durante todo el proceso.

Como vimos en el punto anterior, las plataformas digitales cuentan con muchas herramientas que nos brindan datos precisos sobre nuestras acciones: cuántas personas entran a nuestro sitio web, cuántas vistas tuvo un video que publicamos, cuántos veces se retuiteó un

tuit nuestro, cuántas veces los usuarios comparten nuestros contenidos en las redes sociales, etc. Pero también podemos evaluar acciones tradicionales: por ejemplo, de las gacetillas que mandamos, ¿cuántas se convirtieron en noticia publicada en medios? ¿Cuántas personas vinieron del total de los convocados a un evento? ¿Cuántas colaboraciones recibimos en una campaña?

La evaluación nos provee información para ajustar las futuras acciones. Así, repetiremos las estrategias exitosas y modificaremos o abandonaremos las que no arrojaron buenos resultados.

10). AJUSTAR Y ACTUALIZAR EL PLAN DE COMUNICACIÓN

Como ya dijimos al comienzo, el plan de comunicación debe reformularse según las necesidades que surjan. Incluso, es conveniente guardar

los documentos de cada versión, así tendremos el registro completo de cómo fue evolucionando el plan.



CONCLUSIONES

- Para ordenar las comunicaciones de nuestra OSC, necesitamos redactar un plan.
- El plan de comunicación organiza las acciones para que podamos alcanzar los objetivos establecidos.
- El plan de comunicación es un protocolo para que todos los involucrados en el área sepan cómo deben actuar.

- Las plataformas digitales son herramientas muy útiles, siempre que las sepamos administrar correctamente.
- Para construir comunidades *online*, sólidas es indispensable conocer a los usuarios y sus necesidades.

BIBLIOGRAFÍA

Amado Suárez, A. [2008]. *Auditoría de la Comunicación*. Buenos Aires: La Crujía.

Amado Suárez, A. [2010]. *Prensa y comunicación. Relaciones informativas responsables*. Buenos Aires: La Crujía.

Cytrynblum, A. [2004]. *Periodismo social. Una nueva disciplina*. Buenos Aires: La Crujía / Periodismo Social.

Enz, Angélica, Franco, Valeria y Spagnuolo, Vanesa [2012]. *Manual de comunicación para organizaciones sociales: hacia una gestión estratégica y participativa*. Buenos Aires: Asociación Civil Comunia. Disponible en: http://www.comunia.org.ar/descargas/manual_de_comunicacion_para_organizaciones_sociales.pdf

Halperin, J. [1998]. *La entrevista periodística. Intimidades de la conversación pública*. Buenos Aires: Paidós.

Iramain, J. L. [2006]. "En definitiva, ¿qué es la comunicación?" En Laharrague, I, Fantin, R., Enz, A. [Eds.]. *Comunicar para el cambio social*. Buenos Aires: La Crujía, pp. 27-38.

Laboratorio de Industrias Culturales [2006]. *Caja de Herramientas. Ver Oír Decir. Módulos de formación para emprendedores culturales*. Buenos Aires: Secretaría de Cultura de la Nación. Disponible en: <http://lic.cultura.gov.ar/pic/cajadeherramientas/>

Foro de Periodismo Argentino [2006]. *Código de ética*. Consultado el 6 de agosto de 2015, <http://www.fopea.org/etica-y-calidad/codigo-de-etica-de-fopea/>

Enz, A; Fantin, R. y Laharrague, I. [Eds.]. [2006]. *Comunicar para el cambio social*. Buenos Aires: La Crujía.

Martini, S. [2000]. *Periodismo, noticia y noticiabilidad*. Buenos Aires: Grupo Editorial Norma.

Uranga, W. [2006]. "El cambio social como acción transformadora". En Laharrague, I; Fantin, R.; Enz, A. [Eds.]. *Comunicar para el cambio social*. Buenos Aires: La Crujía, pp. 39-45.

White, R. [2007]. *Comunicar comunidad. Aportes para una ética de la comunicación pública*. Buenos Aires: La Crujía.

BLOQUÉ D

INCIDENCIA EN POLÍTICAS PÚBLICAS

ÍNDICE BLOQUE D

PRÓLOGO		276
MÓDULO 14	Pasos para diseñar una estrategia de incidencia	280
Lineamientos generales para la construcción de una estrategia de incidencia en políticas públicas	1. Realizar un diagnóstico preliminar de la situación o problemática sobre la cual queremos incidir	280
	2. Definir claramente los objetivos	284
	3. Realizar un análisis de actores junto a una estrategia de vinculación para cada uno de ellos	286
	4. Acordar la metodología que se utilizará y diseñar un plan de acción	293
	5. Producir las herramientas y los mensajes necesarios para llevar adelante el plan de acción	296
	6. Diseñar un sistema de monitoreo y evaluación	297
	A modo de cierre	298

PRÓLOGO

¿Por qué la colaboración entre actores de la sociedad civil es relevante para mejorar los procesos de incidencia y la calidad de las políticas públicas?

En el año 2010 formamos un grupo de organizaciones que luchan contra la trata de personas con fines de explotación sexual, con el objetivo de incidir en la sanción y posterior reglamentación de la Ley N° 26.842. Esta debía modificar aspectos urgentes de la ley existente, la cual violaba ciertos derechos humanos básicos de las víctimas de este delito.

Al comienzo, dentro del grupo, había varios intereses contrapuestos. No todas las organizaciones teníamos la misma estrategia de incidencia ni compartíamos las formas de abordar el asunto, por lo que nos costó poder llegar a consensos básicos sobre cuáles aspectos de la ley había que modificar y cuáles de nuestros reclamos debíamos priorizar, ya que había que ser astutas y fuertes a la hora de definir qué proponer y cuándo hacerlo. Con la premisa de impulsar la meta abolicionista, durante tres años, trabajamos en conjunto con senadores y organizaciones dedi-

casas a la misma temática para brindar aportes que sirvieran al tratamiento legislativo de la modificación de la ley.

Finalmente, obtuvo media sanción del Senado, pero al pasar a Diputados, se estancó durante casi un año. Cuando pensamos que se caía el proceso, un hecho coyuntural y azaroso sucedió: la Corte Suprema de Tucumán absolvió a los acusados por la desaparición de Marita Verón. Esto volvió a poner el tema en agenda, y el Poder Ejecutivo incorporó en el llamado a sesiones extraordinarias la sanción de nuestra Ley.

La experiencia es rica porque nos ofrece un conocimiento privilegiado sobre el comportamiento de las agencias administrativas frente a las normas que fijan sus obligaciones y nos ubica como referentes en la temática, tanto por la diversidad de actores que conforman nuestro grupo como por el trabajo articulado, consensuado, respetuoso y fino que hicimos durante cuatro años para tener hoy una ley mejor. Será cuestión, en esta etapa, de retroalimentar el trabajo de incidencia legislativa para el logro de leyes que establezcan los procedimientos administrativos con los que cuentan las personas para el ejercicio de sus derechos.

Ana Chávez

Plataforma Interamericana de Derechos
Humanos, Democracia y Desarrollo

LINEAMIENTOS GENERALES PARA LA CONSTRUCCIÓN DE UNA ESTRATEGIA DE INCIDENCIA EN POLÍTICAS PÚBLICAS

El presente módulo tiene por objetivo servir como una guía práctica para el diseño e implementación de una estrategia de incidencia en políticas públicas. En los módulos precedentes hemos profundizado en distintos aspectos, espacios y herramientas útiles a la incidencia. En el bloque 2 [que comprende los módulos 4 al 8], nos focalizamos en el funcionamiento de las instituciones democráticas desde un enfoque de derechos, y en los momentos y espacios más permeables a la incidencia. Adicionalmente, pusimos un acento sobre la transparencia, el acceso a la información y el análisis del presupuesto como cuestiones clave a considerar.

