

CAPÍTULO 1

RELACIONES ENTRE ESTADO Y SOCIEDAD CIVIL EN LA ARGENTINA: UN MARCO DE ANÁLISIS

por Marcelo Leiras¹

Introducción

Este ensayo discute teorías acerca de la relación entre el Estado y la sociedad civil a la luz de la experiencia Argentina, en particular la experiencia democrática reciente. Analiza estas teorías en tres sentidos distintos: como conjuntos de términos para designar a las partes de esta relación, como conjuntos de argumentos para juzgar normativamente sus resultados y como conjuntos de hipótesis para establecer sus condiciones de posibilidad. El examen no es exhaustivo: se concentra en las denominaciones, las valoraciones y las descripciones más frecuentes en los estudios contemporáneos. La exposición adopta una perspectiva: mira a la sociedad civil y al Estado desde el punto de vista del ideario democrático y los juzga en relación con su capacidad para promover la supervivencia y el enriquecimiento del repertorio institucional del régimen.

Este marco de análisis está inspirado en las intervenciones realizadas en el Encuentro “Hacia un nuevo vínculo entre Estado y Sociedad Civil” y que este volumen recoge. Su propósito es ubicar estas intervenciones en el contexto de los debates nacionales e internacionales sobre el tema. Estos debates tienen una dimensión descriptiva, refieren a nuestra capacidad para entender y explicar cómo y por qué se vinculan y pueden vincularse el Estado y la sociedad civil. Tienen también una dimensión valorativa, alimentan nuestra capacidad para juzgar e imaginar cómo deben vincularse estos dos términos. Como lo ilustran las intervenciones en el Encuentro, tanto la descripción como la valoración presentan numerosos desafíos. Son varios los modos de entender (y varios los malentendidos) y varios los modos de apreciar (o rechazar) los vínculos entre el Estado y la sociedad civil. Este marco ofrece algunos criterios para reconocer, comparar y juzgar a estas distintas descripciones y valoraciones. El título del encuentro sugiere una cierta insatisfacción con el vínculo actualmente existente entre Estado y sociedad civil. El marco de análisis recoge esa inquietud y espera entonces ofrecer algunas guías conceptuales para imaginar un nuevo vínculo y llevarlo a la práctica.

Los argumentos que se presentan son bastante generales, por lo que será sencillo para el lector encontrar sus relaciones con temas que aparecen en otras secciones de este libro. A lo largo de la exposición menciono las coincidencias especialmente significativas. Es probable, sin embargo, que dadas la extensión y los propósitos de este texto introductorio, alguno de los temas discutidos en el encuentro no tengan un tratamiento suficientemente extenso. Por los mismos motivos, no he podido incluir otros.

Lo que resta de la exposición está organizado en siete partes. Entre la primera y la tercera se presentan la discusión terminológica, normativa y descriptiva. La cuarta

¹ Universidad de San Andrés, Departamento de Humanidades.

analiza sintéticamente la historia de la relación entre el Estado y la sociedad civil en la Argentina de acuerdo con tres procesos clave. La quinta explica factores asociados con el crecimiento de la visibilidad y la influencia pública de las organizaciones de la sociedad civil en la Argentina post 1983. La sexta analiza algunos indicadores de diferencias interprovinciales en este crecimiento. La séptima sección expone breves conclusiones.

1.1. Estado y sociedad civil: definiendo los términos y la relación

Cuando decimos “Estado” no podemos evitar acordarnos de Max Weber y pensamos entonces en *monopolio de la coerción física, territorialidad y dominación legal*. Estos tres elementos están presentes en una definición propuesta recientemente por Guillermo O’Donnell:

“por *estado* entiendo un **conjunto de instituciones y relaciones sociales** (casi todas ellas sancionadas y respaldadas por el sistema legal de ese *estado*) **que normalmente penetran y controlan la población y el territorio que ese conjunto delimita geográficamente**. Esas instituciones tienen como último recurso, para implementar las decisiones que toman, la supremacía que normalmente ejercen sobre el control de los medios de coerción en dicho territorio.” (2004, 12, énfasis en el original)

Por supuesto, la tarea puede complicarse si se trata de distinguir esta forma de organizar la autoridad política respecto de otras como los imperios, si tenemos que fechar exactamente su origen o analizar una situación en la que ningún conjunto de organizaciones ejerce una clara supremacía sobre los medios de coerción. En muchas ocasiones tampoco es sencillo determinar quién está autorizado a actuar en nombre del Estado. Esa determinación puede dar lugar a discusiones legales y políticas. Pero partiendo de la definición anterior, o de alguna semejante, podemos encontrar criterios para ordenar estas discusiones. Quizás tardemos en ponernos de acuerdo, pero sabemos por dónde empezar.

Si tenemos que definir a la sociedad civil, en cambio, la tarea es más complicada. Probablemente la reacción inmediata sea pensar en un espacio de asociaciones autónomas y voluntarias. Si este es el significado de la expresión, podemos preguntarnos si necesitamos el adjetivo “civil,” ¿no podríamos decir simplemente “sociedad”? En este punto quizás nos acordemos de autores como Locke o Rousseau y pensemos que “civil” es antónimo de “natural.”

Pensando así, lo característico de estas asociaciones autónomas y voluntarias es su “artificialidad,” el hecho de ser creadas, instituidas; el hecho de estar sostenidas sobre la acción deliberada y racional de sus miembros. Pero “civil,” también podría querer decir, como lo interpretaba Adam Ferguson (quien probablemente haya sido el primero en usar esta expresión en su significado moderno) “civilizada,” “refinada.” Quizás el adjetivo remita, entonces, a algo más que el carácter artificial de estas asociaciones. Asociaciones civiles serían así las que cultivan ciertos hábitos de “civildad” en sus miembros (Shils, 2003).

Los hábitos de “civildad” pueden no ser compatibles con la lealtad hacia la comunidad política. Eso temía Ferguson y, alertado por Ferguson, Georg Hegel y, alertado por ellos y otros, Karl Marx. El refinamiento y la civilización son obra de la pacificación y la disciplina producidas por los Estados modernos, pero también fruto de la maduración de la actividad económica, de la producción y del comercio. Nos acordaremos entonces de que “civil” tiene raíz latina y viene de “ciudad,” y que

“ciudad” sin raíz latina es “burgo.” Pensaremos entonces que “sociedad civil” puede ser sinónimo de sociedad burguesa, de propiedad, desigualdad y conflicto distributivo. En la sociedad burguesa, el carácter voluntario y autónomo de estas asociaciones tiene un propósito particular, que es la defensa de intereses sectoriales asociados fundamentalmente con las actividades económicas de sus miembros.

De todos modos es posible que, como imaginaba Tocqueville, estas organizaciones defensoras de intereses particulares estimulen en sus miembros el espíritu cívico necesario para la subsistencia de la libertad cuando las jerarquías sociales tradicionales se han disuelto. También es posible que, como imaginaba Madison, la multiplicación de organizaciones que representan intereses particulares las neutralice como fuerza política y, entonces, haga posible el gobierno republicano de sociedades complejas.

En la medida en que reconozcamos y enfatizamos la particularidad de estas asociaciones, “autonomía” y “carácter voluntario” dejan de ser sinónimos de “autosuficiencia.” Concebido como reunión de entidades representantes de intereses particulares, el conjunto de las organizaciones de la sociedad civil (OSCs) no constituye un orden ni un sistema, o sólo puede constituirlo en la medida en que exista un agente exterior a la sociedad civil que ordene y sistematice. En todas las interpretaciones de esta idea que hemos comentado, ese agente es el Estado (Hodgkinson y Foley, 2003).

La pluralidad de connotaciones de “sociedad civil” subsiste en las denominaciones contemporáneas más usuales. Esta pluralidad no impide que nos entendamos cuando hablamos de la sociedad civil o de las organizaciones que la componen, pero presenta algunas dificultades cuando, tratando de precisar un uso particular, acentuamos alguna de esas connotaciones. Estas dificultades se manifiestan en la frecuencia con que recurrimos a negaciones para nombrar a las OSCs: “organizaciones *sin* fines de lucro” u “organizaciones *no* gubernamentales” son, por ejemplo, dos de los nombres genéricos más usuales. Creo que usamos estas denominaciones negativas apoyados en afirmaciones implícitas (Camou, 2004).

Cuando decimos que las OSCs son *no gubernamentales*, afirmamos implícitamente que en algo se parecen a las gubernamentales. Habitualmente este parecido es presentado como la persecución de alguna interpretación del interés o del bien público (“organizaciones de interés público” o “de bien público” son otros de los nombres comunes).

Cuando decimos que son organizaciones *sin fines de lucro*, afirmamos implícitamente que en algo se parecen a las empresas. Ese algo se concibe comúnmente como independencia respecto del Estado. La doble negación puede ser poco elegante desde el punto de vista del estilo, pero es adecuada y oportuna desde el punto de vista conceptual: destaca que lo público no se agota en las organizaciones que estructuran la dominación política y que fuera del Estado hay otros motivos de asociación poderosos además de producir e intercambiar. Pero, ¿en qué consisten esos motivos? ¿Hay una forma general de nombrarlos?

Uno de los más abarcadores estudios comparativos internacionales sobre el llamado “tercer sector” propone una definición que ha ganado influencia en las discusiones contemporáneas argentinas y latinoamericanas (Campetella, González Bombal et al., 2000; Roitter, Rippetoe et al., 1999; Salamon y Anheier, 1996; Salamon, Anheier et al., 1999; Thompson, 1994). La definición distingue a las OSCs como privadas (institucionalmente independientes del Estado), autogobernadas, que no distribuyen

beneficios entre sus miembros (aunque pueden generar beneficios derivados de la venta de bienes o servicios) y voluntarias. La definición conserva la distinción respecto del Estado (se trata de organizaciones voluntarias) y de las empresas (no distribuyen beneficios entre sus miembros) así como el énfasis sobre la autonomía (son independientes de la autoridad pública y autogobernadas). En este sentido, coincide con los usos habituales y ofrece un punto de partida apropiado para el trabajo descriptivo. Ahora, ¿es suficiente para dar cuenta de la multiplicidad de formas y propósitos que pueden adoptar estas organizaciones?

