

# Organizaciones que invocan derechos. Sociedad civil y representación en la Argentina

por **Catalina Smulovitz\***

\* Profesora de Ciencia Política del Departamento de Ciencia Política y Estudios Internacionales de la Universidad Torcuato Di Tella. E-mail: [smulovitz@utdt.edu](mailto:smulovitz@utdt.edu).

---

### Resumen

El artículo estudia los efectos políticos y sociales que tiene la intervención de las organizaciones de la sociedad civil que invocan derechos. En particular, analiza a) los nuevos temas y actores que emergieron, b) por qué estas organizaciones han adquirido una centralidad desconocida hasta hace pocos años y c) los efectos que esta forma de intervención está teniendo en la dinámica de los conflictos políticos y en los recursos utilizados por los actores. El trabajo muestra que la invocación de un discurso de derechos permite a estas organizaciones legitimar su participación, vencer dificultades para la organización de acciones colectivas y hacer público el malestar con las formas vigentes de representación de intereses. El trabajo también analiza las consecuencias de esta forma de intervención en el desarrollo de los conflictos políticos y en el ejercicio de la autoridad representativa.

**Palabras clave:** Sociedad civil; Organizaciones; Derechos; Representación de intereses; Argentina

### Abstract

The article studies the political and social effects of the intervention of civil society organizations that frame their actions as right claims. In particular, the article analyzes the new subjects and actors that have emerged, why they have acquired a new and critical role, and the effects of their actions on political dynamic. The study shows how right framed discourses allow these organizations to legitimize their interventions, to overcome restrictions to collectively organize and to express malaise with the existing forms of representation of interests. The consequences that this form of intervention is having in the development of political conflicts and in the exercise of representative authority are also analyzed.

**Key words:** Civil society; Organizations; Rights; Representation of interests; Argentina

---

## I. Introducción

En los últimos años la Argentina ha experimentado un importante crecimiento en el número de organizaciones de la sociedad civil, en el número de personas involucradas en las mismas así como un aumento en la visibilidad de sus tareas, funciones y reconocimiento. El fenómeno, que ha coexistido con el proceso de instalación de la democracia en la Argentina, amerita algunas preguntas. ¿Qué nuevos temas y actores emergieron? ¿Por qué estas organizaciones han adquirido una centralidad desconocida hasta hace pocos años? ¿Qué efectos están teniendo estas organizaciones en la dinámica de los conflictos políticos y en los recursos utilizados por los actores?

Aún cuando los datos que siguen muestran que las organizaciones dedicadas a la provisión de servicios tangibles, como salud y educación, son mucho más numerosas que aquellas dedicadas al reclamo de derechos; la visibilidad e incidencia política de estas últimas ha sido más significativa que lo que su tamaño permitiría suponer. Por ese motivo y por el impacto político que tiene la intervención de las organizaciones dedicadas al reclamo de derechos, en estas páginas nos concentraremos en el estudio y análisis de estas últimas. Consideremos primero algunos datos que permitan conocer la dimensión del fenómeno. En un trabajo reciente, Gabriel Berger y Mario Roitter (2004) recordaban que según datos del año 1995 existían en la Argentina 57.321 entidades sin fines de lucro que brindaban servicios a terceros y que ocupaban 118.720 personas asalariadas. El estudio publicado en el año 2000 por el CEDES (Centro de Estudios de Estado y Sociedad) conjuntamente con la Johns Hopkins University estableció que en 1995 el número de voluntarios en estas organizaciones era cercano a los 2,5 millones de personas (Roitter y González Bombal 2000). Un trabajo realizado por GADIS (Grupo de Análisis y Desarrollo Institucional y Social) en el año 2004 afirmaba que existen en la Argentina 104.642 organizaciones, que 60 por ciento de las mismas nació en los últimos veinte años, y que el 60 por ciento se concentra en la región central (GADIS 2004). Por su parte, una encuesta realizada por Gallup señalaba que mientras en 1997 el 20 por ciento de la población adulta manifestaba haber realizado algún tipo de trabajo voluntario, la cifra se había elevado al 26 por ciento en el 2000 y al 32 por ciento en el año 2001 (Berger y Roitter 2004, GADIS 2004). Los trabajos orientados a analizar la morfología del sector muestran que el empleo en el mismo es mayor entre las organizaciones que se dedican a la educación (41%), seguidas luego por las organizaciones dedicadas a la salud (13%), los servicios sociales (11,5%) y la cultura (15%) (Roitter y González Bombal 2000). Dichos trabajos también establecen que las organizaciones dedicadas a *advocacy* reunían en 1995 el 0,7 por ciento del empleo del sector. Otros estudios, aun cuando clasifican las actividades de las organizaciones en base a otros criterios, muestran un panorama similar. El estudio de GADIS (2004), por ejemplo, señala que el 67,2 por ciento de las organizaciones existentes dirigen sus acciones a la defensa de los intereses de sus asociados y comprenden mutuales, gremios, sindicatos, colegios profesionales, clubes y cooperadoras (asociaciones de afinidad). El 19,1 por ciento son organizaciones de base constituidas por pobladores de ámbitos geográficos determinados y comprenden a sociedades de fomento, asociaciones vecinales, clubes barriales, etc. Y el 12 por ciento está constituido por entidades creadas con el objeto de transferir capacidades, bienes y servicios y comprende a organizaciones que prestan servicios sociales, de promoción de desarrollo y de ampliación de derechos.