Posteriormente, en el bloque 3 [que comprende los módulos 9 al 13], nos enfocamos en metodologías de análisis de una situación o conflicto que nos permitan visualizar mejor los nudos problemáticos donde sería importante focalizar los esfuerzos de incidencia para generar un cambio sustantivo. Asimismo, identificamos y profundizamos sobre una batería de herramientas de participación existentes tanto formales como no formales que se pueden utilizar en distintos casos.

Llegados a esta instancia, y sobre la base del camino recorrido, este módulo está orientado a todas

Elaboración: María de los Ángeles Ortiz y Ana Cabria Mellace de FCD, con el aporte de Iñaki Albisu Ardigó de Poder Ciudadano, Juan Negri de ADC, Fernando Bracacchini de ACIJ, Agustina de Luca de FDL y Andrea Schulte-Brockhoffe de FOPEA.

aquellas personas y organizaciones que deseen desarrollar un proceso de incidencia; es decir, a aquellos que, si bien pueden conocer herramientas y espacios de incidencia como los que presentamos en los módulos anteriores, buscan saber cómo articularlos de manera más efectiva para lograr el objetivo deseado. También esperamos que pueda ser útil para promover reflexiones sobre buenas prácticas.

Sobre esta base, el presente módulo presenta una guía para diseñar una estrategia de inciden-

cia. Entendemos que no es la única forma que existe para desarrollar una estrategia ni tampoco la única para que la misma sea exitosa. Sin embargo, los pasos y la información que presentaremos a continuación están basados en las experiencias –tanto de éxito como de fracaso– de las organizaciones que forman parte del programa ALiAR; experiencias que desean compartir con otras personas y entidades en aras de optimizar sus esfuerzos por una transformación social más justa, democrática y sostenible.

PASOS PARA DISEÑAR UNA ESTRATEGIA DE INCIDENCIA

A continuación, se esbozarán algunos pasos para desarrollar una estrategia de incidencia en políticas públicas. Cabe destacar que, si bien se presenta cierta linealidad para pensar una estrategia, en la práctica muchas veces no siempre se sigue una secuencia lógica y lineal tan estricta. Sin embargo, es útil presentarlos de esta

forma a los efectos de ordenar el modo ideal en que debe llevarse adelante una estrategia y de que se erija como una herramienta de utilidad para los usuarios.

Los pasos para diseñar una estrategia de incidencia se pueden resumir en los siguientes:

- 1) Realizar un **diagnóstico** preliminar de la situación o problemática sobre la cual queremos incidir.
- 2) Definir claramente los **objetivos**.
- 3) Realizar un **análisis de actores** junto a una **estrategia de vinculación** para cada uno de ellos.
- 4) Acordar la **metodología** a utilizar y diseñar un **plan de acción** a instrumentar.
- 5) Producir las **herramientas** y los **mensajes** necesarios para llevar adelante el plan de acción.
- 6) Diseñar un sistema de **monitoreo** y **evaluación**, dejando espacio además para actividades y consecuencias no esperadas.

P. 1 REALIZAR UN DIAGNÓSTICO PRELIMINAR DE LA SITUACIÓN O PROBLEMÁTICA SOBRE LA CUAL QUEREMOS INCIDIR

En el módulo 9 de esta publicación, presentamos una serie de herramientas conceptuales y metodológicas orientadas a fortalecer el análisis de una situación o conflicto que permita focalizar mejor en las cuestiones que generan un escenario indeseado y que se pretende transformar. Allí sostuvimos que uno de los errores más frecuentes en

términos de acciones de incidencia efectiva refiere a un diagnóstico limitado de los factores que contribuyen a la generación de ese problema o conflicto y/o de las oportunidades de transformación que existen en una coyuntura y contexto dado. Así, frecuentemente, las personas actúan guiadas por la urgencia de una problemática y por la necesidad

de “hacer algo” frente a una situación que les preocupa, omitiendo espacios de reflexión que permitan canalizar de forma efectiva los esfuerzos y la energía puesta en modificar dicha situación.

Elegir el área de incidencia, entonces, implica un cuidadoso y complejo proceso de análisis por medio del cual es preciso identificar y formular claramente los problemas que necesitamos abordar, así como sus causas y consecuencias. Implica también identificar los desafíos y oportunidades de contexto y reconocer nuestras fortalezas y debilidades para incidir.

Para un abordaje más detallado de este paso, **re-**

comendamos la relectura del módulo 9, donde se desarrolla este tema con más profundidad. A continuación, esbozamos una breve síntesis de las preguntas clave que entendemos deberíamos poder responder en esta sección. Las mismas las hemos clasificado en tres grupos:

- Análisis del problema, las personas y el proceso en torno al tema a abordar.
- Clarificación del área de incidencia sobre la cual deberíamos enfocar nuestros esfuerzos de cambio.
- Análisis interno de capacidades para la incidencia: ¿desde dónde partimos?

ANÁLISIS DEL PROBLEMA, LAS PERSONAS Y EL PROCESO EN TORNO AL TEMA A ABORDAR

A) SOBRE EL PROBLEMA

Los problemas son construidos como tales, definidos subjetiva e interesadamente, por un observador. Actores distintos entenderán el problema planteado de manera diferente, reflejando en sus respectivas definiciones sus propios intereses y valores. Por ello, a la hora de analizar un problema es preciso ser consciente de que nuestra visión del problema es solo una de las posibles y no tiene por qué ser siempre la más correcta. De hecho, una medida conveniente para mejorar la calidad de la definición es preguntarse cómo lo entienden otros actores (los usuarios directos e indirectos, los proveedores y los oponentes a la política, entre otros). Se trata de incorporar a la definición la perspectiva que del problema tienen los actores políticos y sociales estratégicos.

El carácter eminentemente político de esta fase se muestra en toda su extensión cuando observamos las consecuencias que produce optar por una y no por otra. Si definimos el problema de la drogodependencia como un problema de segu-

ridad ciudadana, las alternativas de solución serán distintas a las que tendríamos en cuenta si lo definiésemos como un problema de integración social. Ciertamente, es muy distinto considerar al drogadicto como un marginado que necesita servicios sociales, que como un delincuente potencial al que hay que vigilar.

En resumen, la definición del problema es una decisión de gran importancia, que marca absolutamente el posterior desarrollo de la estrategia de incidencia al reducir el ámbito de posibles alternativas a considerar. En este marco, algunas consignas para reflexionar son:

- **¿Cuál es el problema que se quiere abordar?**
¿Cómo define cada actor involucrado dicho problema? ¿Se puede formular de otro modo el problema, de manera tal de incorporar las necesidades de ambas partes en su planteo?
- **¿Cuáles son las causas que le dieron origen?**
¿Las causas refieren a cuestiones subjetivas u objetivas? ¿Podríamos clasificar esas causas

ALIAR
 BLOQUE D

p. 282

en función de si refieren a los ámbitos personal, relacional, cultural o estructural? [ver módulo 9].

- **¿Qué descripción caracteriza de mejor manera el problema o conflicto?**
 - El problema/conflicto surge porque hay intereses diferentes.
 - El problema/conflicto se origina en la diferencia de valores.
 - Se perciben diferencias que no existen realmente.