Para ilustrar la variedad de modos asociativos que caben bajo la etiqueta “sociedad civil” y las dificultades que plantea su aprehensión conceptual, consideremos las clasificaciones que proponen dos estudios exhaustivos recientes sobre la estructura del tercer sector en la Argentina. Los exponemos en las tablas 1 y 2.

Tabla 1
Tipología de organizaciones sin fines de lucro, CEDES

| Tipos Puros | |
|-----------------------------|--|
| Asociaciones civiles | <ul style="list-style-type: none"> • Cooperadoras • Organizaciones de colectividades • Sociedades de fomento • Bibliotecas populares • Academias Nacionales y centros de investigación • Organizaciones No Gubernamentales (ONG's) • Organizaciones de base |
| Fundaciones | <ul style="list-style-type: none"> • Políticas • Culturales • Educativas • Médicas • de Asistencia Social • Empresarias |
| Mutuales | <ul style="list-style-type: none"> • Previsión social, crédito, vivienda, salud, consumo • Excepto las financieras y de seguros |
| Tipos Híbridos | |
| Cooperativas | <ul style="list-style-type: none"> • De trabajo, agropecuarias, de servicios públicos • Excepto comerciales, industriales, bancarias y de servicios |
| Obras Sociales | <ul style="list-style-type: none"> • Sindicales, de personal de dirección y por convenio con empresas privadas o públicas |
| Sindicatos | <ul style="list-style-type: none"> • Por rama de actividad y por empresa |

Fuente: (Campetella, González Bombal et al., 2000)

El estudio del CEDES combina los criterios estructurales y funcionales de la definición de Salamon y sus coautores con figuras jurídicas y formas sociológicas frecuentes en la Argentina. De esta combinación resultan tres tipos puros (tipos que satisfacen los criterios de carácter privado, ingreso y salida voluntarios, autogobierno y no distribución de beneficios) y tres híbridos (tipos que no satisfacen claramente alguno

de esos criterios). Como se observa en la tabla, dentro de cada tipo hay una multiplicidad de subtipos.

Tabla 2
Clasificación de Organizaciones de la Sociedad Civil, PNUD/ BID

| | |
|---------------------------------|--|
| Asociaciones de Afinidad | Asociaciones de amigos |
| | Asociaciones de colectividades |
| | Asociaciones de profesionales |
| | Bomberos voluntarios |
| | Centros de estudiantes |
| | Centros de jubilados |
| | Círculos |
| | Clubes sociales, deportivos y culturales |
| | Cooperadoras |
| | Cooperadoras escolares |
| | Cooperadoras hospitalarias |
| | Entidades y Cámaras patronales |
| | Gremios y Sindicatos |
| | Grupos de autoayuda |
| Mutuales | |
| Fundaciones | De empresas |
| | De familias |
| | Mixtas |
| Organizaciones de apoyo | Ampliación de derechos |
| | Centros académicos |
| | Prestación de servicios sociales y culturales |
| | Promoción y desarrollo |
| Organizaciones de base | Bibliotecas populares |
| | Clubes barriales |
| | Clubes de madres |
| | Comedor comunitario, copa de leche, comisión de la huerta |
| | Comunidades aborígenes |
| | Unión vecinal, comisión vecinal, centro vecinal, sociedad de fomento |
| Redes | Confederaciones |
| | Coordinadoras |
| | Federaciones |
| | Foros |
| | Ligas |
| | Redes |
| | Uniones |

Fuente: BID y PNUD, 2004. Organizaciones de la Sociedad Civil por tipo y provincia. www.undp.org.ar/archivos/cuadro_de_tipologias_OSC.xls. Consultado el 5 de Julio de 2007.

La clasificación de PNUD propone un sistema de categorías distinto. Combina criterios de vínculo entre los miembros de la organización, relación con sus públicos, independencia formal respecto de sponsors, localización geográfica y complejidad relativa. También en este caso, tenemos seis tipos básicos con significativa heterogeneidad interna.

¿Puede reducirse esta complejidad conceptual? ¿Podemos aspirar a alcanzar una distinción tan clara, a imaginarnos tan rápidamente la forma del objeto cuando

hablamos sobre la sociedad civil como lo hacemos habitualmente cuando hablamos del Estado? Creo que no y creo que ese no es motivo para que reemplacemos el término “sociedad civil” por otros con mayor capacidad descriptiva. Como se indica más arriba, “sociedad civil” designa un espacio *público y no estatal*, y la capacidad de nombrar ese espacio es un recurso simbólico valioso de los lenguajes políticos modernos. Poder nombrarlo es condición de la capacidad de imaginarlo y, entonces, condición de la capacidad de actuar para protegerlo y enriquecerlo.

En este punto me parece oportuno llamar la atención sobre distintos usos de la expresión “sociedad civil.” En el más frecuente, se la presenta como un “espacio,” un lugar en el que se forman asociaciones voluntarias. Pero también es común, especialmente cuando se piensa su relación con el Estado, que se la conciba como un sujeto; esto es una entidad con propósitos y capacidad de acción. Este uso puede ser potente desde el punto de vista retórico pero es equívoco desde el punto de vista analítico. Como hemos señalado, en la sociedad civil se desarrollan asociaciones muy distintas que sólo muy excepcionalmente (en general, durante los breves interludios que separan a la disolución de un régimen autoritario o totalitario de la formación de un nuevo régimen) adoptan propósitos comunes y coordinan su acción colectiva. Más comúnmente, estas asociaciones persiguen distintos objetivos y, aun cuando persigan los mismos, encuentran dificultades para actuar en común. En este sentido, el vínculo entre el Estado y la sociedad civil debe ser pensado en plural; hay tantos vínculos como organizaciones dentro del Estado y como tipos de organizaciones en el amplio espacio de la sociedad civil.

De todos modos, el que usemos el término “sociedad civil” indica, entre otras cosas, que queremos vivir de modo tal que las asociaciones autónomas y voluntarias sean posibles. Algunas de las observaciones anteriores sugieren y algunos de los comentarios que siguen subrayarán que los motivos para valorar esta posibilidad pueden defenderse con argumentos muy distintos. De esas distinciones me interesa destacar ahora sus consecuencias para pensar las relaciones entre la sociedad civil y el Estado.

El proceso de constitución de la sociedad civil, esto es, de una esfera de asociaciones voluntarias y autónomas, ha sido contemporáneo del proceso de constitución del Estado, esto es, del logro de la supremacía en el ejercicio de la coerción sobre un determinado territorio por parte de un conjunto de organizaciones y del uso de esa supremacía como recurso de control de la población que reside sobre ese territorio. La contemporaneidad no implica que haya una relación causal. Pero la hay. La concentración de la autoridad política en un centro organizacional y la concepción de la obediencia política como subordinación a las disposiciones legales de ese centro han sido condición de la autonomía de las asociaciones civiles, en particular de su separación de las organizaciones religiosas. Recíprocamente, las asociaciones de la sociedad civil, como lo subraya la concepción de Antonio Gramsci, también influyente en las discusiones contemporáneas, colaboran con el proceso de integración social y simbólica de las poblaciones que es indispensable para el ejercicio regular de la dominación estatal.

Naturalmente, que haya un origen común y una contribución recíproca en la constitución de ambos términos de la relación no implica que ellos sean siempre perfectamente complementarios o perfectamente reductibles el uno al otro. No lo son. Más aún, han existido y aún existen Estados que aspiran a cooptar, colonizar, someter o

a suprimir toda forma de organización colectiva y voluntaria. Han existido y aún existen expresiones de la sociedad civil que aspiran a sostenerse por fuera de la comunidad política, que se definen por oposición al Estado o que se imaginan reemplazando al Estado en alguna de sus funciones fundamentales y distintivas. Estas no son meramente posibilidades teóricas: han sido y son proyectos de movimientos y organizaciones que, en algunos casos, alcanzan cierto éxito. Es improbable sostener un Estado sin una sociedad civil vigorosa, pero la idea de un Estado sin sociedad civil no es lógicamente imposible. Es improbable disfrutar de un espacio plural de asociación voluntaria y autónoma sin una autoridad pública que lo proteja, con leyes y con la fuerza que las respaldan, pero es concebible una vida por fuera del Estado o en completa oposición al Estado (aunque sería difícil argumentar que esa vida sigue siendo pública). En otras palabras, y como enfatizan varias de las intervenciones en el Encuentro transcritas más adelante, la coexistencia de un Estado eficaz con una sociedad civil fuerte no es un resultado histórico inexorable. Al contrario, es un producto particular, característico de la modernidad política y que ha podido enfrentar las tensiones que implica esta combinación con menos frecuencia que lo que a menudo creemos. Cualquier otra concepción es teóricamente posible. Cualquiera de esas otras concepciones debe explicar, cómo estos dos fenómenos que nacieron y se desarrollaron juntos podrían, sin embargo, sostenerse separados. Para ser convincentes como imagen política para una sociedad como la Argentina actual, esas concepciones deberían demostrar, además, cómo podrían coexistir con la democracia como régimen de gobierno.

Considerando las dificultades históricas, teóricas y democráticas de cualquier imagen alternativa, parece razonable abandonar cualquier proyecto de supresión de alguno de los términos. Corresponde, en cambio, explorar las distintas formas que puede adoptar la coexistencia entre el Estado y la sociedad. Estas formas corresponden con la diversidad de razones con las que podríamos fundamentar nuestro deseo de vivir con un espacio de sociedad civil a la que referimos más arriba. La combinación de esas razones con el ideario democrático plantea algunos desafíos. En el apartado siguiente, los examino a partir del contraste entre argumentos a favor de la sociedad civil y contra-argumentos que destacan algunas de sus limitaciones.

1.2. Discutiendo la sociedad civil: argumentos y contra-argumentos²

En 1991, Michael Walzer publicó un ensayo que expone una valoración particularmente persuasiva del significado político de la sociedad civil. Trascendió con el título *The civil society argument* (1992; 1995), el argumento de la sociedad civil.