## **II. Organizaciones de la sociedad civil y democracia**

Diversas razones explican el crecimiento del tercer sector en las sociedades latinoamericanas y en la Argentina en particular. Mientras algunos autores asocian el crecimiento y la emergencia de estas organizaciones a los déficits del Estado y del mercado para cumplir adecuadamente con sus funciones, otros los asocian al contexto político en el cual surgieron, en especial al carácter autoritario de los sistemas políticos y a las necesidades que

confrontan los procesos de democratización. Los autores que relacionan el crecimiento con déficits del Estado argumentan que cuando en los años 90 el Estado dejó de ser el principal proveedor de bienes públicos, como educación, salud o políticas sociales, los sectores no gubernamentales crecieron y se organizaron para cubrir y sustituir la decreciente oferta oficial (Smulovitz 1997). Las organizaciones de la sociedad civil habrían encontrado un espacio de acción en las disfunciones provocadas por déficits del mercado como asignador de recursos. Ejemplo de esta variante son las organizaciones que se desarrollaron para enfrentar los problemas derivados del crecimiento del desempleo y de la precarización del trabajo. Por su parte, los autores que asocian el crecimiento del sector con las características del contexto político subrayan, en cambio, que los rasgos autoritarios, pasados y actuales, de dichos sistemas y las tareas que imponen los procesos de democratización han dado lugar a la emergencia de organizaciones de la sociedad civil (OSCs) orientadas a satisfacer objetivos propiamente políticos que incluyen la conformación de organizaciones para reclamar y asegurar la obtención de metas tan variadas como la realización de elecciones competitivas y limpias, la protección del medio ambiente, los derechos indígenas, los derechos de la mujer o la transparencia de las acciones públicas.

La marca de origen que motorizó el crecimiento de las OSCs es relevante en tanto la misma parece afectar la elección de las tareas y misiones predominantes que orientan sus acciones. Es de suponer que en aquellos casos en que el origen está relacionado con la necesidad de atender déficits de mercado, las organizaciones otorguen mayor relevancia a las funciones reparatorias y menor importancia a la intervención en el debate público. Por otra parte, cuando el origen se asocia con la necesidad de atender los déficits del sistema político, es de esperar que las tareas se concentren en la creación de confianza social o en el mejoramiento de mecanismos de representación y de control gubernamental. En el caso argentino, el alto interés por monitorear y fiscalizar las acciones públicas y privadas no parece ser independiente de este origen marcado por la preocupación por reformar las características del régimen político. Sin embargo, el caso también permite observar que esta división inicial de tareas y de ámbitos de acción no tiene bordes tan claros como podría suponerse. La experiencia de los últimos años ha mostrado que las estrategias e instrumentos utilizados por las OSCs orientadas a fiscalizar los poderes públicos y reclamar derechos ha desbordado su espacio originario, afectando el accionar de otros actores sociales y organizaciones e influyendo en forma diversa en la dinámica del proceso político general. Como veremos más adelante, son muchas las organizaciones que aun cuando el objetivo principal de su acción es proveer bienes tangibles como educación y salud, encuadran también su tarea y los reclamos que realizan en base a argumentos que enfatizan la necesidad de satisfacer estos bienes invocando el derecho a la salud o a la educación.

Si bien, como ya se ha mencionado, el centro de atención en este trabajo serán las actividades y el impacto de las organizaciones que reclaman en nombre del derecho y cuyas actividades se concentran en la incidencia y el monitoreo, cabe señalar que las OSCs que proveen servicios, sean estos educativos, de salud o sociales, están teniendo una importante incidencia en la gobernabilidad de los regímenes políticos de la región. De hecho, en los últimos tiempos un gran número de OSCs ha actuado como un equivalente funcional del Estado en

la provisión de servicios públicos. Las reformas económicas de los noventa y los procesos de descentralización de políticas públicas no sólo han derivado funciones estatales hacia estas organizaciones sino que también han explícitamente reforzado la relevancia política y administrativa que le asignan a estas organizaciones para cumplir este rol. Programas sociales de reciente implementación (i.e. Trabajar, Plan Jefas y Jefes de Hogar, Seguridad Comunitaria) han derivado a estas organizaciones parte importante de su implementación (Bifarello 2004, Smulovitz y Clemente 2000). Sin embargo, aun cuando las OSCs han cumplido una importante función de contención social, cabe recordar los límites que estas enfrentan para sustituir, ya sea en escala total o parcial, al Estado en la provisión de bienes públicos faltantes. Esta incapacidad no es atribuible a la insuficiencia de recursos sino a la naturaleza privada y voluntaria de su accionar. Las OSCs no están obligadas a proveer servicios en forma universal y los beneficiarios tampoco pueden reclamarlos como derechos universales. Por lo tanto y más allá de la importancia que han adquirido las OSCs en su rol de proveedoras de servicios, es fundamental tener presente que las mismas no pueden reemplazar al Estado en dicho rol. No sólo porque no disponen de recursos para hacerlo, sino fundamentalmente porque no están obligadas a garantizar la provisión universal de los mismos y los ciudadanos tampoco pueden reclamar imperativamente ante ellas por su provisión.

### **III. Las OSCs que reclaman derechos. ¿Qué reclaman y cómo lo hacen?**

¿Que factores determinaron la centralidad y visibilidad de las organizaciones que invocan y/o reclaman derechos? Y ¿cuáles han sido los efectos políticos y sociales de sus acciones?<sup>1</sup>

Algunas hipótesis relacionan el creciente rol de de las organizaciones que en la Argentina reclaman e invocan derechos a variables macro políticas como la transformación y crisis de los mecanismos de representación política. Suponen que estas otras formas de intervención serían innecesarias si los mecanismos de representación fuesen "adecuados y eficientes". Otras explicaciones asocian su crecimiento a factores histórico contextuales tales como la centralidad adquirida por la movilización y el reclamo por las violaciones a los derechos humanos ocurridas durante el régimen militar y a los juicios a los ex comandantes de las Juntas Militares que tuvieron lugar en los primeros años de la transición democrática (Smulovitz 2002, Peruzzotti 2003).

En la *primera hipótesis* el crecimiento del rol político de estas organizaciones es producto de las restricciones que enfrenta el sistema de representación para transmitir y expresar la diversidad y multiplicidad de los intereses y preferencias de los actores políticos y sociales. Estas limitaciones incentivarían la búsqueda de formas de intervención alternativas que permitan obviar los problemas que enfrentan para hacer escuchar su voz. En la *segunda hipótesis* el crecimiento se asocia al descubrimiento histórico de un recurso de intervención y acción específico: la invocación y el reclamo en el lenguaje y en el nombre del derecho. Mientras la primera hipótesis entiende la emergencia de estas organizaciones como un resultado de las dificultades que imponen las condiciones político-institucionales, la segunda destaca el cambio que habría producido el descubrimiento de un instrumento que permite formas de intervención política novedosas. Entiendo que las dos hipótesis son

complementarias antes que excluyentes. La transformación y el éxito de los nuevos mecanismos e instrumentos de intervención no pueden entenderse si no se considera que también se modificaron las condiciones para ser exitoso en el escenario representativo.

