



Participación popular  
en las políticas públicas

# LOS LÍMITES Y LOS UMBRALES

Elementos de análisis y criterios de acción  
desde la perspectiva de las organizaciones sociales

**mapas**

**Participación popular  
en las políticas públicas**

# **LOS LÍMITES Y LOS UMBRALES**

**Elementos de análisis y criterios de acción  
desde la perspectiva de las organizaciones sociales**

**mapas**

**PARTICIPACIÓN POPULAR  
EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS /  
LOS LÍMITES Y LOS UMBRALES**  
Elementos de análisis y criterios de acción  
desde la perspectiva de las organizaciones sociales

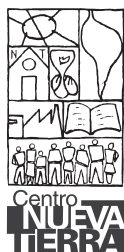
Cuaderno **mapas** #1

**Dirección**

Néstor Borri / Fernando Larrambehere

**Edición y diseño**

Sebastián Prevotel



**Publicación del CENTRO NUEVA TIERRA  
PARA LA PROMOCIÓN SOCIAL Y PASTORAL**

Piedras 575 PB / CP1070AAK

Ciudad Autónoma de Buenos Aires

República Argentina

Tel/fax: +54 - 11 - 4342 0869 / 4345 4774

Email: [info@nuevatierra.org.ar](mailto:info@nuevatierra.org.ar)

[www.nuevatierra.org.ar](http://www.nuevatierra.org.ar)

Impreso en Minigraf

[minigraf@speedy.com.ar](mailto:minigraf@speedy.com.ar)

**Primera edición:** Octubre de 2006

**Segunda edición:** Agosto 2007

**Tercera edición:** Mayo 2008

[www.ciudadania.org.ar](http://www.ciudadania.org.ar) / [mapas@ciudadania.org.ar](mailto:mapas@ciudadania.org.ar)

# ÍNDICE

<b>Introducción / LOS LÍMITES Y LOS UMBRALES.....</b>	<b>5</b>
<b>Participación, incidencia y políticas públicas: AMBIGÜEDADES Y OPORTUNIDADES DE UNA ETAPA DE RECOMPOSICIÓN.....</b>	<b>7</b>
<b>LAS TENSIONES Y LOS DESAFÍOS A LA HORA DE RECREAR LA PARTICIPACIÓN.....</b>	<b>11</b>
<b>POSICIONAMIENTOS, DEFINICIONES Y NUEVOS UMBRALES PARA LA PARTICIPACIÓN.....</b>	<b>21</b>



# LOS LÍMITES Y LOS UMBRALES

Los tres documentos que componen este cuaderno recogen reflexiones y debates referidos a los desafíos de la **construcción de políticas públicas en Argentina** y su relación con las **prácticas de participación popular, la construcción de ciudadanía y las organizaciones sociales**.

Son el fruto de la reflexión compartida de varios ámbitos de trabajo que el Centro Nueva Tierra lleva adelante junto con dirigentes de organizaciones sociales y equipos de formadores de la iniciativa nacional llamada Escuelas de Ciudadanía.

Una parte de los mismos fueron re-trabajados en el Noroeste Argentino, en un encuentro que abordó la cuestión en el marco de una dinámica de articulación regional —**el Espacio NOA**—, que intenta pensar todos estos temas en un **territorio definido**.

**Cada documento plantea, de manera sintética, 10 cuestiones o entradas a la problemática.**

No se trata de textos teóricos ni de criterios cerrados, sino de puntos de entrada y nociones que buscan **interrogar la acción** de las organizaciones sociales. A su manera, también reflejan esfuerzos compartidos por parte de las organizaciones y sus dirigentes para realizar una mirada crítica sobre los escenarios y una revisión de sus prácticas y proyectos. De sus capacidades y de sus inercias.

Aunque venimos desarrollando acciones con organizaciones sociales en todo el país y valoramos ampliamente a las mismas como instancia de creación colectiva, nos parece necesario en esta etapa ser profundamente críticos —y lo más valientes que podamos— al considerar el lugar ellas en la misma.