A juicio de Walzer, este argumento corrige cuatro desviaciones comunes en el discurso político moderno y que celebran otras tantas formas de vida como modelos de coexistencia. Los primeros dos argumentos forman parte de la tradición de izquierdas: el argumento de la buena vida asociada con la participación activa en la política y el argumento de la buena vida como comunidad autónoma y autorregulada de

² Esta sección y parte de la sección 6 se basan en lo expuesto en mi trabajo “La incidencia de las organizaciones de la sociedad civil en las políticas públicas: definiciones, explicaciones y evaluaciones de la literatura especializada local e internacional,” preparado en el contexto del Programa Iniciativas para el Fortalecimiento Democrático y Social (www.iniciativas.org.ar), que llevan adelante el Centro de Estudios Legales y Sociales, la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales y la Universidad de San Andrés, con apoyo de la Fundación Ford.

productores libres. Los otros dos argumentos son representativos de los discursos de derechas: el argumento de la buena vida dedicada a la producción y el intercambio en el mercado y el argumento de la buena vida como lealtad a la nación. El problema de estos argumentos es su singularidad, su insensibilidad a la complejidad de los asuntos humanos y a los inevitables conflictos de lealtades asociados con ella (1995, 162).

El argumento de la sociedad civil, en cambio, celebra la sociabilidad, el vincularse con otros independientemente de la motivación o el propósito; incorpora a los otros argumentos, puesto que acepta todos los impulsos asociativos; pero también niega a los otros argumentos, porque requiere la preservación de la posibilidad de mantener múltiples afiliaciones y múltiples lealtades. La sociedad civil así interpretada, precisamente porque no tiene ningún propósito determinado, es el reino de la pluralidad. Pero este no es el único motivo para desear vivir con sociedad civil. Tampoco el más influyente en las discusiones hoy corrientes en la Argentina.

Es posible un segundo argumento de la sociedad civil asociado con el pluralismo. De acuerdo con él, la multiplicación de asociaciones con intereses particulares contribuye a la desconcentración del poder y, en ese sentido, hace posible el gobierno democrático en sociedades complejas. Es también un argumento de la sociedad civil pero concebida como promotora y resguardo del pluralismo político.

La multiplicación de intereses privados, hasta fines del siglo XVIII, fue presentada casi siempre como una amenaza para la realización del interés público. Esta preocupación adquirió un nuevo sentido a partir del trabajo de James Madison. Los artículos de *El Federalista* que se le atribuyen presentan la multiplicación de intereses particulares y su intervención en la arena política como mecanismos de neutralización recíproca. Este mecanismo garantiza tanto la autonomía del gobierno republicano frente a las organizaciones representativas de intereses particulares como las autonomías de los poderes locales y los individuos frente al poder central. Esta imagen de la democracia moderna como sistema con múltiples centros de poder ha sido y continúa siendo una rica fuente de inspiración ideológica (McFarland, 2007) y una razón poderosa para asociar la vigencia de la democracia con el sostenimiento del pluralismo de organizaciones en el ámbito de la sociedad civil.

De acuerdo con un tercer argumento, las asociaciones de la sociedad civil complementan o pueden reemplazar a la representación política canalizada a través de las elecciones. Este argumento juzga el voto y los partidos políticos como vehículos inadecuados a la variedad de intereses existentes en cualquier sociedad contemporánea y a la complejidad de las decisiones de gobierno y de las burocracias públicas actuales. El argumento sostiene que las OSCs pueden representar grupos y demandas que los canales establecidos no pueden incluir y que la participación de esas organizaciones hace que los procesos de política representen más fielmente la pluralidad de intereses afectados por cada decisión. Otra versión de este argumento destaca el papel de las OSCs como productoras de bienes colectivos que pueden complementar o reemplazar a los provistos por el Estado. Dados su tamaño, su localización y sus incentivos, estas organizaciones dispondrían de mejor información y motivación más adecuada para satisfacer los intereses de las poblaciones a las que sirven (Bryce, 2006; Steinberg, 1993). Así, es más probable que los mecanismos de rendición de cuentas, aún los informales, funcionen eficazmente.

Desde un cuarto punto de vista, la asociación voluntaria en el ámbito de la sociedad civil es un vehículo de la eficiencia. Ofrece una alternativa a los esquemas

estatales de provisión de bienes colectivos, típicamente centralizados y rígidos, y funciona como señal de valoración de un bien y, entonces, de la disposición a contribuir, con tiempo o dinero, a su producción (Casella y Frey, 1992). Las OSCs pueden producir bienes públicos de modo más eficiente que el Estado por motivos semejantes a los que se ofrecen para presentarlas como vehículos de representación política: tienen incentivos más fuertes y condiciones más propicias para satisfacer las demandas de sus públicos.

Hay por lo menos cuatro formas de fundamentar nuestro deseo de vivir con una sociedad civil fuerte. Podemos defender este deseo apoyados en un argumento de pluralismo de formas de vida, en un argumento de pluralismo político, en un argumento de representación democrática o en un argumento de eficiencia. Ahora, ni la existencia ni la influencia de estos argumentos en el debate público contemporáneo (tanto en el plano argentino como en el internacional) son razones suficientes para fundar una defensa de la sociedad civil adecuada a las condiciones de una sociedad democrática. Estos argumentos dicen lo que la sociedad civil y las organizaciones que en ella se desenvuelven *son capaces* de hacer, pero no especifican bajo qué condiciones esas capacidades pueden desarrollarse. Para identificar esas condiciones, expongo cuatro contra-argumentos. Considero que es más productivo interpretar estos contra-argumentos no como refutaciones sino como complementos de los anteriores.

La participación política y el interés por los asuntos públicos no condensan todas las virtudes humanas ni reflejan siempre las superiores. Este es el primer argumento fuerte del texto de Walzer. Pero, como el propio Walzer advierte "...no hay forma de escapar al poder y la coerción, ni posibilidad de elegir, como los viejos anarquistas, solo la sociedad civil" (1995, 167). La sociedad civil no se sostiene ni se basta a sí misma y el Estado no es meramente una entre varias formas de asociación posible. El Estado, él mismo una asociación, es condición de posibilidad de todas las otras asociaciones y condición de la civilidad y la pluralidad de la sociedad civil. Sin un marco de reglas comunes (que implica la obediencia a la autoridad común que vigila el cumplimiento de esas reglas) la civilidad de la sociedad civil se disuelve en multiplicidad de lealtades a un archipiélago de organizaciones que muchas veces pueden ser contradictorias. Sin un marco de reglas comunes, la pluralidad de la sociedad civil no es pluralidad sino multiplicación de singularidades. La multiplicación y dispersión de los espacios de sociabilidad pueden dar lugar a una colección de micro-sociedades encapsuladas y hostiles entre sí. Citar el ejemplo de la participación de jóvenes musulmanes residentes en países europeos en los atentados de los últimos años no es una refutación categórica de las estrategias multiculturalistas de integración ciudadana (que son una variante de la idea de pluralismo como multiplicación de singularidades aisladas), pero sí es un llamado de atención sobre las limitaciones de esas estrategias. Este llamado de atención permite también hacer una precisión sobre el argumento de la sociedad civil como pluralismo de formas de vida. Este argumento promueve que las mismas personas desarrollen identidades complejas y lealtades múltiples y cruzadas. Esto no es equivalente a que en una misma sociedad convivan muchos segmentos que reúnen a personas distintas pero con identidades homogéneas y lealtades simples. Una sociedad plural es una reunión de conjuntos con múltiples intersecciones, no una colección de conjuntos disjuntos. Para que la intersección y la multiplicidad de lealtades sea posible es necesario un espacio común de reglas que muchas veces se manifiesta como, o se apoya en, una base de identidad común. Es difícil que esa identidad y esas reglas puedan producirse sin la intervención de una autoridad pública que pueda hablar en

nombre de todos y gobernar sobre todos. Como se observará en los capítulos siguientes, la inevitabilidad de la política y la centralidad del Estado forman parte del acervo de aprendizajes de algunos protagonistas del desarrollo reciente de la sociedad civil en los países latinoamericanos.

Motivos semejantes inspiran el segundo contra-argumento. Éste impugna desde un punto de vista democrático a la imagen de la sociedad civil como garantía del pluralismo político. De acuerdo con esta impugnación, la multiplicación de intereses particulares políticamente organizados no implica ninguna garantía de neutralización recíproca: aumenta el peligro de captura y colonización del aparato estatal. Ha sido un tema frecuente de los críticos del funcionamiento de la democracia norteamericana (Wright Mills 1956) y retomado por críticos contemporáneos de la globalización (Cerny 1999). Desde el punto de vista de estos críticos, la soberanía estatal es condición del gobierno democrático. Este argumento sostiene que la multiplicidad de instancias de participación y decisión no tiene potencia equivalente ni puede reemplazar al ejercicio de decisión política que se realiza desde el Estado. En la opinión de muchos de estos críticos, es el Estado, y no la sociedad civil, el espacio de articulación privilegiada para los intereses no organizados. La dificultad para organizarse en función de intereses comunes afecta muy especialmente a las personas con menos capital financiero, económico y social. Esta observación permite, entonces, respaldar el privilegio estatal en la tarea de representación política en una defensa del igualitarismo democrático.

El tercer contra-argumento sostiene que las dificultades de representación y rendición de cuentas que afectan al Estado y que los partidos políticos no alcanzan a paliar, pueden afectar también a muchas OSCs. Las ventajas del tamaño pequeño, la cercanía a las comunidades y la flexibilidad pueden verse neutralizadas por desventajas asociadas con la informalidad y la dependencia del esfuerzo financiero de unas pocas organizaciones o del esfuerzo laboral de unas pocas personas que afectan a muchas OSCs. Por lo demás, si bien muchos intereses, opiniones y grupos quedan fuera de los espacios de decisión y los mecanismos de representación estatales, también es cierto que muchos otros, probablemente los que despiertan interés mayoritario, quedan dentro.

Versiones de estos contra-argumentos aparecen en las frecuentes discusiones sobre la representatividad y la rendición de cuentas de las organizaciones de la sociedad civil. Estas discusiones fueron extensamente tratadas durante el Encuentro. Algunas de las intervenciones se hacen eco de quienes cuestionan las credenciales de las OSCs para participar en la decisión de las políticas públicas en igualdad de condiciones con funcionarios que han accedido a sus cargos a través de elecciones. Otras intervenciones observan que las OSCs pueden compensar la carencia de representatividad electoral con otras formas de legitimidad; por ejemplo, la que deriva del análisis profesional y ecuaníme de la información o de la defensa consecuente de algunos valores.