¿Qué argumentos sostienen a estas dos hipótesis? Las visiones normativas sobre el funcionamiento de las instituciones representativas suponen que si los mecanismos de representación son eficientes el malestar de los actores políticos y sociales desaparecería con los resultados de la representación. Para esta visión la representación es eficiente cuando capta y representa fielmente la totalidad y diversidad de las voluntades e intereses de una sociedad. Se sigue, entonces, que si la representación fuese perfecta, no habría brecha entre lo que los representados desean y lo que los representantes hacen. Desde esta perspectiva la emergencia de OSCs y de movimientos sociales que reclaman por fuera de los escenarios representativos tradicionales revela "fallas" o "disfunciones" en los procedimientos de representación. ¿Pero es esto así? ¿Es la representación perfecta materialmente posible? ¿Revela la emergencia y proliferación de estas organizaciones fallas en los procedimientos representativos?

La literatura sobre movimientos sociales sugiere que la emergencia de estos movimientos y organizaciones no está asociada a "fallas" en los sistemas de representación partidaria sino a características estructurales del sistema de representación partidaria que hacen imposible la representación y absorción por parte de los partidos de la complejidad y totalidad de cuestiones que plantean los distintos movimientos sociales y/o asociaciones ciudadanas (ver Offe 1990, Melucci 1996). Para esta literatura, la emergencia de las OSCs y de otras formas de reclamo y representación no necesariamente revela "fallas" en el sistema de representación, sino más bien los límites materiales de la representación electiva. Diversos factores explican estos límites. Sabemos que uno de los objetivos de la representación partidaria es la toma de decisiones políticas. Como en cualquier procedimiento de decisión, las decisiones políticas implican la opción por una "solución" (negociada, impuesta o condensada, no importa) entre intereses y posiciones en conflicto. Y como cualquier otro, este mecanismo de decisión supone la reducción y simplificación de opciones. Si los mecanismos de representación política no redujeran y simplificaran la diversidad de lo social, y reprodujeran fielmente dicha diversidad, no servirían para la toma de decisiones. Se sigue, entonces, que cualquier decisión política, aun aquella tomada en base a los procedimientos más democráticos, dejará ámbitos de la experiencia social e individual sin representar y por lo tanto demandas insatisfechas. En un mundo complejo, diverso y conflictivo cualquier mecanismo de decisión política realiza esta operación de exclusión (Melucci 1996). En el caso de la representación política partidaria, esta simplificación se produce porque para sobrevivir los partidos están obligados a agregar voluntades. La lógica de agregación tiene, sin embargo, consecuencias: impide a los partidos otorgar pesos intensos a intereses específicos salvo que estos estén a la vez socialmente extendidos. Esta misma lógica de agregación que permite a los partidos recoger una variada gama de preferencias ciudadanas, limita su capacidad para asignarles la intensidad que cada grupo desea. La propia dinámica de agregación política, que garantiza la supervivencia de los partidos en la escena electoral empuja a los partidos a agregar intereses diversos a costa de diluir la intensidad de los mismos. Cuanto más temas

agregan los partidos en la agenda es más probable que cada uno de ellos adquiera menor centralidad. Por lo tanto, desde el punto de vista de un interés particular no extensamente distribuido, dada la alta probabilidad de su exclusión de la agenda, la vía del partido resulta ser una estrategia poco eficiente. Si los partidos y la competencia partidaria no ofrecen garantías de que las demandas particulares serán efectivamente consideradas, los defensores de este tipo de demandas necesitan buscar vías alternativas de intervención. En otras palabras, para los demandantes intensos de cuestiones poco extendidas los incentivos para elegir otras formas de intervención, ya sea a través de formas legales, mediáticas o movilizaciones, son altos. Son las propias condiciones que gobiernan la lógica de la representación y agregación partidaria, antes que fallas en la representación, las que incitan a intereses y grupos que no consiguen garantizar los resultados deseados, a buscar formas de intervención e incidencia alternativas. En consecuencia la brecha -entre los intereses y voluntades que son representados en el sistema político y los que no lo consiguen- no necesariamente revela "fallas" en el sistema de representación sino la complejidad y diversidad de intereses y voluntades a representar, si bien podría argumentarse que ésta ha sido una característica permanente de los mecanismos de representación partidaria y que en consecuencia el fenómeno debería haberse manifestado con anterioridad. Cabe recordar, como ha señalado Melucci (1996), que las restricciones de los sistemas de representación sólo se hicieron evidentes en tiempos recientes cuando el mundo social a representar se complejizó, diversificó y fragmentó. La segunda hipótesis atribuye el crecimiento en número y relevancia de estas organizaciones a factores históricos que dieron lugar al descubrimiento e incorporación de un recurso de intervención y acción específico: la conversión de demandas en peticiones de derecho. Este mecanismo no sólo les permite legitimar y dar entidad pública a las demandas sino también obviar las restricciones que impone la representación electoral. Factores históricos contextuales relacionados con la trayectoria de la transición explican dicho descubrimiento en el caso argentino. Esta transición estuvo marcada por la centralidad que adquirió la movilización y reclamo por las violaciones a los derechos humanos ocurridas durante el régimen militar y por los juicios a los ex comandantes de las Juntas Militares que tuvieron lugar en los primeros años de la transición democrática. Los procedimientos legales, que culminaron con la sentencia a los ex comandantes en diciembre de 1985 expusieron los beneficios del procedimiento legal para la resolución de conflictos y para demandar derechos. Estas revelaciones mostraron a la desconocida arena judicial y al derecho como ámbitos en donde era posible realizar las aspiraciones de ciudadanos y actores sociales. El descubrimiento de los beneficios de la ley contribuyó a que los actores fundamenten, legitimen y enmarquen sus acciones en discursos que invocan o utilizan al derecho o denuncian su violación (Smulovitz 2002).