- **¿Cuáles son los efectos primarios y secundarios del problema?** Los efectos primarios y secundarios del problema son importantes por dos razones. Primero, conocer los posibles síntomas de un problema nos permite planificar nuestras respuestas a mediano y largo plazo. Segundo, los efectos primarios y secundarios pueden servir como indicadores para medir un problema. Por ejemplo, si sabemos que las malas condiciones higiénicas de un hospital materno-infantil conduce a una tasa elevada de mortalidad infantil, podemos usar este indicador para medir el efecto de las acciones que llevamos a cabo para mejorar las condiciones higiénicas de un hospital.

Aprovechar la etapa de diagnóstico para pensar indicadores de evaluación

Se recomienda aprovechar la etapa de diagnóstico de la situación para, desde el inicio, comenzar a pensar indicadores de evaluación. En ocasiones, incluir esta instancia al inicio del proceso suele ahorrarnos mucho tiempo en etapas posteriores. Así, para poder solucionar un problema es necesario poder medir o evaluar el impacto de nuestras acciones. Para ello, es preciso identificar indicadores, es decir, datos o información que permitan evaluar o valorar el carácter e intensidad de una acción. Los **indicadores** pueden surgir de fuentes cuantitativas o cualitativas, dependiendo del problema.

B) SOBRE LAS PERSONAS E INSTITUCIONES INVOLUCRADAS

- **¿Quiénes son los actores involucrados?** Entre ellos, ¿quiénes son los actores principales [aquellos cuyos intereses son afectados directamente, o tienen una responsabilidad concreta en la temática]? ¿Quiénes son los actores secundarios?
- **¿Cuál es su posición sobre el tema?** ¿Cuáles son los argumentos que sostienen dicha posición? ¿Cuáles son sus intereses detrás de la posición? ¿Cuáles son aquellos intereses y necesidades comunes a las partes?
- **¿Las partes quieren trabajar en una solución?** ¿Son capaces de trabajar todos juntos? ¿Qué necesitan para hacerlo? ¿Quién es responsable de tomar la decisión?
- **¿Quién podría ser directamente afectado por soluciones potenciales?** ¿Quién puede ser capaz de bloquear o asegurar la implementación de los acuerdos?
- **¿Qué relaciones están involucradas?** ¿Cuál es la historia pasada de interacción entre las partes? ¿Hay emociones fuertes relativas a las relaciones personales? ¿Hay valores involucrados en esas emociones?

C) SOBRE EL PROCESO

- ¿Cómo ha evolucionado el problema o conflicto hasta el presente?
- ¿Qué estrategias ha utilizado cada parte? [diálogo, protesta, vía legal, etc.] ¿Cuáles fueron los resultados obtenidos en cada uno de esos casos?
- ¿Cuáles han sido los intentos / las políticas implementadas para abordar la problemática o conflicto? ¿Cuáles fueron las características y los resultados principales de cada uno de ellos?
- ¿Cuál es el estadio actual del conflicto? [latente, en escalada, manifiesto].
- ¿Qué debería ocurrir para solucionar el problema o conflicto?
- ¿Las partes tienen el deseo / la necesidad de colaborar? ¿Pueden las partes alcanzar mejores soluciones por sí mismas sin colaborar entre ellas?

CLARIFICACIÓN DEL ÁREA DE INCIDENCIA SOBRE LA CUAL DEBERÍAMOS ENFOCAR NUESTROS ESFUERZOS DE CAMBIO

Sobre la base del diagnóstico previo, es importante clarificar cuál es el problema en términos de incidencia. Es decir:

- A) ¿Estamos ante un problema de **contenido**? ¿Necesitamos generar / diseñar / desarrollar algo que todavía no existe? ¿Una ley, una política, una herramienta?
- B) ¿Estamos ante un problema de **implementación**? ¿Necesitamos modificar el modo en que se ejecuta una ley, una política? ¿Es preciso cambiar el uso de alguna herramienta que se realiza de manera defectuosa o débil para cumplir con su propósito?
- C) ¿Estamos ante un problema **cultural**? ¿Hay conciencia de que se necesita crear o reformular una ley o una política?
- D) ¿Estamos ante un problema de **voluntad política**? ¿Se sabe qué queremos, pero depende de la voluntad de los funcionarios o actores políticos?
- E) ¿Estamos ante un problema de **ausencia de participación ciudadana**? ¿Hay actores que deberían estar involucrados en el diseño o implementación de una ley o política pública y no lo están? ¿Existen trabas de algún tipo para que los ciudadanos puedan participar de cierta decisión?

ANÁLISIS INTERNO DE CAPACIDADES PARA LA INCIDENCIA. ¿DESDE DÓNDE PARTIMOS?

- ¿Quiénes somos los interesados en generar un cambio?
- ¿Con qué recursos contamos?
- ¿Cuáles son nuestras fortalezas y debilidades?
- ¿Qué oportunidades y qué amenazas nos presenta el contexto para desarrollar una estrategia de incidencia?
- ¿Qué debería y qué puede aportar cada una de las partes para resolver el problema o conflicto?

La importancia de la participación para la construcción de buenos diagnósticos

Como adelantamos al inicio de esta sección, la construcción de un diagnóstico es una parte sustancial de un proceso de incidencia en políticas públicas. En consecuencia, cuanto mejor y más acertado sea dicho diagnóstico, mayores serán las posibilidades de desarrollar una estrategia efectiva. Los espacios de construcción participativa de un diagnóstico son una herramienta muy útil para estos fines. La mirada de una problemática desde distintas dimensiones [sectoriales, profesionales, territoriales, etc.] aporta un valor agregado sustancial que nos permitirá arribar a mejores diagnósticos y estrategias más efectivas. Asimismo, en ocasiones, estos espacios nos permiten identificar nuevas oportunidades así como a otros actores relevantes, e involucrar a más personas en la causa que queremos impulsar. Usualmente, cuando diversos actores son incorporados desde el inicio de un proceso de incidencia [diagnóstico y diseño de la estrategia], habrá más posibilidades de que asuman un compromiso mayor y acompañen las decisiones que se tomen en este marco, otorgando mayor legitimidad e impulso al proceso. Un proceso de incidencia participativo, desarrollado entre actores que aportan miradas y conocimientos diversos, es un proceso más rico, dotado de mayores capacidades para lograr su objetivo.

P. 2 DEFINIR CLARAMENTE LOS OBJETIVOS

La complejidad y multicausalidad de algunos temas puede hacernos perder el foco de nuestro trabajo de incidencia. Así, muchas veces queremos abarcar todos los aspectos relevantes de una problemática, perdiendo efectividad en el camino. Es importante, entonces, que dispongamos de cierto tiempo para identificar claramente cuál es el objetivo principal que queremos alcanzar; así

como también cuáles deberían ser los pequeños logros a obtener en el camino para conseguirlo. La identificación de los objetivos de la incidencia debería ser resultado de una lectura detallada del diagnóstico inicial de la situación.

Para definir el **objetivo principal** de la incidencia, suele ser útil responder estas preguntas:

- ¿**Qué** se quiere lograr?
- ¿**Cómo** se quiere lograr?
- ¿**Para qué** se quiere lograr?
- En caso de que se busque impactar en el Estado ¿**qué organismo / institución** tiene el poder de decisión?
- ¿**Cuándo** se quiere lograr?
- ¿**Dónde** se pretende lograr?