Un tratamiento adecuado de los problemas de la representatividad y la legitimidad demanda más espacio del que puedo dedicarle en este texto introductorio. Considerando los contra-argumentos, puedo sin embargo hacer algunas observaciones. En primer lugar, la objeción de representatividad muchas veces es impertinente: basta con que las organizaciones de la sociedad civil presenten una demanda, una inquietud o un interés para ameritar una respuesta de las autoridades públicas. El problema de representatividad se plantea cuando esas inquietudes, demandas e intereses se cotejan con otros que, por idénticos motivos y con iguales méritos, podrían requerir una respuesta oficial.

Este problema es ineludible y la peor forma de resolverlo (que no por ser peor es infrecuente) es ignorarlo. Desconocer el problema es desconocer la parcialidad de las demandas de las OSCs, lo que implica también, paradójicamente, desconocer la pluralidad que habitualmente se rescata como una de las virtudes de la sociedad civil. Reconocer el problema es también condición de la eficacia política de las organizaciones de la sociedad civil.

Asumir la pluralidad de intereses (muchas veces contrapuestos) que aspiran a influir sobre las decisiones gubernamentales es indispensable para entender cómo actúan, qué pueden hacer y qué no los funcionarios públicos. Esto no quiere decir que los funcionarios actúen siempre en función del interés de todos. Quiere decir, simplemente, que enfrentan un conjunto de restricciones más complejo que el que enfrentan las OSCs. Otro modo inadecuado de resolver el problema es suponer que las fuentes de legitimidad y los intereses de las OSCs son, en cualquier sentido, más válidos que los de los funcionarios públicos o los de las organizaciones partidarias.

Las OSCs pueden, efectivamente, complementar la representación partidaria y electoral. Pero, en una democracia, complemento no quiere decir “reemplazo” y, en cualquier caso, esa función complementaria debe demostrarse y está sujeta a condiciones muy específicas. No hay motivos teóricos ni normativos para suponer que es una condición que todas las OSCs satisfacen naturalmente.

En la misma línea, puede articularse un cuarto contra-argumento. Son pocas las OSCs que producen bienes públicos en el sentido estricto del término (esto es, bienes de cuyo consumo no puede excluirse a nadie y bienes cuya disponibilidad no se ve reducida por cada consumo individual). La gran mayoría de ellas produce bienes colectivos pero no públicos. Y para la producción de la mayoría de los bienes públicos socialmente relevantes, y para garantizar que sean más o menos igualmente accesibles a todos los sectores de la población, la concentración de la fuerza pública es indispensable, aunque ello implique muchas veces pagar un precio en términos de eficiencia.

¿Por qué deberíamos considerar los contra-argumentos? Buena parte del interés reciente en explorar las condiciones de incidencia de las OSCs en las políticas públicas implica un reconocimiento tácito de la centralidad del Estado. La voluntad de pasar de la acción expresiva y el trabajo de *advocacy* sugiere que, aunque algunos movimientos han abandonado la aspiración de conquistar el Estado, éste continúa siendo una herramienta de acción política ineludible (Acuña, Jelin et al., 2007; González Bombal, 2003; Villar, 2003). No obstante, en algunos casos la vocación de participación política puede traducir una intención de neutralizar o reemplazar al Estado. En estos casos, la vocación anti-autoritaria de los movimientos sociales en los que muchas OSCs de desarrollo reciente reconocen su antecedente, se transforma en vocación anti-estatal y, en muchos casos, anti-política. Repitiendo a Walzer, no hay motivos para elegir sólo la política, pero no se puede prescindir de ella. La acción política no se agota en el Estado, pero no puede eludirlo. Del poder y la coerción no se escapa. El poder y la coerción pueden ser herramienta de profundización democrática en la medida en que se proteja al Estado como bien público y recurso común de intervención democrática.

Los contra-argumentos están inspirados por un denominador común: la política es una forma de acción pública *sui generis*. Para valorar adecuadamente los argumentos de la sociedad civil y para poder articularlos de modo convincente con el ideario democrático es necesario tener presente esta consideración. La intervención pública de las OSCs y su vínculo productivo con las autoridades estatales demanda internalizar el

punto de vista del Estado: reconocer la inevitabilidad de la coerción y la necesidad de un marco de reglas y un espacio de acción comunes. El argumento de la sociedad civil, en cualquiera de sus variantes, no es una versión superior de lo público. Es, tal como lo enfatiza Walzer, el reconocimiento de que no existe tal versión superior. Si compartimos este reconocimiento y, al mismo tiempo, aceptamos lo inevitable de la coerción, la afirmación de la política y la estatalidad aparecen como corolarios del argumento de la sociedad civil como pluralidad.

Esta afirmación no es una síntesis del cotejo entre argumentos y contra-argumentos. Es una advertencia inicial sobre la variedad de motivaciones que subyacen a los juicios realizados acerca de la sociedad civil y desde la sociedad civil y sobre los requisitos que deben satisfacer esos juicios para articular un discurso compatible con el fortalecimiento del gobierno democrático. Como señalamos al principio, es inevitable pensar en asociación voluntaria, civilidad, civismo y conflicto cuando pensamos en la sociedad civil. Pensar en cada una de estas cosas implica, a veces, pensar en el Estado como garante y condición de posibilidad y, otras, pensar en el Estado como espacio exterior y, por qué no, como antagonista. Podemos adoptar una concepción de sociedad civil que destaque alguna de estas interpretaciones. No podemos evitar que las demás resuenen; a menos que renunciemos a considerar la historia del concepto, lo que sería muy parecido a abandonarlo. Por las razones expuestas más arriba, ese abandono no es necesario ni deseable. Pero si deseamos hablar de sociedad civil para discutir cómo se construye y se sostiene un orden democrático, cualquier concepción negativa (anti-societal o anti-estatal; a-societal o a-estatal) es inadecuada.

1.3. Condiciones de desarrollo de la sociedad civil: motivaciones, recursos y oportunidades

Hasta el momento exploré algunas cuestiones terminológicas y normativas generales. Para complementar esta exploración es necesario determinar bajo qué condiciones contextuales las articulaciones deseables entre Estado y sociedad civil resultan posibles. Presentaré, primero, algunas explicaciones muy abstractas y generales que combinan tesis de los estudios sobre las organizaciones sin fines de lucro y la literatura vecina desarrollada en relación con los movimientos sociales.

Algunos abordajes contemporáneos, procurando resaltar las ventajas de las asociaciones voluntarias para la provisión de bienes y servicios frente a las organizaciones públicas y las empresarias, postulan que la sociedad civil tiene más alta probabilidad de desarrollarse allí donde predominan las “fallas de mercado” y donde el Estado no alcanza a repararlas. Las “fallas” de gobierno se atribuyen al bajo peso electoral de las minorías. Con apoyo en esta observación, se ha propuesto que la heterogeneidad en la composición étnica de las sociedades, que hace más probable la existencia de minorías electoralmente irrelevantes, debería estar asociada con un desarrollo más vigoroso de las organizaciones de la sociedad civil (Salamon, Sokolowski et al., 2000).³

Si bien esta hipótesis es plausible, consideraciones teóricas adicionales sugieren que es incompleta. Las asociaciones voluntarias enfrentan, igual que las empresas, igual

³ Campetella y González Bombal (2000a) encuentran que esta teoría se aplica sólo parcialmente al desarrollo de la sociedad civil en la Argentina.

que el Estado, agudos problemas de acción colectiva. Las fallas de mercado y de gobierno pueden motivar a miembros de la comunidad a proveer bienes colectivos. Pero para que un conjunto de individuos coopere voluntariamente con la producción de un bien no basta con que tenga un motivo para hacerlo. Es necesario, además, que el beneficio que esperan derivar de la existencia de ese bien (dado lo que esperan que hagan los otros individuos) sea mayor que el costo que implica el esfuerzo individual de contribuir a producirlo (Olson, 1965). De modo que cuando el mercado “falla” y el Estado no actúa lo más probable es que cualquier otro intento de organización fracase también o que, si tiene éxito, lo alcance con mucha menos frecuencia que la que comúnmente se cree. Para la mayoría de los bienes colectivos, y la mayoría de los grupos que podrían valorarlos, esos problemas sólo se resuelven bajo condiciones muy específicas y muy infrecuentes (Burstein y Sausner, 2005). La literatura sobre movimientos sociales desarrolla algunas tesis que nos acercan a interpretaciones que considero más prudentes y más completas.

De acuerdo con esta literatura, la probabilidad de resolver problemas de acción colectiva depende de la capacidad de las OSCs para la movilización de los recursos de los que disponen (Jenkins, 1983). Estos recursos son de distinta naturaleza: morales, ideológicos, financieros, humanos y organizacionales (Chao y Musso, 2007). Pero para que sirvan como plataforma de sostén de la acción colectiva, es necesaria una intervención que permita resolver los problemas de cooperación que afectan a las organizaciones de todo tipo. En general, esa intervención viene de parte de individuos, habitualmente denominados “emprendedores sociales,” que realizan un esfuerzo extraordinario para sostener la organización, o de parte de sponsors externos, que contribuyen a sostener la organización, generalmente con apoyo financiero y político.

Las inversiones de los emprendedores o las de los sponsors no son independientes de las condiciones contextuales. Dependen de lo que otra rama de la literatura sobre movimientos sociales llama, “estructura de oportunidades políticas” (Goldstone, 2004; Jenkins, David et al., 2003; Meyer y Minkoff, 2004; Meyer y Staggenborg, 1996; Suh, 2001). La estructura de oportunidades designa al conjunto de atributos del contexto social e institucional que hacen más o menos probable el alcance de los objetivos de la asociación. Debe esperarse que los emprendedores y sponsors estén dispuestos a hacer un esfuerzo solamente cuando perciben que existe una probabilidad razonable de éxito. La estructura de oportunidades políticas afecta esa probabilidad.