Y este cambio fue posible no sólo porque los actores descubrieron un instrumento, sino también porque los actores modificaron la forma en que se posicionan frente al Estado. En el pasado, y por las características que tuvo el proceso de creación de derechos sociales en la Argentina, el Estado aparecía como creador y otorgante de derechos. El movimiento de derechos humanos invirtió esa relación. En vez de asignar al Estado la función de creador de derechos, las demandas del movimiento, reclamando la protección de la vida,

colocaron al Estado en el rol de protector de derechos existentes o virtuales y a la sociedad como demandante de protección. El resultado de esta operación transformará a las OSCs y a aquellos que peticionan la protección de derechos invocados, en creadores de derecho (Smulovitz 2005b).

¿Cómo opera este recurso y qué uso hacen del mismo las OSCs? Es indudable que la actividad legal es una de las posibles conductas que permite la realización de la participación política en una democracia. Algunos autores han señalado que en tanto la misma permite a los ciudadanos apelar y eventualmente usar los poderes coactivos del Estado para perseguir sus propios intereses, la actividad legal constituye la forma paradigmática de participación política de los ciudadanos libres en democracia (Zemans 1983). Más allá de que las acciones judiciales pueden ser utilizadas para obtener beneficios personales o para un grupo determinado, es necesario considerar los efectos políticos que esta forma de peticionar puede llegar a tener. Un primer rasgo a resaltar es que a diferencia de las demandas realizadas por otros medios, las demandas de carácter legal ante la autoridad pública resultan en respuestas oficiales. En tanto el sistema legal está obligado a dar algún tipo de respuesta a las controversias que presentan las partes que se dicen agraviadas, las demandas judiciales aparecen como un instrumento, que cuando es invocado, obliga a una respuesta pública. Independientemente de cuál sea el contenido de la respuesta -y esto es válido aun en aquellos casos en que el sistema judicial considera que la cuestión no tiene lugar-, la autoridad pública no puede dejar de expedirse pública y oficialmente sobre la cuestión invocada. Esta característica de la movilización legal constituye a las peticiones legales en un poderoso instrumento de intervención y petición para distintos actores y organizaciones. Es importante tener en cuenta, sin embargo, que no todos los deseos y demandas que invocan derechos alcanzan a transformarse en demandas jurídicas. Sin embargo, aquellas que lo logran, tienen la capacidad de transformar los "deseos" (*wants*) en "derechos" (*entitlements*), consiguen que la demanda sea resuelta a través de procedimientos públicos y estandarizados, reduciendo el peso de las contingencias políticas en la resolución de los problemas, y logran que el resultado sea imperativo. Y si bien es cierto que no todos los individuos están en las mismas condiciones para acceder al uso de los procedimientos judiciales, las condiciones para su activación pueden resultar en ocasiones menos exigentes que otras formas de intervención. De esta forma, y desde la perspectiva de las OSCs, la participación basada en la movilización legal permite a aquellos que la utilizan convertirse en *enforcers* o legisladores virtuales y obtener resultados políticos sin la intervención de los representantes o cuando estos no están en condiciones de actuar.

Los efectos prácticos de los beneficios de la ley y de la invocación al derecho para obtener las reparaciones deseadas han sido puestos en duda en numerosas ocasiones. No sólo porque en muchos casos las OSCs han fracasado en sus intentos por convertir sus aspiraciones en causas jurídicas con consecuencias imperativas sino también porque estos reclamos tienen lugar en un escenario en donde la confianza y el prestigio de las instituciones judiciales son muy bajos<sup>2</sup>. Sin embargo, a pesar de estos fracasos prácticos y de la baja confianza en las instituciones judiciales, la invocación al derecho y a los derechos ha permitido a las OSCs intervenir con nuevos argumentos y recursos en el debate por la distribución de bienes públicos y privados. Esta

forma de intervención ha dado lugar no sólo a una judicialización de conflictos sino también a un creciente proceso de juridificación de los intercambios sociales (Smulovitz 2005b, Sorj 2004).

La invocación al derecho ha permitido la adquisición de legitimidad política y entidad pública de muchas demandas. Durante el período dictatorial, la estrategia legal y la invocación al derecho permitieron sortear, en ocasiones, las restricciones a la acción política que limitaban al conjunto de los actores del momento. En los tiempos democráticos la invocación al derecho permitió legitimar intervenciones y peticionar aun en casos en donde no había normas positivas que los amparasen o en aquellos otros en donde no existía un respaldo extenso. Estos beneficios permiten entender por qué en el caso argentino las estrategias legales y la consiguiente judicialización y juridificación de conflictos han sido predominantes en las estrategias de las organizaciones de la sociedad civil, aun en aquellas que no tienen como foco de su acción el control de los poderes públicos.

La petición de demandas en el lenguaje del derecho y la demanda de protección de derechos ha permitido a las OSCs extender su rol en el proceso de creación de agenda, de formulación e implementación de políticas públicas y en la fiscalización de políticas públicas. En un trabajo, escrito junto con Enrique Peruzzotti (Smulovitz y Peruzzotti 2000), afirmábamos que las acciones de las OSCs orientadas a producir estas tareas han resultado en la producción de formas de "*accountability* social". Esto es, en la producción de mecanismos de control y fiscalización de autoridades públicas y de políticas públicas. Las acciones de estas organizaciones han conseguido exponer actos irregulares de autoridades gubernamentales, incluir temas nuevos en la agenda pública, e influir y/o revertir decisiones de política pública. Este tipo de intervención que resulta en un control vertical, no electoral, de las autoridades políticas, ha aumentado el número de actores y temas que entran en el debate público. A diferencia de otros mecanismos de participación política, este tipo de intervenciones les permite a las OSCs actuar aun cuando no cuentan con mayorías especiales o con atribuciones constitucionales específicas y también les permite intervenir con independencia de los calendarios electorales. De esta forma, las OSCs pueden hacer visibles y expresar demandas de actores que podrían haber sido ignoradas en la arena representativa. Es cierto que la invocación al derecho no asegura que las OSCs obtendrán resultados imperativos. Sin embargo, la operación les facilita el inicio de acciones que pueden dar lugar a dichos resultados, ya sea porque activan el funcionamiento de órganos parlamentarios o judiciales, ya sea porque controlan el funcionamiento de agencias burocráticas con capacidad de producirlos, o porque movilizan preferencias y modifican la agenda del debate público. Finalmente, cabe recordar que esta forma de intervención no garantiza resultados ideológicamente predeterminados ni resultados sociales cívicos o virtuosos. Los objetivos de las organizaciones que utilizan este tipo de procedimientos abarcan una diversa y amplia paleta ideológica. Como veremos más adelante, las acciones de las organizaciones que reclaman por la inseguridad es una buena muestra de la diversidad de objetivos y resultados a los que estas organizaciones pueden dar lugar.