EJEMPLO DE FORMULACIÓN DE OBJETIVOS

¿ Qué se quiere lograr?	Actualizar la legislación sobre áreas marinas protegidas.
¿ Cómo se quiere lograr?	A través de la aprobación de una Ley Nacional de Áreas Marinas Protegidas.
¿ Para qué se quiere lograr?	Conservar el ecosistema marino.
¿ Qué organismo / institución tiene el poder de decisión?	Poder Legislativo de la Nación [comisiones de Ambiente y Recursos Naturales].
¿ Cuándo se quiere lograr?	En el corriente año.
¿ Dónde se pretende lograr?	Argentina .

Formulación final: lograr que el Congreso de la Nación apruebe durante este año una Ley Nacional de Áreas Marinas Protegidas que permita conservar el ecosistema marino del país.

NOTA: es importante revisar nuestros objetivos de incidencia en función de criterios vinculados a la **viabilidad económica**, la **oportunidad política** y la **factibilidad técnica**; y en aquellos casos en los que estos criterios no se cumplan, plantear alternativas o condiciones que definan cómo se podrían cumplir.¹

Asimismo, los objetivos deben estar formulados de forma sencilla, en lenguaje claro y ser medibles.

Si bien la formulación del objetivo principal es fundamental para no perder el foco de hacia dónde

queremos ir, también es importante plantearse **objetivos específicos** que deberíamos alcanzar para lograr el objetivo principal. Por ejemplo, para el caso anterior, podríamos identificar los siguientes objetivos específicos:

- Generar información relevante para la toma de decisiones sobre Áreas Marinas Protegidas.
- Identificar y sensibilizar a los diputados y senadores que deberían tratar la ley sobre la relevancia de una normativa que proteja estas áreas.

1. Si bien la insuficiencia de recursos puede funcionar como limitación, el desafío de las OSC –sean grandes, medianas o chicas– es utilizar la creatividad para poder sortearla. Aun con pocos recursos económicos, la correcta ponderación del contexto y el aporte creativo de la organización nos permitirán llevar adelante campañas factibles y exitosas. Un ejemplo paradigmático de una campaña de alto impacto, con pocos recursos económicos y una buena lectura del contexto y mucha creatividad, ha sido la campaña de #NiUnaMenos.

P. 3 REALIZAR UN ANÁLISIS DE ACTORES JUNTO A UNA ESTRATEGIA DE VINCULACIÓN PARA CADA UNO DE ELLOS

En el módulo 9, brindamos algunas recomendaciones generales sobre cómo llevar adelante un mapeo de actores. En esta sección, nos gustaría focalizar en algunas recomendaciones clave que nos parecen pertinentes al momento de realizar

un análisis de actores desde el enfoque de la incidencia. Al respecto, es relevante abordar al menos **tres categorías de actores**: los decisores, los aliados y las resistencias. A continuación, detallamos las características de cada uno.

LOS DECISORES

Los decisores son aquellos que tienen la capacidad de tomar decisiones y/o implementar las acciones que son foco de nuestra incidencia. Es decir, son los actores clave, aquellos sobre los cuales queremos influir.

Dentro de estos actores, podemos diferenciar dos niveles:

- **Actores principales:** son aquellos que efectivamente tienen el poder de decisión. Algunas preguntas que nos pueden ayudar a identificarlos

son: ¿qué institución tiene la autoridad para concedernos lo que queremos? ¿Quién dentro de esa institución tiene el poder de decisión para lograr lo que buscamos? ¿Qué capacidad tenemos para influir sobre esa persona?

- **Actores secundarios:** son aquellos que tienen capacidad de influenciar a los primarios [asesores, expertos técnicos, etc.]. Es importante identificar quiénes son estas personas y cuál podría ser la mejor forma de vincularnos con ellas.

IMPORTANTE

Para profundizar en la identificación de los actores decisores relevantes, es importante revisar la **conexión del problema con el proceso de toma de decisiones**. Para ello, recomendamos revisar los **módulos 5, 6 y 7** que describen el funcionamiento de nuestras instituciones democráticas y los momentos y etapas de los procesos de elaboración de políticas públicas más permeables a la incidencia.

LOS ALIADOS

Los aliados son aquellos actores con los cuales compartimos intereses o necesidades en común y que podrían apoyar/acompañar nuestra iniciativa de incidencia. Los aliados son clave,

ya que generalmente incrementan nuestra capacidad, confiabilidad y credibilidad. Algunas preguntas que nos pueden ayudar a identificarlos son:

- ¿Quiénes podrían aportarle mayor capacidad, credibilidad y confianza al grupo?
- ¿Quiénes pueden aportarle diversidad?
- ¿A qué otros actores le afecta el problema? (directa o indirectamente)
- ¿Quién se puede beneficiar por los cambios que buscamos?
- ¿Quién tiene capacidad de influir sobre los actores decisores principales?

LAS RESISTENCIAS

Calificamos como resistencias a aquellos actores que podrían plantear obstáculos o limitaciones a nuestra estrategia. Esto puede ocurrir por diversas razones, aunque las más comunes son que estos actores representan intereses opuestos a los que promovemos, se ven afectados negativamente por la implementación de la medida que intentamos promover o simplemente se ven beneficiados del statu quo. Asimismo, algunos de ellos pueden ser actores con capacidad de veto. Si bien no tienen capacidad de tomar una decisión, sí tienen capacidad para bloquear las decisiones que otros pueden tomar.

Así, no solo es importante identificar al actor que genera resistencia sino también el tipo de resistencia que está generando. Entre estos tipos, podríamos destacar:

- **Resistencias basadas en percepciones erróneas o escasa información:** muchas veces no es clara la comunicación sobre el tipo de cambio que proponemos y/o sus implicancias. La incertidumbre muchas veces genera resistencia.
- **Resistencias basadas en una modificación del statu quo:** por la cual, los actores “resistentes” deberán modificar ciertas prácticas o acciones, pero que **puede ser compensada**, negociada o al menos acompañada en el proceso de cambio. Esto ocurre en casos donde, por ejemplo, un bien colectivo mayor se interpone sobre costumbres o prácticas arraigadas, no necesariamente negativas per se, pero que requieren ser

modificadas. Por ejemplo, la incidencia para la aprobación de Bosques Nativos [Ley N° 26.331] subrayó la importancia de la preservación de los bosques nativos por los servicios ecosistémicos que estos brindan a la humanidad. En consecuencia, muchas áreas, otrora pasibles de ser explotadas productivamente, debieron dejar de lado esta posibilidad por un bien mayor que se identificó como la conservación de bosques. Esto implicó grandes resistencias de productores, que vieron afectada su forma de vida. En consecuencia, la ley incluyó un fondo para compensar a los titulares de las tierras en cuya superficie se conservan bosques nativos y evitar que sean deforestadas para otros usos productivos.

- **Resistencias basadas en una modificación del statu quo, que no pueden ser compensadas.** Este caso adquiere una complejidad particular ya que en general este tipo de resistencias no son explícitas o se camuflan con otros temas; asimismo, son difíciles de gestionar dentro del marco institucional formal. Por ejemplo, situaciones de delito, estafa o corrupción, las cuales no pueden ser negociadas.
- **Resistencias basadas en una cosmovisión, ideología o valores diferentes.** Estas resistencias son las más difíciles de abordar dado que remiten a cuestiones muy profundas de la cultura y cosmovisión humana. Ej. Sí / No a la despenalización al aborto; Sí / No a la legalización de la prostitución.

ALIANZA

BLOQUE D

P. 288

Algunas **preguntas que nos pueden ayudar a identificar las resistencias** son:

- ¿Quién se puede ver perjudicado en caso de que logremos nuestros objetivos de incidencia?
- ¿Sobre qué argumentos, ideas o percepciones se basan estas resistencias?
- ¿Qué les costaría nuestro éxito?
- ¿Cuáles son sus debilidades y fortalezas?
- ¿Qué nivel de resistencia están dispuestos a poner?