La literatura incluye distintos atributos particulares dentro de las “estructuras de oportunidades políticas” (Meyer y Minkoff, 2004), por lo que es muy difícil elaborar una lista exhaustiva. Entre los factores más importantes han sido mencionados el grado de cierre o apertura del sistema político (por ejemplo, la existencia de prohibiciones o estímulos legales a la participación), la relativa estabilidad de los alineamientos políticos, la presencia o ausencia de aliados o sponsors para las organizaciones, las divisiones dentro de las elites gobernantes y las capacidades administrativas del Estado (véase Tarrow, 1988 y los autores allí citados). Cada uno de estos factores puede relevarse en función de distintos indicadores y los estudios proponen efectos de distinta intensidad y dirección para cada uno de ellos. Por estos motivos, las posibilidades de elaborar un argumento general y estructurado a partir de estas intuiciones iniciales son muy limitadas.

Aunque incompletos, las tesis de movilización de recursos y estructura de oportunidades pueden funcionar como una guía general para evaluar las condiciones específicas bajo las cuales las OSCs pueden desarrollarse. Con esta guía, propongo observaciones sintéticas sobre la evolución histórica de las relaciones entre el Estado y la sociedad civil en la Argentina. Me apoyo en dos trabajos recientes (Campetella y González Bombal, 2000b; Di Stefano, Sabato et al., 2002), que sintetizan una rica y extensa historiografía elaborada en los últimos años y a cuya lectura remito para un tratamiento completo de esta evolución.

1.4. La evolución de la relación entre el Estado y la sociedad civil en la Argentina

Como se indica más arriba, la génesis del Estado, como conjunto de organizaciones que predominan en el ejercicio de la coerción sobre un territorio, coincide con la de la sociedad civil como espacio de asociaciones voluntarias y autónomas. En un sentido, la historia de cada una de estas entidades es la misma historia. Ambas se desarrollaron en procesos simultáneos y de mutua influencia. Esta historia puede ser contada desde distintos puntos de vista y tiene diversas dimensiones. Entre estas dimensiones destaco tres: a. construcción de la autoridad pública e institucionalización de la competencia política; b. nacionalización; y c. institucionalización de la protección social. La lista de dimensiones no es exhaustiva sino ilustrativa. Cada una de estas dimensiones adoptó una dinámica distinta y distintos ritmos de desarrollo, por lo que no cabe proponer una periodización general (cada uno de los trabajos citados propone periodizaciones distintas). Dados los propósitos de este texto, limitaré la exposición a un comentario muy sintético sobre los rasgos generales de esas dinámicas.

Constitución de la autoridad pública e institucionalización de la competencia política.

Las teorías acerca de la formación de los Estados, inspiradas en las experiencias europeas, describen estos procesos como la historia de la imposición del poder de los príncipes sobre el de las autoridades religiosas y los liderazgos locales. Es, básicamente, una historia de centralización, desarrollo de capacidades de defensa territorial y de extracción y administración de recursos financieros (Ertman, 1997 y las numerosas referencias allí analizadas). En la formación de los Estados iberoamericanos, entre ellos el argentino, los temas son semejantes pero los protagonistas son distintos (Centeno, 2003; Oszlak, 1997). Si bien el conflicto entre poder secular y poder religioso fue políticamente relevante, la clave no consistió en autonomizar a los aspirantes a ejercer la autoridad política de las aspiraciones de los Papas católicos, sino en estructurar el conflicto por el ejercicio del poder público entre elites de distinto origen social y localización geográfica (Chiaramonte, 1997a; 1997b; 2004). Organizar el conflicto entre las elites políticas y sociales de acuerdo con un conjunto de reglas reconocidas y respetadas fue indispensable para fundar una autoridad pública parcialmente independiente de estas elites y con autoridad propia.

En el período inmediatamente anterior y posterior a la organización nacional, algunas asociaciones voluntarias constituyeron un primer espacio de reunión de las elites que contribuyó a formar un sistema de reglas informales y lealtades personales para regular la competencia por el poder. Tales fueron los casos de los clubes del ocio y las logias masónicas. Estas entidades no tenían propósitos políticos explícitos pero reunían a las personas que sí los tenían, quienes desarrollaban dentro de estas organizaciones vínculos con otras personas con propósitos semejantes.

En 1880, una vez completada la organización nacional, las organizaciones políticas se autonomizaron desplazándose, por así decir, desde el ámbito de la sociedad civil hacia el Estado. Por supuesto, no todos los miembros de los partidos políticos eran funcionarios públicos, pero algunos funcionarios, particularmente los gobernadores (Alonso, 2002), lideraban y controlaban esas organizaciones. Algunas asociaciones civiles constituyeron también vehículos de distribución de beneficios selectivos entre los votantes y herramientas de movilización electoral. Estaban en mejores condiciones de cumplir este papel las organizaciones de base territorial, como las sociedades de fomento. La relevancia estratégica de estas organizaciones aumentó a partir de 1912, cuando se levantaron las restricciones al libre ejercicio del sufragio masculino. Paralelamente, la expansión de las manufacturas y el trabajo asalariado y la regulación de los mercados de trabajo, iniciadas a fines del Siglo XIX, consolidaron y aumentaron la importancia política de los sindicatos (que en los ámbitos urbanos tenían una presencia significativa desde el período de la organización nacional). Su relevancia electoral creció constantemente a partir de 1920 y, como es conocido, alcanzó su apogeo a partir de 1943. Durante las frecuentes interrupciones del orden constitucional posteriores a 1955, los sindicatos ofrecieron protección y oportunidades de empleo a militantes y dirigentes del peronismo proscrito (Levitsky, 2003).

La instrumentación electoral no agota el menú de relaciones que se establecieron entre los partidos políticos y otras organizaciones de la sociedad civil. Las organizaciones barriales, las estudiantiles, las de profesionales, las científicas, las culturales y las artísticas fueron también, en distintos períodos, protagonistas de disputas políticas e ideológicas y, en otros, arenas del conflicto inter-partidario. En el contexto de la polarización política que acompañó al peronismo desde su origen hasta 1973, los partidos recurrieron con creciente frecuencia a la “colonización” o la cooptación de algunas asociaciones voluntarias como estrategia de competencia.

Observamos entonces que las OSCs acompañaron y estructuraron el proceso de construcción del Estado. Una vez consolidada la organización estatal y parcialmente institucionalizada la competencia electoral, ellas constituyeron parte del repertorio de modalidades de acción u ofrecieron escenarios para la intervención de los protagonistas partidarios de la disputa política. Durante las interrupciones del orden constitucional y en períodos de proscripción, dieron refugio temporal o arenas de intervención alternativa para los miembros de los partidos. De acuerdo con este argumento esperamos encontrar relaciones de influencia recíproca entre las organizaciones estatales y las asociaciones voluntarias de la sociedad civil. La evolución de la naturaleza, las reglas y la intensidad de la competencia política ofrece condiciones más o menos propicias para el desarrollo de organizaciones voluntarias de distinto formato y que cumplen distintas funciones (en algunos casos más independientes y en otros, menos) en relación con esa competencia.

Nacionalización.

El proceso de formación de los Estados es también un proceso de homogeneización cultural. La obediencia al orden legal está apoyada en identidades colectivas comunes que en general se expresan como sentimiento de pertenencia a la nación. Los Estados han cultivado este sentimiento activamente, a través de distintos medios y con distintas consecuencias para su relación con las OSCs. En algunos casos, la resistencia de comunidades étnicas concentradas geográficamente o socialmente

discriminadas puede canalizarse a través de organizaciones de la sociedad civil. En estos casos, la nacionalización puede dar lugar a un patrón de relaciones conflictivas. Las organizaciones de la sociedad civil pueden también ser vehículos de los esfuerzos de homogeneización de las poblaciones desarrollados desde el Estado. Este parece haber sido el caso en la Argentina. Desde los primeros intentos de organización nacional, la provisión de condiciones legales y económicas propicias para la formación de asociaciones voluntarias constituyó una de las herramientas fundamentales a las que los aspirantes a consolidar la autoridad pública recurrieron para estructurar las relaciones sociales y motivar la lealtad de los ciudadanos. Asociaciones de muy diversa naturaleza disfrutaron de esta protección; entre otras, las sociedades de fomento, asociadas a los procesos de urbanización; las cooperadoras escolares, asociadas a la articulación de la educación como sistema estatal; las asociaciones científicas, profesionales y culturales; las asociaciones de las colectividades de inmigrantes, que sirvieron como espacio de reproducción de la cultura del país de origen pero también como vehículos de la integración de sus miembros a la comunidad nacional (Campetella y González Bombal, 2000a); y las asociaciones mutuales y filantrópicas, que antes de la constitución de los sistemas públicos de asistencia, iniciada hacia fines del Siglo XIX y consolidada hacia mediados del XX, canalizaron la ayuda social. La participación en asociaciones voluntarias fue un componente importante de la idea de argentinidad que acuñaron los fundadores del Estado nacional. Esas organizaciones ofrecieron un ámbito para la socialización de antiguos y nuevos pobladores del territorio alrededor de esa idea.

Institucionalización de la protección social.

La autonomía asociativa, condición del desarrollo de la sociedad civil, es hija del mismo proceso de disolución de los órdenes sociales tradicionales que hizo posible la extensión de las relaciones mercantiles como modo dominante de organización económica y social. Algunas asociaciones voluntarias se constituyeron para ofrecer protección a las personas que enfrentan dificultades circunstanciales o permanentes para vivir de los ingresos que generan. En ocasiones, estas asociaciones contaron con el estímulo político y financiero de las autoridades públicas. Tal es, por ejemplo, el caso de la Sociedad de Beneficiencia, fundada en Buenos Aires en 1823. La Sociedad fue el centro de una red de asociaciones benéficas privadas estructuradas desde el Estado que hasta fines de siglo XIX constituyeron el principal sistema de ayuda social. Las asociaciones mutuales de base territorial, étnica o profesional también desempeñaron tareas en este ámbito a partir de mediados de siglo. La consolidación de la organización burocrática del Estado permitió fortalecer el control y la coordinación de la asistencia social provista por asociaciones voluntarias, en un proceso que se inició en las últimas décadas del siglo XIX y fue adquiriendo creciente intensidad hasta culminar en el modelo corporativo estructurado sobre la sociedad entre Estados y sindicatos de mediados del Siglo XX. Este armado corporativo sobrevivió aún durante los gobiernos militares posteriores a 1955.