#### **I V. Las OSCs: estrategias y temas de intervención**



La agenda de problemas que han tratado las OSCs que en la Argentina invocan un discurso de derechos es amplia e incluye desde cuestiones ambientales hasta reclamos de consumidores pasando por reclamos de tránsito. Sin embargo, las cuestiones relacionadas con la seguridad ciudadana, la autonomía judicial, el acceso a justicia y la realización de procesos y derechos han tendido a concentrar sus acciones. Consideremos, a continuación, el tipo de intervención que han tenido las OSCs en el tratamiento de estos temas.

En la última década, las cuestiones relacionadas con la seguridad ciudadana han tenido un lugar prominente en la agenda de las demandas de las OSCs que reclaman derechos. Las estadísticas muestran que luego de iniciada la transición democrática la criminalidad común<sup>3</sup> y la percepción de inseguridad aumentaron, y que la cifra de jóvenes muertos en supuestos "enfrentamientos" con personal policial siguió siendo alta<sup>4</sup>. Estas cuestiones configuran algunos de los problemas que atienden las OSCs que se concentran en el problema de la seguridad/inseguridad ciudadana. Algunas entienden que la protección del derecho a la seguridad debe concentrarse en el mejoramiento de las capacidades policiales y en el aumento de las atribuciones punitivas. Otras entienden que es el propio accionar de las fuerzas de seguridad el que explica la creciente inseguridad, y concentran sus tareas en el control y monitoreo de las fuerzas así como en el desarrollo de reformas que permitan modificar su estructura y funcionamiento (Smulovitz 2003, 2005a).

El tema de la inseguridad y la violencia policial ha dado lugar a la emergencia de un variado número y tipo de asociaciones civiles y de movimientos vecinales. Algunas están conformadas por los propios vecinos afectados de los barrios. Esos grupos surgen como consecuencia del descontento con los resultados obtenidos en investigaciones específicas y se orientan a controlar el accionar delictivo local (i.e. Ingeniero Budge). Otros han concentrado sus acciones sobre los procedimientos judiciales de los casos en cuestión (i.e. caso María Soledad, caso Cabezas, caso AMIA); otras asociaciones se han dedicado a monitorear en forma sistemática la actividad policial (CELS [Centro de estudios legales y sociales], CORREPI [Coordinadora contra la represión policial e institucional], El Ágora) y a participar en la discusión de las políticas públicas relacionadas con la misma; y otras se han concentrado en la promoción de medidas legislativas que incrementen las capacidades punitivas del sistema penal y las atribuciones de la policía (Fundación Axel Blumberg). Se desprende de este listado la variedad de las demandas y puntos de vista de las OSCs que intervienen en este reclamo. Sin embargo, y más allá de esa heterogeneidad, es de destacar que una de las características que adquirieron las intervenciones y proyectos, aun de aquellos originados en la institución policial, es la incorporación de la participación de los ciudadanos y de las OSCs en las políticas de seguridad.

La organización y concentración de las OSCs en los temas de seguridad se inició en 1987, luego de que en mayo de ese año una comisión policial disparara sobre tres jóvenes en el Barrio obrero de Ingeniero Budge<sup>5</sup>. Este hecho dio lugar a una protesta social local que criticó el accionar policial y demandó justicia. A partir de entonces, el tema del "gatillo fácil" dejó de estar en la columna policial de los diarios para pasar a ser un tema de la sección política. Muchos de los nuevos casos de abuso policial han sido seguidos por movilizaciones sociales que otorgaron visibilidad pública a las denuncias,

acceso a los medios y la atención de la justicia. Luego de las movilizaciones generadas alrededor de los homicidios de Ingeniero Budge aparecieron otros movimientos de afectados frente a casos particulares, se conformaron organizaciones nacionales tales como la COFAVI (Comisión de Familiares de Víctimas Inocentes), la CORREPI, "El Agora" en Córdoba, y más recientemente las "Madres del Dolor". El tema también se incorporó a la agenda de organizaciones de derechos humanos preexistentes como el CELS<sup>6</sup>. Estos movimientos y asociaciones han denunciado inconductas en el accionar policial y han exigido al Estado justicia y el cumplimiento de su obligación de protección. La continuidad en el tiempo de estas organizaciones también ha resultado en el establecimiento de un mecanismo de supervisión del accionar policial basado en las acciones de ciudadanos y en la aparición de organizaciones barriales orientadas a la provisión de seguridad autogestionada o, en otros casos, en conjunto con las autoridades públicas<sup>7</sup>.