Luego de esta evaluación inicial, puede ser relevante **elaborar un mapeo gráfico** de la situación a los fines de orientar mejor nuestra estrategia de incidencia. Si bien este tema se aborda en detalle en el módulo 9, nos gustaría rescatar aquí los principales pasos para elaborar un mapeo de actores, y hacer algunas consideraciones desde el punto de vista de la incidencia.

Entonces, decíamos que elaborar un mapeo de actores era importante seguir los siguientes pasos:

1) Definir claramente el objetivo, ¿Qué se quiere analizar de esta situación?

Al respecto, a modo de ejemplo, en un plan de incidencia algunos objetivos que se podrían plantear podrían ser:

- A)** Identificar el nivel de apoyo o rechazo que tiene frente a una propuesta, política o iniciativa.

- B)** Visualizar la capacidad de influencia que tienen las organizaciones que promueven una iniciativa.

- C)** Clarificar los temas que generan mayor consenso y/o disenso.

- D)** Identificar los sectores más proclives a brindar apoyo y aquellos que presentan mayores resistencias.

2) Definir las variables a considerar

Algunas de las variables generalmente utilizadas son:

- A)** Posicionamiento [a favor, medianamente a favor, sin posicionamiento, medianamente en contra, en contra].

- B)** Nivel de influencia [alto, medio, bajo].

- C)** Nivel de interés en una temática [alto, medio, bajo].

- D)** Sectores [público, privado, academia, sociedad civil, medios].

- E)** Relaciones [colaboración, tensión, conflicto, sin relación].

- F)** Nivel jurisdiccional [Nación, provincia, municipio].

3) Diseñar un esquema metodológico apropiado [cuestionarios, cuadros, matrices, etc.]

Existen diversas formas de graficar el mapeo. A continuación, presentamos algunos ejemplos.

EJEMPLO 1

Objetivo: identificar a los actores estratégicos de la provincia X para prevenir y/o abordar eventuales situaciones de conflicto y generar las condiciones de posibilidad de implementación del proyecto Y.

OPOSITOR	EXTREMO	
	COLABORATIVO	
	INSTITUCIONAL	
OFICIALISTA	INSTITUCIONAL	
	COLABORATIVO	
	EXTREMO	



FUENTE: Fundación Cambio Democrático [2015].






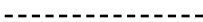
EJEMPLO 2

Objetivo: identificar actores según interés en la problemática y capacidad de incidencia.

	MUCHA INCIDENCIA	MODERADA INCIDENCIA	BAJA INCIDENCIA
POCO INTERÉS			
MODERADO INTERÉS			
MUCHO INTERÉS			
	ACTORES		

FUENTE: Elaboración propia Poder Ciudadano [2015].

REFERENCIAS DEL MAPEO

Nivel jurisdiccional	Local	
	Provincial	
	Nacional	
Sector *	Gobierno	1 - 2 - 4 - 13
	OSC	3 - 6 - 7 - 9 - 11
	Medios y otros	5 - 8 - 10 - 12
Relaciones	Instancias de colaboración	
	Tensión / conflicto	
	Intermitencia	

* De forma alternativa a la numeración, y para facilitar la visibilización, se pueden usar colores para identificar los sectores.

6) Analizar la información del mapeo

El mapeo es un medio para un fin, no un fin en sí mismo. Luego de recopilada la información y elabo-

borado el mapeo, es importante hacer un ejercicio de análisis de las conclusiones que se pueden realizar de dicho mapeo.

LA ESTRATEGIA DE VINCULACIÓN

Junto al análisis de actores, decíamos que es importante esbozar una **estrategia de vinculación** con cada uno de ellos. Cada estrategia, surgirá –nuevamente– de un análisis político estratégico de la coyuntura y del caso que estemos abordando. Sin embargo, nos gustaría esbozar algunos comentarios, en torno a:

LA ESTRATEGIA DE CONSTRUCCIÓN DE PLATAFORMAS DE DIÁLOGO

La construcción de plataformas de diálogo para la incidencia es una estrategia que suele traer enor-

mes beneficios y oportunidades para la consecución de los objetivos propuestos. Al mismo tiempo, es una forma de incluir a nuestros aliados en el proceso, dándoles voz y representación adecuada a sus intereses y necesidades.

Una plataforma de diálogo para la incidencia incluye a un grupo de actores y sectores con miradas e intereses diferentes en torno a una situación o conflicto, que se reúnen de manera sostenida a fin de aumentar la comprensión que tienen sobre los mismos, conocer las perspectivas de otros actores, compartir información relevante, planificar

acciones conjuntas y generar propuestas o recomendaciones para el diseño, la implementación y el monitoreo de proyectos y/o políticas públicas, en el marco de una estrategia de incidencia.

Entre otras cosas, las plataformas permiten construir un puente de diálogo e interlocución con los tomadores de decisión, siendo estos más permeables a propuestas derivadas de acuerdos por parte de actores con diversidad multisectorial que a propuestas individuales.

En el **módulo 11** de esta publicación, hemos desarrollado la metodología de la incidencia colaborativa, que involucra a las plataformas como principal herramienta de cambio. Allí, podrán revisar incluso algunos casos de éxito de grupos de actores que se reunieron en una plataforma con un objetivo de incidencia.

LA ESTRATEGIA DE VINCULACIÓN CON LOS TOMADORES DE DECISIÓN

Las estrategias de vinculación con los tomadores de decisión pueden variar desde estrategias más confrontativas a otras más colaborativas, dependiendo el caso y el perfil de la/s organización/es que impulsan un cambio así como de la gravedad del tema.

De alguna manera, podríamos decir que las estrategias más confrontativas [denuncia pública, acciones de escrache o desprestigio, etc.] suelen ser útiles para visibilizar una problemática otrora desatendida. Asimismo, pueden ser útiles para lograr una medida [judicial o política] en el corto plazo que permita dar una respuesta inmediata o coyuntural a una problemática. Por ejemplo, dictar una medida cautelar o dar lugar a un recurso de amparo. Vale destacar que para la generación de cambios profundos y sostenidos que no generen procesos de suma cero, se sugiere que estas estrategias vayan acompañadas de estrategias más colaborativas de diálogo y construcción de consenso.

Para ello, es importante:

- Abrir canales de comunicación con los tomadores de decisión desde el inicio del proceso.
- Incorporarlos en las discusiones y espacios relevantes que identifiquemos (foros, jornadas de debate, etc.) con el doble propósito de sensibilizarlos sobre la problemática que nos preocupa pero de nuestro lado, también, de identificar o reconocer las necesidades y la complejidad que implica llevar adelante una acción desde el sector político.
- Diversificar / equilibrar la vinculación con los tomadores de decisión de distintos colores o corrientes políticas. Esta acción permite contribuir a generar los acuerdos interpartidarios necesarios para que la iniciativa se lleve adelante.
- Identificar claramente cuáles son sus necesidades y cómo la iniciativa que proponemos podría contribuir a ella.
- Construir los mensajes apropiados para este público (por ejemplo, reduciendo el nivel de tecnicismo de la narrativa, aportando cifras o estadísticas relevantes, etc.).