La protección social tuvo distinta extensión y variadas formas institucionales en cada período. A medida que esta protección se extendió, creció el peso relativo de las agencias públicas y decreció el de las OSCs. No obstante, desde el origen las iniciativas estatales y las sociales estuvieron entrelazadas. La redefinición de los servicios sociales posterior a 1983, en la que los sindicatos siguen jugando un papel central y las OSCs asumen nuevos roles, no debe leerse como una innovación radical sino como un nuevo patrón de una historia antigua.

1.5. La creciente relevancia de las OSCs en la Argentina democrática

Si bien, como hemos visto, las asociaciones voluntarias de la sociedad civil tuvieron un desarrollo vigoroso en otros períodos de la historia argentina, los estudios especializados coinciden en destacar que a partir de la reinauguración democrática, su visibilidad y relevancia pública aumentaron (González Bombal, 1996). Los estudios recientes encuentran que el tercer sector tiene hoy un peso social y económico muy significativo. De acuerdo con las estimaciones de Roitter y sus coautores (2000, con base en datos de 1995) el producto de las organizaciones sin fines de lucro representa el 5% del PBI y el conjunto de sus empleados representa el 3.7% del empleo no agrícola (que asciende al 6% si se agrega a la cuenta el equivalente al aporte de tiempo de trabajo no remunerado de los voluntarios). Si bien no existen datos sistemáticos para estimar la magnitud del crecimiento cuantitativo del sector respecto de períodos previos, algunas explicaciones propuestas en las literaturas local y comparativa pueden ayudar a interpretar su creciente relevancia contemporánea.

Democratización

La democratización ofrece condiciones favorables para la movilización de los recursos de las OSCs y oportunidades políticas propicias para su intervención. El levantamiento de las restricciones legales a la acción política reduce los costos de la acción colectiva. La institucionalización de la competencia política y la apertura de la esfera pública valorizan las capacidades de movilización, producción de información y argumentación de las OSCs (Goldstone, 2004). Esto estimularía a emprendedores políticos y a sponsors tanto públicos como privados a realizar las inversiones necesarias para solucionar los problemas de acción colectiva que implica la constitución y el mantenimiento de las OSCs. Si bien la democratización reciente ha favorecido el crecimiento de un espacio social exterior al Estado y al sistema partidario, como ocurrió en otros períodos históricos, las asociaciones de la sociedad civil pueden ser instrumento de la intervención desde “arriba” o desde “adentro” del sistema político.

Si el argumento de democratización es correcto, esperaríamos que cuanto más intensa sea la competencia política, más propicias serán las condiciones para la formación de asociaciones de la sociedad civil. Como veremos, este argumento puede ser relevante para analizar diferencias en el desarrollo de la sociedad civil entre las provincias argentinas: esperamos que sea más robusto donde la competencia política es más intensa y las restricciones a la organización autónoma, más débiles.

Cambios en el papel regulador del Estado en las actividades económicas

El cambio en las funciones reguladoras del Estado en la economía es otro de los factores citados habitualmente para explicar el incremento de la actividad de las OSCs. Los aspectos más relevantes de este cambio para nuestra discusión son: la persecución del equilibrio fiscal, la privatización y la desregulación, y la descentralización y focalización en la provisión de servicios sociales.

El ajuste del gasto resultante del esfuerzo de equilibrio fiscal produjo dislocaciones sociales de distinta naturaleza. La retracción en la cobertura de los servicios derivó en demandas sociales insatisfechas. Esa insatisfacción alimentó tanto la protesta social como la generación de fuentes alternativas de servicios. Tanto la protesta como la provisión de servicios fueron frecuentemente canalizadas a través de OSCs.

La privatización y la desregulación crearon condiciones para el desarrollo de las OSCs a través de otros dos mecanismos. En algunos casos, organizaciones de la sociedad civil tomaron a su cargo la prestación de servicios públicos sociales y de infraestructura. En otros, fueron incorporadas a regímenes de regulación de servicios públicos prestados por empresas privadas. Algo semejante ocurrió con la descentralización y la focalización de la asistencia social. La necesidad de llegar a poblaciones definidas de acuerdo con criterios sociales y geográficos específicos valorizó el arraigo social y el acceso del que disfrutaban algunas OSCs. Esperando explotar estos recursos, los Estados les delegaron distintas funciones asociadas con la implementación de las políticas sociales (Acuña, Jelin et al., 2007; González Bombal, Garay et al., 2003; Rathgeb Smith y Lipsky, 1993).

De acuerdo con estas observaciones, se espera que la redefinición de las funciones económicas y sociales del Estado ofrezca una estructura de oportunidades más favorable al desarrollo de las organizaciones de la sociedad civil. La redefinición producida en la Argentina explicaría el crecimiento en la relevancia del sector que encuentran los estudios.

Extensión en las funciones administrativas del Estado

La influencia política de las organizaciones de la sociedad civil ha sido asociada con la ampliación del conjunto de temas que se convierten en objeto de la política pública. De acuerdo con Hugo Hecló (1978), esta ampliación da lugar a la formación de *issue networks* (redes de asuntos), espacios de interacción frecuente y, en general, informal, entre los funcionarios públicos y las personas, grupos y organizaciones interesados en un tema particular. La expansión temática reduce la probabilidad de que los funcionarios públicos (electos o designados) dispongan de información en cantidad y calidad suficientes para tratarlos. Este déficit de información abre la puerta a la influencia de individuos y organizaciones que tienen los incentivos políticos o la competencia profesional para producirla. En la medida en que la cantidad y complejidad de los temas de incumbencia estatal aumenten, esperaríamos que aumenten también la cantidad de las asociaciones de la sociedad civil destinadas al tratamiento especializado de temas específicos de política, aunque la incidencia efectiva de estas asociaciones varía de acuerdo con sus capacidades organizacionales, los rasgos institucionales del entorno y la coyuntura en la que intervienen (Braun, Chudnovsky et al., 2007).

Globalización

Nuestro comentario se concentra en dos aspectos de este fenómeno complejo: el desarrollo de organizaciones y regímenes internacionales y la reducción en los costos de movilidad internacional de la información y de las personas.

Los regímenes internacionales son “principios, normas, reglas y procedimientos para la toma de decisiones alrededor de las cuales convergen las expectativas de los actores en una determinada área de asuntos” (Krasner, 1982: 185). Los actores de los que habla la definición son, fundamentalmente, Estados nacionales. Los Estados pueden encontrar necesario o conveniente estabilizar sus expectativas respecto del comportamiento de otros Estados para resolver problemas de coordinación (problemas que requieren de la acción concertada) o problemas de cooperación (problemas que resultan de la incertidumbre acerca del cumplimiento de los acuerdos) Muchos de estos regímenes dan lugar a la formación de organizaciones internacionales, entidades encargadas de supervisar el cumplimiento de las reglas y canalizar la toma de decisiones.

Los regímenes y las organizaciones internacionales ofrecen una arena de intervención y, en ese sentido, multiplican las oportunidades políticas de las OSCs. Adicionalmente, pueden servir como un recurso político para magnificar la incidencia de las OSCs en la escala nacional. La presión internacional puede aumentar los costos de reprimir o de demorar la adopción de reformas y así promover el alcance de los objetivos de algunas de ellas (Keck y Sikkink, 1998; Misra, 2006).

La reducción de los costos de movilidad internacional de la información y de las personas (resultante, en general, de transformaciones tecnológicas significativas) facilita que las OSCs aprovechen las oportunidades que presenta la creación de regímenes internacionales. Estos factores se retroalimentan: la acción colectiva internacional impulsa la adopción de reglas supra-nacionales. Esas reglas facilitan la acción colectiva tanto doméstica como transnacional. En el caso argentino, el desarrollo y la consolidación del movimiento de derechos humanos y su influencia sobre una multiplicidad de organizaciones que promueven distintos tipos de derechos, ilustran esta dinámica.

La sociedad civil es un sector importante en la producción y en la demanda de fuerza de trabajo. La democratización, la redefinición del rol económico del Estado, la complejización de las agendas de política pública y algunos aspectos de la globalización multiplican las oportunidades de intervención política de algunas de las organizaciones que integran este sector. El comentario sobre las tendencias recientes debe complementarse con dos advertencias.

Los procesos descriptos son tendencias generales. Su naturaleza y la magnitud de su impacto pueden variar entre los países y, dentro de cada país, entre las regiones. Las variaciones obedecen a la mediación de factores institucionales, atributos del contexto social y características de los actores sociales y políticos. Más allá de las tendencias generales, es fundamental entender la influencia de estas mediaciones para caracterizar las relaciones entre el Estado y la sociedad civil en contextos específicos.

Las citadas tendencias no son unidireccionales, ni de intensidad creciente, ni irreversibles. Nuevos cambios en los roles de los Estados y en las relaciones entre los Estados pueden reducir la influencia política de las asociaciones voluntarias en general o reemplazar a las que hoy son influyentes y visibles por otras con distintas capacidades y distinta estructura.

1.6. Sociedad civil: territorios y roles

Desde 1983 la sociedad civil tiene más organizaciones, más variadas, con creciente visibilidad pública e influencia política. Distintos relevamientos y estudios recientes sugieren que el tamaño y la estructura del sector varían entre las provincias. La magnitud de la variación cambia de acuerdo con el registro que se considere. Por ejemplo, la base de datos actualizada periódicamente por el Centro Nacional de Organizaciones de la Comunidad (CENOC), construida a partir del registro voluntario de organizaciones de la sociedad civil, cuenta 2064 organizaciones en la provincia de Buenos Aires (la que más tiene) y 75 en Catamarca (la que menos tiene). El estudio de 2002 del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo cuenta 29682 organizaciones en Buenos Aires y 494 en Tierra del Fuego (mínimo). El Directorio de ONGs de CIPPEC, concentrado en organizaciones que desarrollan actividades en el ámbito de la política pública, registró 62 organizaciones en la Ciudad de Buenos Aires, ninguna en Santa Cruz y solo una en otras cuatro provincias. Si bien estos registros consignan la

localización de las sedes de las organizaciones, y existe cierta diferencia entre la localización y la zona de intervención (Ikei, Iñiguez et al., 2003) los datos sugieren que, efectivamente, las diferencias cuantitativas interprovinciales son apreciables.

Presento algunas conjeturas para interpretar estas diferencias de acuerdo con la información sintetizada en las siguientes tres figuras. En cada figura se clasifican a las 24 provincias argentinas de acuerdo con distintas combinaciones de valores de variables.