En el año 2004, el asesinato del joven Axel Blumberg dio lugar a la conformación de un movimiento estructurado a partir de una serie de movilizaciones multitudinarias (ver Guagnini 2004). A diferencia de las OSCs mencionadas anteriormente que se orientan a controlar la violencia policial, este movimiento propulsó transformaciones en la legislación penal y en las políticas de seguridad que incluyeron, entre otras, el aumento de las penas y de las atribuciones policiales. Si bien las intervenciones de las OSCs en este campo han sido muy diversas y contradictorias, a partir de 1987 cuando el tema adquirió visibilidad pública, la intervención de las OSCs ha sido continua, ya sea para supervisar el accionar policial, ya sea para instrumentar y proponer experimentos de policía comunitaria o para presionar a las autoridades públicas por la instrumentación de cambios en el sistema penal y en las atribuciones policiales. Las OSCs que reclaman e invocan derechos también han concentrado sus acciones y demandas en el funcionamiento del sistema de justicia. Las acciones de las organizaciones en este tema incluyen: a) demandas y movimientos organizados en torno a casos específicos ante el temor de incumplimiento en la provisión de decisiones judiciales imparciales, b) iniciativas orientadas a promover la implementación de reformas judiciales que garanticen independencia, mejoras en el funcionamiento del sistema en general y acceso a la justicia por parte de grupos desaventajados, y c) acciones orientadas a la realización de derechos colectivos específicos como el derecho a la salud, al medio ambiente sano, etc. El primer grupo de iniciativas ha sido sostenido por la movilización de organizaciones locales que operan en áreas en donde las garantías legales son frecuentemente violadas (ver O'Donnell 1999) o por asociaciones locales preocupadas por el desarrollo de casos particulares. Ejemplos de este tipo de intervención son el seguimiento de los procedimientos judiciales en los casos de "Ingeniero Budge" antes mencionado, "María Soledad" en Catamarca (ver Smulovitz y Peruzzotti 2003), "Cabezas" en la Provincia de Buenos Aires (ver Behrend 2006), o "Carrasco" (ver Berri y Marin 1995). Este tipo de intervención también incluye casos como la presentación masiva de amparos por individuos y asociaciones de ahorristas que demandaron al Estado por el congelamiento y pesificación de depósitos privados ocurrida durante la crisis 2001/2002 (ver Smulovitz 2006) y las presentaciones realizadas por las asociaciones de jubilados que peticionan por la recomposición de sus pensiones. El ejemplo más reciente de este uso de la estrategia legal por parte de OSCs es el recurso presentado por la Sociedad

Rural de San Luis cuestionando la constitucionalidad de la veda a la exportación de carne impuesta recientemente por el gobierno de Néstor Kirchner (Diario *La Nación*, 5/4/06). Estos movimientos, organizados alrededor de casos específicos, reclaman la realización de juicios imparciales pero también un reclamo sustantivo de justicia y resarcimiento. Los esfuerzos tienen por objeto monitorear la investigación a fin de evitar que las autoridades locales alteren evidencias o influyan sobre los procesos, impedir que el proceso sea paralizado, y la obtención del resarcimiento reclamado.

El segundo grupo de iniciativas tiende a concentrarse en la organización judicial, en las garantías para la realización de procedimientos imparciales, en los procedimientos para nombrar jueces, o en la existencia de garantías de acceso a derechos. Organizaciones como Poder Ciudadano<sup>8</sup>, ACIJ<sup>9</sup>, ADC<sup>10</sup>, y CELS<sup>11</sup>, han organizado campañas de educación legal de la ciudadanía, establecido programas que tratan con diferentes aspectos de la reforma y desempeño judicial e impulsado iniciativas legislativas tendientes a modificar procedimientos para el nombramiento de jueces y el control de su patrimonio. En el año 2003 un conjunto de estas organizaciones realizó una propuesta para modificar los procedimientos de nombramiento de los jueces de la Corte Suprema de Justicia que fue adoptado por el Poder Ejecutivo a través del Decreto 222/03 y en el año 2006 participaron de los debates legislativos cuestionando los cambios en la composición del Consejo de la Magistratura propuestos por el gobierno. Estas organizaciones también han motorizado un tercer tipo de iniciativas: la presentación de demandas orientadas a promover la realización de derechos tales como el acceso público a medicamentos para enfermos de SIDA, la instalación de rampas para discapacitados en edificios públicos, la protección del medio ambiente y la denuncia de políticas discriminatorias. Mientras las organizaciones locales que desarrollan el primer tipo de iniciativas tienden a estar conformadas por afectados directos con escasa experiencia en los temas que se ven obligados a tratar, el segundo y tercer tipo de iniciativas son promovidos por organizaciones que poseen un elevado profesionalismo y capacidad técnica, y una agenda política basada en el desarrollo del derecho de interés público como un instrumento para incidir en el escenario político local (McClymont y Golub 2000, Fundación Ford 2000). Ya hemos mencionado que las acciones de las OSCs que invocan derechos no sólo utilizan estrategias legales. Estas organizaciones utilizan además estrategias movilizatorias y mediáticas para reclamar derechos. Veamos algunos ejemplos que ilustran el uso de cada uno de estas tres estrategias. El aumento en el número de acciones legales iniciadas en distintos fueros, el aumento de las peticiones ciudadanas en las oficinas de la Defensoría del Pueblo de la Nación y la Contraloría General Comunal y en las agencias regulatorias de los servicios públicos privatizados son algunos de los indicadores que permiten observar el crecimiento en el uso de la estrategia legal. Otro indicador que muestra la relevancia que ha adquirido la retórica de los derechos y los instrumentos legales en las acciones de los ciudadanos y las OSCs es el incremento de la presencia de organizaciones de *advocacy* y de aquellas interesadas en utilizar el derecho de interés público para garantizar la implementación de la legislación existente. Además de las organizaciones ya mencionadas cabe agregar a la lista otras como FARN (Fundación ambiente y recursos naturales), CORREPI, ADECUA (Asociación de defensa de los consumidores y usuarios de la Argentina), Fores (Foro de estudios sobre la

administración de justicia), etc. Este conjunto de organizaciones ha desarrollado estrategias legales persistentes y complejas que incluyen también la participación en litigios internacionales.