LA ESTRATEGIA DE VINCULACIÓN CON LAS RESISTENCIAS

Como decíamos anteriormente, prácticamente en todo proceso habremos de identificar resistencias. Luego de la identificación de las mismas y de los argumentos, miedos o percepciones que las sostienen, es importante analizar las alternativas de vinculación que tendremos con ellas. Entre otras estrategias, habrá de evaluarse si se requiere:

- Fortalecer la difusión de información sobre la temática y clarificar sus implicancias. Incluso en ocasiones puede ser recomendable mantener reuniones bilaterales con estos actores (previo y durante cualquier comunicación) para reducir los niveles de incertidumbre y, en definitiva, de resistencia hacia la iniciativa.

- Analizar alternativas para, sin dejar nosotros de cumplir nuestros objetivos, reducir los perjuicios que podamos generar a otros.
- Identificar posibles escenarios de negociación y compensación de impactos / consecuencias.
- Analizar cómo aprovechar las debilidades de estos actores en nuestro beneficio.

LA ESTRATEGIA DE VINCULACIÓN CON MEDIOS DE COMUNICACIÓN

Los medios de comunicación son un actor sustancial en todo proceso de incidencia. Sin embargo, es importante identificar claramente cuál será el momento de comunicar lo que estamos haciendo. En ocasiones, muchos procesos tienen la necesidad de mantener cierta confidencialidad hasta tanto se generen las condiciones apropiadas [de

confianza, de acuerdos alcanzados, etc.] para poder publicar ciertas acciones. Hacer pública una acción antes de tiempo, sin estar preparados para responder a las demandas que surgirán posteriormente, puede ser contraproducente para nuestros objetivos de incidencia.

En toda estrategia de incidencia, es importante diseñar un plan de comunicación ajustado a los objetivos que se quieren alcanzar [ver **módulo 13**]. En la actualidad, es posible llegar a las audiencias de forma directa, a través de internet. Si bien los medios de comunicación tradicionales y establecidos en el área en la que trabaja la OSC siguen siendo aliados clave, cada entidad debe construir una presencia sólida *online* que le permita establecer un verdadero diálogo con las personas que conforman su red directa y su red ampliada. Para este punto, revisar las recomendaciones para diseñar la estrategia digital de una OSC en el módulo 13 de este manual.

P. 4 ACORDAR LA METODOLOGÍA QUE SE UTILIZARÁ Y DISEÑAR UN PLAN DE ACCIÓN

El proceso de construcción de una estrategia de incidencia requiere ser pensado y adaptado a cada caso particular. Una estrategia exitosa en una oportunidad puede no serlo en otra, ya sea porque las condiciones de contexto no son las mismas, porque las motivaciones de los actores difieren o porque los recursos con los que contamos son diversos. Es por ello que es fundamental hacer el ejercicio constante de revisar y adaptar nuestra estrategia y metodología a las condiciones de contexto dadas.

A estos fines, puede ser útil retomar el **módulo 9** donde planteamos tres grandes formas de abordar un conflicto. Allí resumimos las distintas formas de abordaje, en virtud de si optamos por es-

trategias focalizadas en el **poder**, el **derecho** y/o los **intereses**. Entonces, podríamos decir que en términos de una estrategia de incidencia, situarnos en:

- **El poder** implica seleccionar metodologías de tipo más confrontativo como puede ser un corte de ruta, manifestaciones públicas, piquetes etc. Como explicamos en el **módulo 11**, estas estrategias pueden ser útiles en algunas ocasiones para visibilizar una problemática o incluirla dentro de la agenda política y/o de los medios de comunicación. Sin embargo, esta estrategia reviste muchas limitaciones en términos de promover un proceso de transformación social sostenido.

- **El derecho** refiere a focalizarnos en la normativa existente, promoviendo el cumplimiento de derechos que están siendo vulnerados o utilizando herramientas que están disponibles en la legislación para ser utilizadas cuando la situación lo amerite. En los **módulos 4 a 8, 10 y 12**, repasamos algunas herramientas que se adaptan a este enfoque.
- **Los intereses y necesidades** implica considerar espacios alternativos de incidencia basados en el diálogo y la construcción de consenso. En ocasiones, estos espacios ayudan a construir confianza sobre determinado tema, intercambiando perspectivas e información pertinente y generando condiciones para avanzar en procesos que planteen nuevas opciones para abordar un problema o conflicto. Ejemplos de esta modalidad de abordaje de conflictos son el diálogo democrático, la concertación política, los talleres de resolución de problemas sociales, los procesos de incidencia colaborativa, la planificación participativa, los procesos de deliberación pública o el diálogo social. En el **módulo 11**, profundizamos sobre la utilización de estrategias basadas en el diálogo, los procesos y la incidencia colaborativa en políticas públicas.

Cabe destacar que estas tres modalidades, muchas veces suelen estar interconectadas y combinadas a lo largo de una estrategia de incidencia, así como también se readaptarán en función de los avances que vayamos teniendo en el camino. Asimismo, en ocasiones, se da una suerte de “división de roles”, en la que algunas organizaciones promueven por ejemplo, estrategias basadas en el PODER, cuyos resultados [por ejemplo, visibilización de una problemática] sirven a los fines de otra organización que se focaliza en la negociación colaborativa o el abordaje según INTERESES.

Estas cuestiones deberían ser consideradas a lo largo de todo el proceso. En función del cambio social que se busca alcanzar [el objetivo principal de incidencia] y de los tres enfoques generales de

incidencia mencionados [PODER, DERECHO, DIÁLOGO SOBRE INTERESES / NECESIDADES], estas son algunas preguntas que nos pueden ayudar en el camino de definir la estrategia de abordaje:

- ¿Qué metodologías podría utilizar o llevar adelante?
- ¿Cuál de todas ellas me acerca más a alcanzar mi objetivo de incidencia?
- ¿Cuáles son los límites y las ventajas de cada una de ellas?
- ¿Es posible pensar en una combinación de herramientas o acciones?
- ¿De qué recursos necesito disponer para llevarlas adelante? ¿Los tengo o los puedo generar? ¿Cómo?

Sobre esta base, es importante entonces **establecer nuestras alternativas**. Las alternativas son las distintas opciones, las diferentes políticas y medios disponibles con las que contamos desde la sociedad civil para alcanzar los objetivos. Debemos identificar todas las alternativas posibles para lograr los objetivos. Las alternativas no tienen por qué ser excluyentes entre sí; en ocasiones, la decisión final es una combinación de alternativas. Las alternativas no son solo las opciones conocidas: en el proceso se inventan y generan alternativas nuevas.

Luego, **valorar las consecuencias de las alternativas**. Para optar entre las distintas alternativas, es preciso valorar los efectos de cada una de ellas. En definitiva, se trata de saber qué ocurrirá si elegimos una alternativa determinada, en qué medida se alcanzarán los objetivos y qué costes y beneficios acompañarán la elección. Es preciso calcular todos los efectos, todos los costes, todos los beneficios de todas las alternativas, incluidos los impactos de cada alternativa de incidencia sobre otros objetivos, otros problemas y otras políticas ya en marcha. En otros términos, prever las externalidades y los costes de oportunidad.

Finalmente, **comparar las alternativas**. Conociendo las consecuencias de las distintas opciones, es necesario ordenar las alternativas de modo que se pueda saber cuál es la más deseable. Se tienen

que establecer criterios que permitan comparar y relacionar los objetivos, las alternativas y sus efectos para poder seleccionar la mejor opción posible.

RECORDATORIO

En el bloque 3 de la presente publicación [módulos 9 a 13], se presentan una batería de herramientas posibles para ser utilizadas en los procesos de incidencia en políticas públicas.