La figura 1 analiza la relación entre el tamaño de la población provincial y la cantidad de OSCs (con base en datos de PNUD). Como puede observarse, la asociación es muy estrecha. Se obtienen distribuciones semejantes utilizando otras variables asociadas con el tamaño de la población; (por ejemplo, el PBG). El patrón es semejante si se utilizan otras bases de datos. Esta asociación puede parecer trivial: si hay más gente, es natural que haya más organizaciones. Ahora, alguno de los comentarios teóricos que hemos hecho más arriba sugieren que la probabilidad de encontrar organizaciones no es simplemente una función de la existencia de gente. Esperaríamos encontrar más organizaciones donde las condiciones sean más propicias para que ellas se constituyan.

Figura 1

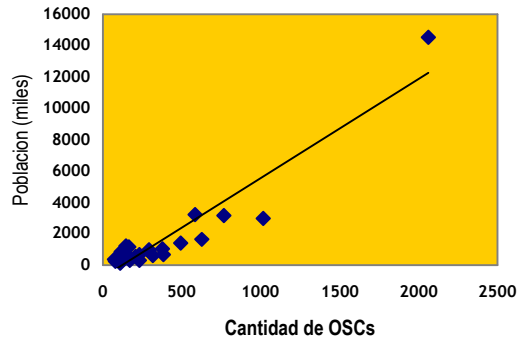


Figura 2

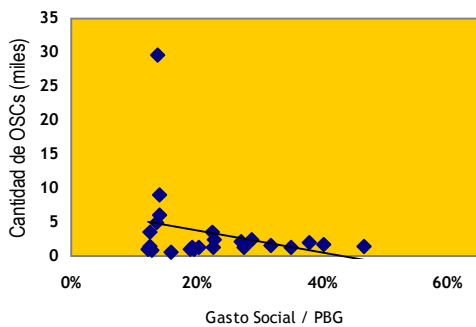
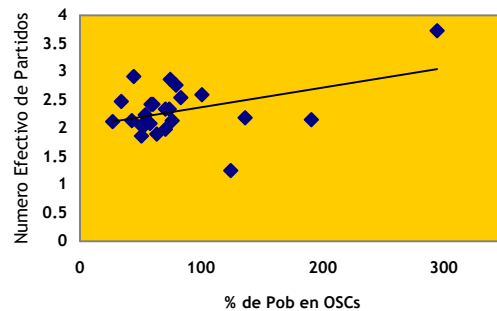


Figura 3



Los estudios ofrecen distintos modos de estimar cuán propicias son esas condiciones. Por ejemplo, la llamada “teoría de la complementariedad” (Campetella y González Bombal, 2000a) sostiene que las organizaciones de la sociedad civil se desarrollan como “socias” del Estado. Esperamos entonces que haya más organizaciones cuando el peso económico y social del Estado es más significativo. La figura 2 propone como estimación de ese “peso” a la relación entre el gasto público social ejecutado en el

territorio provincial y el PBG. La asociación es muy débil y de signo contrario al esperado. Cuanto mayor es el peso del gasto social (un poco) menor es la probabilidad de encontrar organizaciones de la sociedad civil. Utilizando estimaciones semejantes (por ejemplo, el peso del empleo público sobre el PBG) se encuentra el mismo patrón. Esto no implica necesariamente que debemos rechazar el argumento de complementariedad. Probablemente esa complementariedad se establece con algún tipo particular de OSCs y desaparece cuando las consideramos en conjunto.

Alternativamente, podríamos recurrir a un argumento de oportunidades políticas. Algunos de estos argumentos sostienen que cuanto más intensa es la competencia política mayor es la probabilidad de formar organizaciones de la sociedad civil. En el caso en que la competencia se manifieste como confrontación entre partidos, esto puede ocurrir porque el miedo a perder elecciones disuade a los oficialismos de limitar la libertad de asociación o porque con el afán de ganar elecciones los partidos recurren a las OSCs como herramienta de movilización. La figura 3 analiza esta relación. Ubica a las provincias de acuerdo con el porcentaje de menciones de participación registrado en la encuesta de PNUD y el número efectivo de partidos registrado en el promedio de las elecciones para cargos provinciales celebradas entre 1983 y 2005⁴. Los datos ofrecen algún sustento a esta interpretación: cuando los votos se distribuyen entre un conjunto más grande de partidos, la proporción de personas que declaran participar de una OSC aumenta.

Considerados en conjunto, estos datos nos invitan a aplicar con cautela los argumentos teóricos. La variedad de formas organizacionales que pueden encontrarse dentro de las organizaciones de la sociedad civil es tan grande que los factores que estimulan el desarrollo de un tipo de organización pueden conspirar contra el desarrollo de otras. Adicionalmente, la cantidad de organizaciones es un indicador muy rústico de la relevancia socio-política de la sociedad civil. Para entender a la sociedad civil argentina necesitamos términos más claros, teorías más sensibles, mayor cantidad de datos y análisis más específicos. Ese entendimiento es condición para promover su desarrollo homogéneo en todos los territorios del país y para estimular articulaciones productivas tanto con el Estado nacional como con los Estados provinciales.

Esas articulaciones deben reconocer la variedad de papeles que las OSCs pueden cumplir en relación con las autoridades estatales. La mayoría de los análisis se concentran en dos roles: el de promotoras de temas y evaluadoras de la gestión pública (*advocates*) y el de socias territoriales en la implementación de programas. Otros dos papeles, igualmente relevantes, merecen consideración. Uno, citado con alguna frecuencia, es el de promotoras de innovaciones. La escala pequeña y la flexibilidad permiten que las OSCs ensayen estrategias de intervención no probadas a muy bajo costo. Organizaciones más grandes y complejas no pueden darse ese lujo.

Las innovaciones exitosas de parte de las organizaciones de la sociedad civil enriquecen la trama social y pueden servir de modelo o de instancia de validación para la innovación en política pública. Menos frecuentemente se reconoce (quizás porque ocurre frecuentemente) el rol que las organizaciones de la sociedad civil pueden cumplir como facilitadoras de la negociación entre funcionarios públicos. Esto puede ocurrir tanto entre distintos grupos legislativos, entre legisladores y funcionarios del ejecutivo o

⁴ Este número es una medida de la relativa concentración de los votos en cada elección.

entre funcionarios de distintos niveles de gobierno (por ejemplo, nacionales y provinciales).

La información y el control de las OSCs, bajo ciertas condiciones, pueden reducir la incertidumbre propias de las negociaciones y facilitar el alcance y el cumplimiento de acuerdos (según la interpretación de Raustiala 1997 esto ocurre con alguna frecuencia en las negociaciones internacionales). Tanto los análisis como las estrategias que se promueven deben ser sensibles también a esta multiplicidad de roles.

1.7. Conclusiones

La relación entre el Estado y la sociedad civil ha adoptado muy distintas formas, ha sido retratada de distintas maneras en la historia de la teoría y puede dar lugar a distintas valoraciones. El Estado y la sociedad civil son manifestaciones de un mismo proceso histórico, pero su desarrollo común y equilibrado no es inexorable ni es un valor compartido universalmente. No obstante, un régimen democrático necesita tanto un Estado eficaz como una sociedad civil robusta.

La sociedad civil como fenómeno histórico y objeto de reflexión es parte de los recursos políticos que ofrece la tradición moderna y debemos atesorar. Pero hay distintas formas de valorarla y distintos motivos para cuidarla. Es necesario que las defensas de esos motivos, que en sus formas más persuasivas están asociadas con la pluralidad, reconozcan que la sociedad civil no es autosuficiente ni auto-sostenida, y que la autoridad política es un recurso de la sociedad civil.

Por supuesto, no cualquier forma de autoridad política ofrece esos recursos. Muchas asociaciones voluntarias contemporáneas, entre ellas las argentinas, sobrevivieron y crecieron en la medida en que consiguieron combatir, neutralizar, ignorar o al menos pasar desapercibidas para estados autoritarios. Pero eso no implica que haya organización democrática duradera fuera del Estado o sin el Estado. No la hay.

La articulación de relaciones productivas entre los Estados y las OSCs depende de las motivaciones que desarrollen estas organizaciones pero, más significativamente, de su capacidad para movilizar recursos y de las oportunidades que el contexto ofrezca para esa movilización. Estas intuiciones básicas informan la interpretación sobre la evolución histórica de la competencia política, del sentido de nacionalidad y de las instituciones de protección social que he descripto sintéticamente.

El espacio de asociaciones voluntarias y autónomas ha sido siempre amplio y robusto en la Argentina. Esa amplitud y robustez derivan, en gran parte, de la voluntad de las elites estatales y de la eficacia de sus estrategias de construcción. El crecimiento reciente de este espacio puede asociarse con la democratización, la redefinición del rol económico del Estado, el crecimiento en la cantidad y complejidad de los temas que se constituyen como objeto de políticas y algunos aspectos de la globalización.

Ese crecimiento parece no haber sido uniforme en todo el territorio nacional. La evidencia y las teorías disponibles ofrecen interpretaciones incompletas de las variaciones interprovinciales. Necesitamos conceptos más precisos, información más sistemática y teorías más sensibles a las diversidad de formas que adoptan las OSCs y a la diversidad de entornos institucionales (tanto en el plano nacional, como en el provincial y el local) en los que se desenvuelven.

Esas teorías deben contemplar también la multiplicidad de roles que estas organizaciones pueden cumplir en tanto que interlocutoras del Estado en un contexto democrático.