Los resultados de estas acciones han sido diversos. En algunos casos, ha habido juicios y sentencias, en otras reversiones de políticas y en otros los resultados han sido nulos. Sin embargo, y más allá de los resultados de cada caso, es indudable que la estrategia jurídica y el inicio de demandas judiciales se han constituido en un recurso adicional del conflicto político dado el costo simbólico y reputacional que produce la acusación. Por lo tanto, el efecto político de la estrategia no debe evaluarse sólo a partir de las sentencias resultantes. La evaluación de sus efectos también debe considerar la alta visibilidad pública que adquieren los casos, la amenaza que significa la potencial masividad de las querrelas judiciales como instrumento para negociar políticamente y la presión que implica un horizonte cargado de interminables disputas judiciales. Marc Galanter (1983) ha señalado que la ley no es solo un conjunto operativo de controles sino también un sistema de significados culturales y simbólicos, apelar a su uso e invocarla produce amenazas, promesas, bendiciones así como estigmatizaciones (McCann 1998). Por lo tanto, al analizar el uso que las OSCs hacen de la estrategia legal, es necesario recordar la importancia que para la realización de los objetivos de estas organizaciones tienen sus efectos extralegales (Ewick y Silbey 1998). Otra de las estrategias utilizadas por las OSCs que invocan derechos es la movilización social. Tradicionalmente en el caso argentino la movilización social era percibida como un instrumento para la defensa de las necesidades materiales de los actores o la satisfacción de reclamos relacionados con el mundo del trabajo. En los últimos tiempos puede observarse que los ciudadanos y las OSCs están utilizando la movilización social para llamar la atención sobre reclamos colectivos que invocan la violación o la realización de derechos. La estrategia movilizacional ha sido utilizada para demandar y acompañar reclamos de seguridad, imparcialidad judicial y el establecimiento de procedimientos públicos transparentes. También ha sido utilizada para exigir el establecimiento de mecanismos de información sobre el patrimonio de funcionarios públicos, denunciar fraudes electorales, violencia policial y negligencia gubernamental, la remoción de miembros de la corte así como la violación de derechos ambientales. Este uso de la movilización social incluye casos emblemáticos relacionados con cuestiones de seguridad, como el caso María Soledad, el caso Carrasco, el caso Cabezas y más recientemente el caso Blumberg. En los casos relacionados con cuestiones de seguridad, los asesinatos dieron lugar no sólo a reclamos de justicia sino también a una extensa movilización social demandando garantías respecto de la investigación policial y de los procedimientos judiciales. En el caso María Soledad, por ejemplo, las movilizaciones sociales para demandar el esclarecimiento del caso y un rápido e imparcial procedimiento judicial incluyeron "marchas de silencio" a la plaza central de la ciudad de Catamarca. Entre 1990 y 1996, hubo 82 marchas de silencio. En una provincia cuya población no supera los 210.000 habitantes, las marchas llegaron a convocar hasta 30.000 personas. Por su parte, el movimiento que en el año 2004 se generó en respuesta al asesinato del joven Blumberg dio lugar a tres marchas. La primera convocó a 150.000 personas frente al Congreso Nacional, la segunda que tuvo lugar frente a los Tribunales convocó a 90.000 personas y la tercera, nuevamente frente al

Congreso, a unas 75.000 personas. La movilización social también caracterizó a las manifestaciones de ahorristas que durante la crisis de 2001/2002 demandaron por la protección de derechos de propiedad, y a las asambleas populares que en los últimos meses han cortado los puentes que comunican a la Argentina con el Uruguay reclamando por derechos ambientales.

La relevancia que adquirió la movilización social también puede observarse en las manifestaciones que se desencadenaron como consecuencia de la crisis social, económica y política argentina en el año 2001. El clima movilizador espontáneo y difuso que inicialmente pareció caracterizar a dicha rebelión social tiende a opacar el hecho que uno de los argumentos que coordinó y organizó a los manifestantes fue un reclamo por la protección de derechos, ya sea los derechos de propiedad de los ahorristas, ya sea la renovación de los miembros de la Corte Suprema a fin de que los derechos y los juicios pudieran ser realizados imparcialmente. Las imágenes de esa explosión mostraron a ciudadanos de clase media golpeando las puertas de los bancos o haciendo cacerolazos en sus barrios, manifestaciones de piqueteros cortando calles y rutas, saqueos de supermercados, y la constitución de asambleas barriales. Entre el 19 de diciembre de 2001 y marzo de 2002, hubo 2.014 cacerolazos, mientras en marzo de 2002 se registraba la existencia de 272 asambleas barriales y en agosto de ese mismo año la cifra ascendía a 379<sup>12</sup>.

Finalmente, cabe señalar que el tercer tipo de estrategia utilizada por las OSCs que invocan derechos involucra el uso de los medios. El uso de los medios permite a las OSCs dar visibilidad a sus acciones y demandas e imponer costos reputacionales a los actores denunciados. Dado que las organizaciones reconocen el efecto expansivo de los medios, muchas de ellas han empezado a desarrollar estrategias específicas para conseguir la atención los mismos. El caso de María Soledad también muestra la importancia que tienen los medios para la realización de los objetivos de las OSCs que invocan o reclaman derechos. Ya fue mencionado que el caso se inició con multitudinarias movilizaciones locales. Cuando los medios empezaron a cubrir la historia, el caso adquirió una dimensión nacional, que obligó al Poder Ejecutivo Nacional a intervenir en el caso. Cuando finalmente comenzó el juicio, los medios adquirieron otro rol central e inesperado<sup>13</sup>. La transmisión del juicio por la televisión abierta permitió observar el comportamiento parcial de uno de los jueces. La exposición pública de este comportamiento dio lugar a nuevas manifestaciones masivas reclamando un juicio justo. Al cabo de unos días, y luego de una suspensión del juicio, fue organizado un nuevo juicio con nuevos jueces. Esta experiencia ratificó ante las OSCs el rol que los medios pueden tener para realizar sus objetivos. Por ese motivo, en la actualidad muchas organizaciones desarrollan estrategias específicas para concitar la atención de los mismos a la hora de planificar sus acciones. Cabe notar, sin embargo, que así como la estrategia judicial ha afectado la forma en que las OSCs reclaman y ha tenido consecuencias políticas más generales, la adecuación de las acciones de estas organizaciones al formato de los medios, en particular al formato televisivo, también ha tenido consecuencias que merecen ser consideradas. A fin de continuar despertando la atención de los medios, las campañas de las OSCs que buscan concitar su atención se han visto forzadas a construir "*happenings*" y acontecimientos extraordinarios. En tanto el interés de los medios por los acontecimientos tiende a ser inconstante cuando el formato y los contenidos a cubrir se repiten, para seguir llamando su atención