Más allá de ciertas mistificaciones que se dan en algunos ambientes, entendemos algo que es obvio pero que muchas veces se desdibuja en algunas propuestas: **que las organizaciones sociales están lejos de ser un «sujeto central» en la sociedad argentina**. Ellas son en todo caso, un actor significativo. O, mejor dicho, han sido un actor significativo en estos muchos años de resistencia y de lucha por la sobrevivencia. En estas tres décadas fueron capaces de procesar, de maneras diversas, aspectos del conflicto social y de las demandas populares. Pero lo hicieron sin ser el actor principal —tendencia interpretativa que fue alimentada desde diversos sectores a veces demasiado funcionales a la desresponsabilización y deslegitimación del Estado y a una «sobreimplicación» de la sociedad en la resolución de los problemas, así como a una fuerte despolitización—. Son, sí, un lugar desde el cual ha sido posible y puede ser hoy viable, repensar

estrategias que permitan ampliar la democracia, sostener la ciudadanía y recrear la participación en Argentina.

«*Incidir en política públicas*» puede transformarse, fácilmente, en un eufemismo, para otra vez, esquivar la política. Puede convertirse en un tecnicismo más o menos vacío, más o menos lleno de prácticas marcadas por la inercia. Pero puede ser, también, **una conjugación, un escenario y un canal de repolitización de las problemáticas sociales y de los proyectos de país y de sociedad.** Partiendo de una interpelación del conflicto social, se puede transformar en un ejercicio de traducción de las demandas populares en **políticas apropiadas que promuevan la calidad de vida, la democratización y la distribución de la riqueza.**

Hacerlo «*desde las organizaciones sociales*» tiene sentido siempre y cuando seamos capaces de asumirlas como espacios colectivos desde los cuales reconstruir lo público, reconocer una ciudadanía más amplia y construir estrategias políticas que permitan reconstruir el estado democrático —superando el antiestatismo que, durante décadas, los organismos multilaterales y sectores de la llamada «sociedad civil» alimentaron utilizando un lenguaje progresista e incluso «popular»—. **Las organizaciones sociales tienen el desafío de politizarse,** y en ese sentido, no se trata tanto ni sólo de incidir desde la sociedad, sino también de sumar esfuerzos para desactivar y desmantelar la sociedad civil formateada por el neoliberalismo hegemónico durante 30 años en Argentina.

Finalmente, «*participar*» es un valor, siempre y cuando no sea la coartada y la fórmula legitimante de un tipo de experiencia donde, en una sociedad fuertemente desigual y con tendencia a naturalizar su fractura y su dualización, algunos pueden «comprar» su calidad de vida y otros deben participar en infinidad de «microespacios» para adquirir a cambio de esa participación degradada, servicios y bienes que les corresponden por derecho. **No se trata sólo de participar, sino de desmantelar las participaciones que reproducen la sociedad fragmentada y la subordinación de amplios sectores sociales.**

Por eso, más allá de la brevedad de estos documentos, de lo que se trata es de abrir interrogantes en un proceso largo pero no infinito, difícil pero no imposible, parcial pero significativo; donde podemos replantearnos las preguntas y **preguntarnos juntos qué debemos preguntarnos.** Eso es politizarse. Los párrafos de los documentos que siguen intentan aportar a esa dinámica. La de la política, que transforma los límites y los umbrales.

Néstor Borri – Fernando Larrambeberé  
Escuelas de Ciudadanía

## PARTICIPACIÓN, INCIDENCIA Y POLÍTICAS PÚBLICAS:

# AMBIGÜEDADES Y OPORTUNIDADES DE UNA ETAPA DE RECOMPOSICIÓN

# 1

10 puntos de partida. Situaciones, tensiones y contradicciones para pensar hoy la construcción de ciudadanía, la participación popular y las políticas públicas

**1. Las lecturas sobre la situación social:  
¿Cuál es la tendencia general en el actual  
contexto, la percepción de la sociedad y lo  
que dicen los diversos sectores?**