Referencias

- Acuña, Carlos H., Elizabeth Jelin y Gabriel Kessler, (eds.) 2007. *Políticas sociales y acción local: Diez estudios de caso*. Buenos Aires: CLASPO-Argentina / Instituto de Desarrollo Económico y Social / Universidad de San Andrés / Universidad de General Sarmiento.
- Alonso, Paula. 2002. "La política nacional entre 1880 y 1886 a través del Partido Autonomista Nacional." Universidad de San Andrés. Buenos Aires.
- Braun, Miguel, Mariana Chudnovsky, Nicolás Ducoté y Vanesa Weynrauch. 2007. "Lejos de "Thinktanklandia": Los institutos de investigación de políticas en los países en desarrollo". En Adolfo Garcé y Gerardo Uña, (eds.) *Think tanks y políticas públicas en lationamérica*. Buenos Aires: Prometeo Libros: 69-110.
- Bryce, Herrington J. 2006. "Nonprofits As Social Capital and Agents in the Public Policy Process: Toward A New Paradigm". *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 35(2): 311-318.
- Burstein, P. y S. Sausner. 2005. "The Incidence and Impact of Policy-Oriented Collective Action: Competing Views". *Sociological Forum*, 20(3): 403-419.
- Camou, Antonio. 2004. "Estado, mercado y sociedad civil en la Argentina actual. Una mirada desde la universidad y algunas tesis para la discusión." En Inés González Bombal, (ed.) *Fortaleciendo la relación Estado-sociedad civil para el desarrollo local*. Buenos Aires: Cedes / Cenoc / Universidad de General Sarmiento: 69-86.
- Campetella, Andrea e Inés González Bombal. 2000a. "El desarrollo histórico del sector sin fines de lucro en la Argentina: Debate con algunos modelos teóricos". En Mario Roitter e Inés González Bombal, (eds.) *Estudios sobre el sector sin fines de lucro en la Argentina*. Buenos Aires: Centro de Estudios de Estado y Sociedad: 117-134.
- . 2000b. "Historia del sector sin fines de lucro en argentina". En Mario Roitter e Inés González Bombal, (eds.) *Estudios sobre el sector sin fines de lucro en la Argentina*. Buenos Aires: Centro de Estudios de Estado y Sociedad: 31-52.
- Campetella, Andrea, Inés González Bombal y Mario Roitter. 2000. "Definiendo al sector sin fines de lucro en la Argentina". En Mario Roitter e Inés González Bombal, (eds.) *Estudios sobre el sector sin fines de lucro en la Argentina*. Buenos Aires: Centro de Estudios de Estado y Sociedad: 15-30.
- Casella, Alessandra y Bruno Frey. 1992. "Federalism and Clubs: Towards an Economic Theory of Overlapping Political Jurisdictions". *European Economic Review*: 639-646.
- Centeno, Miguel Angel. 2003. "Limited War and Limited States". En Diane E. and Anthony W. Pereira Davis, (eds.) *Irregular Armed Forces and Their Role in Politics and State Formation*. Cambridge: Cambridge University Press: centeno/war/latin america/taxation/state building.

- Cerny, P. G. 1999. "Globalization and the Erosion of Democracy". *European Journal of Political Research*, 36(1): 1-26.
- Chao, Guo y Juliet A. Musso. 2007. "Representation in Nonprofit and Voluntary Organizations: A Conceptual Framework". *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 36(2): 308-326.
- Chiaramonte, José Carlos. 1997a. *Ciudades, provincias, estados: Orígenes de la Nación Argentina: 1880-1846*. Buenos Aires: Compañía Espasa Calpe Argentina.
- . 1997b. La formación de los estados nacionales en Iberoamérica. *Boletín del Instituto de Historia Argentina y Americana "Dr. Emilio Ravignani"*: 143-165.
- . 2004. *Nación y estado en Iberoamérica: El lenguaje político en tiempos de las independencias*. Buenos Aires: Editorial Sudamericana.
- Di Stefano, R., H Sabato, L. A. Romero y J. L. Moreno. 2002. *De las cofradías a las organizaciones de la sociedad civil: Historia de la iniciativa asociativa en Argentina 1776-1990*. Buenos Aires: GADIS.
- Ertman, Thomas. 1997. *Birth of Leviathan*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Goldstone, Jack. 2004. "More Social Movements or Fewer? Beyond Political Opportunity Structures to Relational Fields". *Theory and Society*, 33: 333-365.
- González Bombal, Inés. 1996. *La visibilidad pública de las asociaciones civiles*. Buenos Aires: Centro de Estudios de Estado y Sociedad, Documento Cedes, 116.
- . 2003. "Organizaciones de la sociedad civil e incidencia en políticas públicas: Reflexiones para seguir avanzando". En Inés González Bombal y Rodrigo Villar, (eds.) *Organizaciones de la sociedad civil e incidencia en políticas públicas*. Buenos Aires: Libros del Zorzal: 351-362.
- González Bombal, Inés, Candelaria Garay y Fernanda Potenza. 2003. *Organizaciones de la sociedad civil y políticas sociales en la Argentina de los noventa*. Buenos Aires: Centro de Estudios de Estado y Sociedad - Universidad de San Andrés.
- Heclo, Hugh. 1978. "Issue Networks and the Executive Establishment". En A. Kina, (ed.) *The New American Political System*. Washington, DC: American Enterprise Institute.
- Hodgkinson, V. A. y M. W. Foley. 2003. *The Civil Society Reader*. Hanover, NH : Tufts University Press of New England.
- Ikei, Lidia, Elizabeth Iñiguez, Facundo López Burgos, Guillermo Mayer y María de los Angeles Solá Alvarez, (eds.) 2003. *Acerca de la constitución del tercer sector en la Argentina. Las actividades de las organizaciones de la sociedad civil inscriptas en el CENOC*. Buenos Aires: CENOC, Ministerio de Desarrollo Social.
- Jenkins, J Craig. 1983. "Resource Mobilization Theory and the Study of Social Movements". *American Journal of Sociology*, 9: 527-553.
- Jenkins, J. Craig, Jacobs David y Agnone Jon. 2003. "Political Opportunities and African-American Protest, 1948-1997(1)". *The American Journal of Sociology*, 109(2): 277.
- Keck, Margaret E y Kathryn Sikkink. 1998. *Activists Beyond Borders: Advocay Networks in International Politics*. Ithaca: Cornell University Press.

- Krasner, Stephen D. 1982. "Structural Causes and Regime Consequences: Regimes as Intervening Variables". *International Organization*, 36(2): 185-205.
- Levitsky, Steven. 2003. *Transforming Labor-Based Parties in Latin America: Argentine Peronism in Comparative Perspective*. Cambridge: Cambridge University Press.
- McFarland, Andrew S. 2007. "Neopluralism". *Annual Review of Political Science*, 10(1): 45-66.
- Meyer, David S. y D. C. Minkoff. 2004. "Conceptualizing Political Opportunity". *Social Forces*, 82(4): 1457-1492.
- Meyer, David S. y Suzanne Staggenborg. 1996. "Movements, Countermovements and the Structure of Political Opportunity". *American Journal of Sociology*, 101(6): 1628-1660.
- Misra, Kavita. 2006. "Politico-Moral Transactions in India Aids Service: Confidentiality, Rights and New Modalities of Governance". *Anthropological Quarterly*, 79(1): 33-74.
- O'Donnell, Guillermo A. 2004. "Notas sobre la democracia en América Latina". En Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, (ed.) *La democracia en América Latina: Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos, el debate conceptual sobre la democracia*. New York: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Olson, Mancur. 1965. *The Logic of Collective Action*. Cambridge, Mass: Harvard University Press.
- Oszlak, Oscar. 1997. *La formación del estado argentino: Orden, progreso y organización nacional*. Buenos Aires: Planeta.
- Rathgeb Smith, Steven y Michael Lipsky. 1993. *Nonprofits For Hire: The Welfare State in the Age of Contracting*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Raustiala, Kal. 1997. "States, NGOs And Environmental International Institutions". *International Studies Quarterly*, 41(4): 791-740.
- Roitter, M. M., R. Rippetoe y L. M. Salamon. 1999. *Descubriendo el sector sin fines de lucro en la Argentina: Su estructura y su importancia económica*. CNP/ JHU-CEDES.
- Roitter, Mario, Regina Rippetoe y Lester M. Salamon. 2000. "Descubriendo el sector sin fines de lucro en Argentina: Su estructura y su importancia económica". En Mario Roitter e Inés González Bombal, (eds.) *Estudios sobre el sector sin fines de lucro en la Argentina*. Buenos Aires: Centro de Estudios de Estado y Sociedad: 103-116.
- Salamon, L. M. y H. K. Anheier. 1996. *The Emerging Non Profit Sector: An Overview*. Manchester: Manchester University Press.
- Salamon, Lester M., Helmut K. Anheier, Regina List, Stefan Toepler y Wojciech Sokolowski. 1999. *Global Civil Society. Dimensions of the Nonprofit Sector*. Baltimore: The Johns Hopkins Center for Civil Society Studies.
- Salamon, Lester, Wojciech Sokolowski y Helmut K. Anheier. 2000. "Social Origins of Civil Society: An Overview". *Working Papers of the Johns Hopkins Comparative Non Profit Sector Project*, N 38 Baltimore: The Johns Hopkins Center for Civil Society Studies.

- Shils, Edward. 2003. "The Virtue of Civil Society". En V. A. Hodgkinson y M. W. Foley, (eds.) *The Civil Society Reader*. Hanover y Londres: Tufts University Press.
- Steinberg, Richard. 1993. "Public Policy And The Performance Of Nonprofit Organizations: A General Framework". *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 22(1): 13-31.
- Suh, D. 2001. "How Do Political Opportunities Matter for Social Movements?: Political Opportunity, Misframing, Pseudosuccess, and Pseudofailure". *Sociological Quarterly*, 42(3): 437-460.
- Tarrow, Sidney. 1988. "National Politics and Collective Action: Recent Theory and Research in Western Europe and the United States". *Annual Review of Sociology*, 14: 421-440.
- Thompson, Andrés. 1994. *¿Qué es el tercer sector en argentina? Dimensión, alcance y valor agregado de las organizaciones privadas sin fines de lucro*. Buenos Aires: Cedes.
- Villar, Rodrigo. 2003. "Introducción: De la participación a la incidencia de las OSC en políticas públicas". En Inés González Bombal y Rodrigo Villar, (eds.) *Organizaciones de la sociedad civil e incidencia en las políticas públicas*. Buenos Aires: Libros del Zorzal: 13-29.
- Walzer, Michael. 1992. "The Civil Society Argument". En Chantal Mouffe, (ed.) *Dimensions of Radical Democracy*. London: Verso: 89-107.
- . 1995. "The Civil Society Argument". En Ronald Beiner, (ed.) *Theorizing Citizenship*. Albany: State University of New York Press: 153-173.
- Wright Mills, Charles. 1956. *The Power Elite*. New York: Oxford University Press.