las OSCs han desarrollado acciones formalmente innovadoras caracterizadas por la incorporación de efectos llamativos. La aparición de murgas, máscaras, zancudos y otros recursos propios de los espectáculos teatrales ilustran el efecto que la continua necesidad de atraer la atención de los medios tiene en las estrategias de las OSCs. Otra acción que está siendo crecientemente utilizada por las OSCs argentinas y que combina elementos de la estrategia movilizacional y mediática con la invocación de derechos, es el "escrache". Este tipo de acción es frecuentemente utilizada por HIJOS (Hijos por la Identidad y la Justicia contra el Olvido y el Silencio), organización formada por hijos de desaparecidos. El escrache tiene por objeto denunciar y producir condena social; los manifestantes se acercan a la casa de ex represores a fin de dar a conocer a sus vecinos la identidad y el pasado de los que habitan en ese domicilio. Si bien otras organizaciones como la Asociación Madres de Plaza de Mayo y la Línea Fundadora ya habían hecho uso de esta metodología de denuncia, fue HIJOS quien la dio a conocer masivamente. HIJOS organiza escraches que incluyen la movilización, el lanzamiento de bombitas de tinta en los frentes de las casas y la colocación de carteles advirtiendo acerca de la presencia de represores en el barrio. La movilización que suponen los escraches suele convocar la cobertura mediática de los mismos. La técnica del escrache está siendo apropiada y utilizada por otros movimientos y organizaciones. Recientemente y luego de un accidente de tránsito en el cual resultó muerta una pequeña y su madre, la Asociación de Familiares de Víctimas de Tránsito organizó un escrache frente a la casa del conductor responsable del accidente y otro frente a los Tribunales para evitar y presionar en contra de un eventual cambio de la carátula judicial del incidente. El hecho revela no sólo la potencialidad del instrumento y la difusión de prácticas e instrumentos entre las distintas organizaciones, sino también el valor que para estas organizaciones tiene la sanción reputacional como un potente recurso de su acción.

## **V. Sociedad civil, discurso de derecho y representación**

Consideremos entonces algunos de los efectos que la intervención de las OSCs que invocan derechos tiene en la dinámica de los conflictos políticos. En estas páginas he argumentado que este tipo de intervención permite a las OSCs legitimar su participación y revela, a su vez, un malestar con las formas de la representación y con las decisiones de los representantes y funcionarios. También he señalado que esta forma alternativa de intervención política está afectando la forma en que se desarrollan los conflictos políticos y el ejercicio de la autoridad.

Diversos trabajos han señalado algunos de los elementos que caracterizan al malestar de la representación y al quiebre de los lazos de confianza y de identificación entre los partidos y sus electores en la Argentina. Consignas populares tales como "que se vayan todos" muestran la magnitud e intensidad de la irritación de la sociedad con sus representantes. Por su parte, los datos sobre porcentajes de votos en blanco y nulos en las elecciones de 2001, y los crecientes niveles de abstención electoral que se vienen registrando desde 1999, indican la repercusión institucional del fenómeno<sup>14</sup>. Y aun cuando en las elecciones presidenciales de 2003, los votos nulos y en blanco descendieron al 2,5 por ciento, la abstención electoral, si bien se redujo, se mantuvo en el 21,8



por ciento. La creciente fragmentación partidaria es otro de los indicadores de este malestar. En el año 2003, por ejemplo, "los peronistas" se presentaron en la forma de tres partidos y algo similar ocurrió con "los radicales". El fenómeno se repitió en las elecciones de la Ciudad de Buenos Aires en agosto de 2003, donde los partidos ante la imposibilidad de acordar una sola lista de legisladores sumaron votos provenientes de varias listas. En un trabajo reciente, Juan Carlos Torre (2003) señalaba que esta crisis no afecta de igual forma a las distintas familias políticas partidarias de la Argentina. Mientras que en el radicalismo la ruptura del lazo entre seguidores y partidos ha resultado en su implosión, fragmentación y en la virtual desaparición de su caudal electoral nacional, en el peronismo esta ruptura se manifiesta en la fragmentación de sus liderazgos. Esta visión del problema pone el acento en las dificultades que impone el quiebre de la relación entre los votantes y los partidos. El peso del problema se encuentra en aquello que los partidos hicieron o dejaron de hacer y que ha resultado en la pérdida de sus seguidores, lo que induce a la pregunta acerca de qué deberían hacer para revertir la situación vigente.

Las páginas anteriores ilustran, en cambio, otra faceta de esta crisis. Muestran, que efectivamente, el vínculo que existía entre grupos y partidos se ha quebrado, que muchos de esos agrupamientos se han segmentado y perdido identidad como colectivos pero también que sus antiguos miembros entienden que deben recurrir a otros instrumentos, como la invocación al derecho, para ser representados. Al enfatizar la emergencia de estas nuevas formas de intervención, esta visión permite observar que las dificultades de la representación no son sólo atribuibles al vínculo entre grupos sociales y partidos sino también a cambios en la "base social material" de lo representable y en las formas que los nuevos actores utilizan para incidir en el escenario político. Esto es, la situación actual no es sólo atribuible a la dificultad para rearticular intereses y voluntades con las viejas identidades partidarias, sino a cambios en la identidad de los actores que exigen ser representados, a la ampliación y al cambio de las cuestiones que deben ser contempladas en la agenda pública así como a la utilización de nuevos argumentos e instrumentos para peticionar en la arena pública.

¿Qué impacto tienen la irrupción de estas nuevas formas de intervención y de estos nuevos actores en el vínculo de representación y en la dinámica política? Como veremos en los comentarios que siguen los efectos son ambiguos.