La evolución en términos de «números» de la situación social: los índices generales de pobreza, indigencia y empleo muestran mejoras. Efectivamente éstas se manifiestan en la experiencia cotidiana de mucha gente (aunque sea como una sensación de alivio). Sin embargo, las situaciones concretas de muchos no mejora y en no pocos casos empeora. Frente a esto, necesitamos ser lúcidos y pensar qué decir, qué plantear: no sirve el repertorio de siempre, diciendo «está todo igual o estamos peor». Tampoco lo contrario. Necesitamos planteos claros que asuman las contradicciones de la situación actual y sean rigurosos.

**2. Cambio de condiciones  
de las relaciones con el Estado.**

Tanto en la experiencia como en la estructura y la tendencia general de esta relación hay un cambio. Relación de las organizaciones con el Estado, relación del gobierno (sobre todo a nivel nacional) con las demandas populares, valoración desde el Estado mismo de su propia función/rol y revalorización de la sociedad sobre el rol –la presencia– necesidad del Estado. El Estado ha vuelto a ser un espacio de disputa. ¿Cómo intervenir en ella?

Una cuestión central que constatamos cuando analizamos estas cuestiones desde ámbitos donde participan compañeros de diferentes provincias y regiones, es que no hay que olvidar que los principales cambios –en las palabras o en los hechos– se dan a nivel nacional y que en las regiones, las provincias



y lo local, muchas cosas siguen igual. Lo nacional «tracciona», y hay una tendencia de cambio, pero a diferentes escalas las prácticas y realidades son diferentes.

### **3. Necesitamos un nuevo mapa del campo popular.**

En esta etapa hay cambios muy importantes en la configuración del campo popular.

La situación del movimiento de los Derechos Humanos y la del movimiento de trabajadores (especialmente la Central de Trabajadores Argentinos) muestra que hay cambios en los consensos y confrontaciones tanto de lo que se configuró en los '80 (ej. DDHH) como de lo que se conformó en los '90 (ej. CTA). Cambios en los movimientos más amplios, en las organizaciones e instituciones y en las articulaciones que se conforman. Nuevas alianzas y confrontaciones. Nuevos logros y nuevos conflictos. Nuevas fronteras. Por lo tanto: nuevos actores. Sin embargo, los procesos están en marcha y todavía no tenemos un «nuevo mapa» del campo popular. Nos manejamos con los viejos. Necesitamos construir uno nuevo, por lo menos uno «en movimiento».

**LOS PROCESOS ESTÁN EN MARCHA Y TODAVÍA NO TENEMOS UN «NUEVO MAPA» DEL CAMPO POPULAR. NOS MANEJAMOS CON LOS VIEJOS. NECESITAMOS CONSTRUIR UNO NUEVO, POR LO MENOS UNO «EN MOVIMIENTO».**

### **4. ¿Cuál es el sentido y cómo evoluciona la incorporación de referentes del movimiento social por parte del gobierno y del Estado?**

No vemos «cooptación» como una palabra con significado positivo o negativo *a priori*. Constatamos que la incorporación de referentes del movimiento social es un hecho amplio. Tenemos experiencias anteriores en eso (tanto durante el menemismo como durante el gobierno de la Alianza). El contexto es diferente y los resultados de esto pueden de hecho ser diferentes. ¿Qué lectura hacemos de los matices, tensiones y contradicciones que tiene eso? ¿Como apoyamos/aprovechamos/condicionamos?

### **5. ¿Cómo transcurren los procesos de movilización?**

Ya no estamos en el ciclo de movilizaciones de la secuencia del 2001. Ni por la forma, ni por el contenido, ni por los actores. ¿Quién se moviliza? ¿Qué significa movilizarse hoy?

### **6. Ubicación y contenidos de los conflictos significativos hoy para la sociedad.**

El conflicto salarial y, más en general, el conflicto entre el capital y el trabajo toman un lugar central en el actual escenario. Eso es diferente a lo que venía pasando en años anteriores y en alguno de los casos pasa por otras organizaciones y otros actores que no somos nosotros. ¿Qué significa eso desde una mirada pedagógica y política y desde los desafíos de nuestras organizaciones?