Luego de definida la metodología, es importante plantear el **plan de acción**, el cual consiste en diseñar una hoja de ruta con los pasos a seguir para alcanzar los objetivos planteados. El plan de acción, entre otras cosas, debería definir:

- Identificación y descripción de las actividades a desarrollar.
- Espacios que impulsaremos [espacios sectoriales, multisectoriales, reuniones informales, comisiones de trabajo, etc.]
- Cantidad y formato de las reuniones. Agendas tentativas de cada una de ellas.
- Participantes y responsables en cada instancia y tarea.
- Identificación de roles necesarios a cumplir en cada instancia [roles técnicos, organizadores, facilitadores, registradores, observadores, logística, etc.]
- Calendario tentativo.

Sobre el calendario de un plan de incidencia

El calendario de un plan de incidencia se deberá adaptar a un contexto específico. Es importante que consideremos los eventos o situaciones relevantes que se pueden dar, cómo podrían beneficiarnos y/o perjudicarnos; y a partir de ello adaptar nuestras estrategias.

En ocasiones, estos eventos se pueden prever; como es el caso del calendario político electoral, o el desarrollo de eventos o convenciones internacionales, etc. En otras ocasiones, surgirán eventos fortuitos que no necesariamente podremos prever. Por ejemplo, sucesos inesperados como un asesinato, un caso de corrupción que salga a la luz, o una situación de desastre, entre otros.

En cualquier caso, es importante prepararse lo más posible, para poder sacar el máximo provecho de este tipo de situaciones que pudieran surgir.

NOTA: en el momento de diseñar la metodología y formular el plan de acción, es importante cotejar las opciones de incidencia que podemos formular, con nuestras capacidades institucionales reales de llevarlas adelante, in-

cluyendo nuestro **presupuesto**. En esta línea, puede ocurrir que necesitemos disponer de un tiempo prudencial para “generar las condiciones para la incidencia” antes de abocarnos al plan concreto.

P. 5 PRODUCIR LAS HERRAMIENTAS Y LOS MENSAJES NECESARIOS PARA LLEVAR ADELANTE EL PLAN DE ACCIÓN

SOBRE LAS HERRAMIENTAS

Es importante hacer un listado de las herramientas y materiales que vamos a necesitar para llevar adelante nuestra estrategia de incidencia. Entre ellos, podemos destacar:

- **Documentos de trabajo.** ¿Qué documentos de trabajo necesitamos elaborar? Informes de avance, agendas de trabajo, documentos de diagnóstico sobre la temática, cartas de pedido de apoyo, etc.
- **Herramientas de comunicación.** ¿A través de qué herramientas y vías de comunicación llegaremos a nuestros destinatarios? Gacetillas de prensa, redes sociales, conferencias de prensa, sitio web son algunos de los canales posibles. En este punto, es importante revisar que las herramientas a utilizar se adapten a las características de nuestro público. Por ejemplo, el uso de redes sociales puede ser un canal de comunicación efectivo en ciertos ámbitos de las grandes ciudades, mientras que en áreas rurales prima la vinculación a través de las radios locales ya que frecuentemente el acceso a internet es limitado. Al respecto, retomar el **módulo 13** con los pasos para armar un plan de comunicación.
- **Materiales.** ¿Qué piezas necesitamos en cada ocasión? Por ejemplo, si se realiza una jornada presencial de capacitación, sería bueno contar con *banners*, identificadores para los asistentes, documentación impresa, etc.
- **Sitios de encuentro:** muchas veces, el lugar donde se desarrolla una actividad es muy relevante en términos simbólicos, sobre todo cuando buscamos incluir a voces disidentes en un mismo espacio. Por ello, en ocasiones es necesario buscar lugares identificados como “neutrales”.

SOBRE LAS HERRAMIENTAS

Algunas recomendaciones en torno a la producción de mensajes:

- **Simplicidad y brevedad:** los mensajes deben ser claros y concretos.
- **Foco en el interlocutor:** hay que privilegiar al receptor de la comunicación. Para ello, se debe formular el mensaje de manera tal que responda

a la necesidad de la OSC, pero que sea de interés para los interlocutores.

- **Conceptos claros:** es importante aclarar los términos que se utilizan. Es frecuente que las OSC utilicen un lenguaje que circula habitualmente en el tercer sector, pero puede no ser familiar para otros públicos. Recordar que el objetivo de la comunicación es ampliar audiencias.

ALIAR

BLOQUE D

P. 297

P. 6 DISEÑAR UN SISTEMA DE MONITOREO Y EVALUACIÓN

Las instancias de **monitoreo y evaluación** deberían acompañar nuestra labor de principio a fin. Las mismas refieren a instancias de recolección y análisis de datos e información relevante que nos permiten hacer un seguimiento regular de los avances del proceso en vistas a revisar o reformular nuestra estrategia y velar por el logro de los objetivos. Para ello, es importante identificar **indicadores** clave a utilizar, que permitan revisar que los objetivos están siendo cumplidos a lo largo de toda la vida del proyecto; es decir, antes de comenzar la acción, durante el desarrollo de la acción y en varios momentos después de finalizar la acción.

Mientras que algunos indicadores se pueden conseguir con facilidad en tiempo y forma, otros requieren un diagnóstico más profundo que es altamente condicionado por los recursos de la organización. Por ejemplo, la tasa de mortalidad infantil se puede obtener a través de entidades estatales responsables de medir y registrar muertes de menores; por otro lado, medir la calidad de agua de un barrio en materia bacteriana o química requiere un nivel más elevado de recursos y conocimiento para llevarlo a cabo. Lo importante es

que se vuelva a utilizar un mismo indicador durante todo el transcurso del proyecto para poder medir logros.

Algunas preguntas que pueden ser útiles para monitorear y evaluar nuestras actividades son las siguientes:

- ¿Cuáles han sido los avances del proceso en el último mes/bimestre/trimestre?
- ¿Se están cumpliendo nuestros objetivos?
- ¿Qué factores están contribuyendo al logro / retroceso de nuestras iniciativas? ¿Cómo podríamos abordarlo o, a la inversa, cómo podríamos potenciarlo?
- ¿Se han generado cambios de contexto / coyuntura? ¿Qué escenarios implica esto para nuestros objetivos? ¿Cuál es la mejor manera en que deberíamos adaptarnos a este contexto?
- ¿Los actores con los que nos vinculamos son los adecuados? ¿Están funcionando las estrategias que nos hemos dado con cada uno de ellos?

¿Estamos llegando a los destinatarios de nuestra incidencia?

- ¿Hemos identificado factores externos o condiciones que antes no habíamos considerado en nuestro diagnóstico inicial?
- ¿Debemos mantener nuestros objetivos de incidencia? ¿Debemos mantener / modificar nuestra estrategia?

Finalmente, es importante que en el proceso de construcción de un sistema de evaluación y mo-

nitoreo se **identifiquen responsables** para llevarlo adelante y **espacios para discutirlo o validarlo** con el resto de los participantes y para plantear eventualmente modificaciones en nuestras acciones. Como decíamos anteriormente, muchas veces esta etapa suele ser relegada o no priorizada por el conjunto de los actores que impulsan una estrategia de incidencia. Sin embargo, subrayamos la importancia de evaluar nuestras acciones y estrategias, ya que esto nos permite no solo ser más efectivos en el cumplimiento de nuestros objetivos, sino también más eficientes en términos del uso de nuestros recursos.



A MODO DE CIERRE

Sabemos que no es sencillo, pero tampoco imposible, desarrollar un proceso efectivo de construcción de una estrategia de incidencia en políticas públicas. Generalmente, son muchas las variables y la información que necesitamos manejar para ser más asertivos en nuestras acciones y alcanzar nuestros objetivos. Y aun así, en ocasiones también pueden ocurrir sucesos imprevisibles que modifiquen el contexto beneficiando o perjudicando lo que hemos construido.

Sin embargo, en función de nuestra experiencia como organizaciones que promueven procesos de transformación social, podemos decir que es posible diseñar e implementar estrategias de incidencia que permitan reducir la incertidumbre y plantear escenarios de cambio, incluso en los contextos más desfavorables. Por ello, en este módulo intentamos transmitirles una forma, entre las tantas posibles, de ordenar la realidad y la información de la que disponemos, de manera tal de poder ser más efectivos en nuestras decisiones y acciones.

Cabe destacar que estos pasos no siempre son lineales, e incluso en ocasiones, muchos de ellos no son tenidos en cuenta en los procesos de incidencia exitosos. Sin embargo, en un intento de construir una herramienta que albergue el conocimiento compartido por todas las organizaciones que forman parte de este proyecto, hemos incorporado distintas dimensiones de lo que hace a la complejidad de una estrategia de incidencia para poder ofrecerles un abordaje lo más completo posible.

Finalmente, es el deseo de quienes impulsamos ALIAR que este módulo en particular y el manual en general sean una herramienta de utilidad para la reflexión y la acción para todos aquellos que buscan impulsar procesos de cambio y transformación social en sus comunidades en un marco de fortalecimiento de la institucionalidad democrática vigente y el respeto por los derechos humanos.

BIBLIOGRAFÍA

Bañón, Rafael y Carrillo, Ernesto [1997]. *La nueva administración pública*. Madrid: Alianza Editorial.

Fundación Cambio Democrático, Fundación Directorio Legislativo y Fundación Avina [2013]. *Incidencia Colaborativa de la Sociedad Civil en Políticas Ambientales*. Disponible en: <http://www.cambiodemocratico.org/sitio2011/wp-content/uploads/2015/02/INCIDENCIA-POL%C3%8DTICAS-AMBIENTALES.pdf>

Fundación Directorio Legislativo y Fundación Cambio Democrático [2012]. *Manual de Incidencia Colaborativa en los Poderes Legislativos*. Disponible en: <http://www.cambiodemocratico.org/sitio2011/wp-content/uploads/2015/02/INCIDENCIA-COLABORATIVA-EN-LOS-PODERES-LEGISLATIVOS.pdf>

Poder ciudadano [2005]. *Herramientas de Participación Ciudadana*. Disponible en: http://www.poderciudadano.org/libros/HerramientasParaLaParticipacionCiudadana_PoderCiudadano.pdf

B

Bicameralidad: sistema de representación política que otorga a dos cámaras legislativas la facultad de dictaminar sobre nuevas leyes o modificar las ya existentes.

Bloque parlamentario: grupo de legisladores de un mismo color político que se reúne en las cámaras legislativas.

.....

C

Cámara de origen: órgano del Poder Legislativo encargado de conocer y elaborar, en una primera instancia, cualquier iniciativa de ley o decreto que sea de competencia de ambas cámaras [aplicable solo a los sistemas bicamerales].

Cámara revisora: órgano del Poder Legislativo que inicia su actuación dentro del proceso de crear o modificar leyes, una vez que ha recibido un proyecto de ley o decreto aprobado por la otra cámara [aplicable solo a los sistemas bicamerales].

Comisión legislativa: grupo de trabajo integrado por legisladores de diversos bloques parlamentarios que tiene como finalidad estudiar, analizar y discutir los distintos proyectos ingresados relacionados a una misma temática.

Conflicto: divergencia de intereses, o la creencia de que las aspiraciones de las partes no pueden alcanzarse simultáneamente. Surge cuando dos o más actores, en una relación de interdependencia, no están de acuerdo sobre la distribución de recursos materiales o simbólicos, y actúan basándose en estas incompatibilidades reales o percibidas.

Construcción de consensos: proceso de búsqueda de acuerdos entre grupos con diversos intereses. Incorpora un esfuerzo de buena fe para alcanzar los intereses de todos los participantes. El consenso no es unanimidad, ni tampoco un acuerdo por mayoría de votos. El consenso se logra cuando todas las partes aceptan una propuesta, luego de haber hecho el esfuerzo para atender los intereses prioritarios de todas las partes involucradas. Es un proceso colaborativo con reglas de juego claras.

.....

F

Facilitador/a: cuando hay varias personas involucradas, sobre todo si no se conocen o si tienen desacuerdos agudos, es difícil mantener la secuencia hablar-escuchar-decidir. El facilitador busca “hacer más fácil” las conversaciones, focalizando en los “cómo” de la interacción grupal para que esta se pueda focalizar en el “qué”.

.....

I

Incidencia colaborativa: proceso que involucra los esfuerzos coordinados de personas y organizaciones para transformar políticas públicas, prácticas, ideas y valores para fortalecer la democracia y favorecer sistemas políticos más justos e inclusivos, desde una perspectiva de diálogo y colaboración.

.....

L

Lobby legislativo: actividad llevada a cabo por personas físicas o jurídicas que actúan como grupos de presión en defensa de sus intereses o de terceros para influir en el texto de los proyectos legislativos. Estos intereses pueden ser públicos [persiguen el bien común de toda la sociedad] o privados [persiguen el beneficio de un grupo].

.....

M

Mediación: proceso donde un tercero imparcial, llamado mediador, asiste a las partes a resolver una disputa o un conflicto con un acuerdo que contemple los intereses prioritarios de todos los involucrados. El proceso se basa en la dinámica de la colaboración y tiene reglas a las que los participantes aceptan someterse, pero, a diferencia de otros procesos como el “arbitraje”, el mediador no tiene poder de decidir por las partes.

N

Negociación: proceso de comunicación mediante el cual un actor intenta satisfacer sus necesidades, intereses y objetivos desde un modelo que implica la construcción compartida de soluciones. Existen dos modelos de negociación. El primero, y clásico en el abordaje de conflictos, es la negociación basada en posiciones. Se trata de un proceso competitivo en el que los actores hacen ofertas y contraofertas para resolver su problema. El segundo, más innovador, se trata de la negociación basada en intereses. Es un proceso colaborativo en el que las relaciones entre los actores se consideran importantes y se buscan soluciones que satisfagan a todos.

Normativa: conjunto de normas aplicables a una determinada materia o actividad.

.....

O

Organizaciones de la sociedad civil (OSC): agrupaciones de personas fuera del ámbito estatal que, de forma voluntaria, autogenerada, independiente y colectiva, se mueven para mejorar las condiciones de los integrantes de la esfera pública de una comunidad, región o país.

.....

P

Plenario: todos los legisladores reunidos en el recinto de sesiones para aprobar o rechazar proyectos de ley.

Proceso colaborativo: individuos y grupos con diferentes perspectivas e intereses sobre un problema trabajan, junto con la ayuda de un tercero (facilitador o mediador), en el desarrollo de un programa de acción, utilizando un enfoque basado en construir consenso. Estos procesos ponen en juego distintas herramientas complementarias: la facilitación, la mediación y la búsqueda de consenso.

.....

S

Sujeto de derecho: los seres humanos son portadores o titulares de derechos, en ese sentido, pueden exigir su cumplimiento. Así, la realización efectiva de los derechos humanos es indispensable para la construcción de una sociedad más justa, ya que los mismos posibilitan la construcción de un horizonte ético para un entendimiento común.

Triñanes Gráfica S.A.
Charlone 971. Avellaneda. Buenos Aires.
terminó de imprimir este libro
en el mes de febrero de 2016.