## **7. ¿Qué zonas de articulación sociedad/estado y de participación popular efectiva se abren o no?**

El gobierno actual atiende o se muestra sensible de diversas maneras a las demandas populares actuales, pero al mismo tiempo tiene una gran dificultad para legitimar y plasmar institucionalmente la movilización popular en espacios de participación institucionalizada. Al menos hay una brecha grande entre ambas cosas. Al mismo tiempo, en el conjunto de la sociedad y especialmente en las organizaciones es necesario revisar los modos y direccionalidad de la participación. Necesitamos superar la forma de participación «neoliberal» (tanto la de cogestión con las políticas focalizadas como las de resistencia y confrontación).

## **8. ¿Cómo es el mapa de expectativas y posibilidad de incidencia?**

Es un momento oportuno para ejercer y plasmar otro tipo de relación sociedad Estado, otra participación. Desafío para las prácticas y para la creatividad institucional. Sin embargo, cambió el escenario, pero no todas las organizaciones hemos podido hacer un replanteo a fondo de nuestras expectativas y posibilidades de incidencia. Hay nuevas posibilidades y también nuevos obstáculos.

También, al menos en parte, la sociedad en general ha cambiado sus expectativas o actitud respecto a la participación, el reclamo y la incidencia. Necesitamos salir de la inercia y fortalecer los nuevos movimientos y formas.

## **EL CONFLICTO SALARIAL Y, MÁS EN GENERAL, EL CONFLICTO ENTRE EL CAPITAL Y EL TRABAJO TOMAN UN LUGAR CENTRAL EN EL ACTUAL ESCENARIO.**

## **9. ¿Por dónde vemos que pasan dinamos que a nosotros nos interesan a nivel políticas públicas?**

Mirando a los escenarios y actores desde los cuales se toman decisiones para «hacer las políticas» necesitamos señalar dónde hay más posibilidades y en qué tensiones, brechas y contradicciones trabajar, incidir y concentrar las fuerzas. Necesitamos ver como se manejan todos los actores (económicos, políticos, sociales, culturales) y construir una mirada común sobre los lugares y los temas donde vemos posibilidades, aunque sean parciales.

## **10. Es necesaria, para esta etapa, una redefinición de los símbolos, los códigos, las contraseñas y los argumentos.**

Aquellos que tenemos para reconocernos y también para intervenir y sumar, entre nosotros, con el Estado y con el conjunto de la sociedad. Necesitamos símbolos comunes para construir una mirada sobre la realidad, para sostener el sentido de los cambios y para animar un proyecto compartido de sociedad y de país.



# LAS TENSIONES Y LOS DESAFÍOS A LA HORA DE RECREAR LA PARTICIPACIÓN

## 2

10 cuestiones para una mirada crítica de la cultura política, las miradas sobre el cambio y las prácticas de participación.

*Los 10 puntos que siguen recogen apreciaciones volcadas en el marco del trabajo colectivo realizado en un encuentro de organizaciones del Noroeste Argentino (NOA), sobre la temática «políticas públicas para el NOA».*

*Se inserta en una secuencia de reflexión y análisis colectivo más amplia, que comenzó con un planteo de la relación de las organizaciones y movimientos sociales con la cuestión del poder, continuó con la cuestión del involucramiento en política de las organizaciones y siguió luego con la cuestión de la democracia y la democratización. Finalmente, esta fase sobre políticas públicas y participación popular está planteada como un punto de inflexión: es el inicio de un mapeo sobre la relación de las organizaciones populares, los espacios de participación popular y las políticas existentes y necesarias.*

*Los puntos desarrollados a continuación, entonces, plantean una serie de cuestiones marco que, si bien no hacen referencia direc-*

*ta al contenido de las políticas, sí señalan algunos problemas de fondo que en la reflexión del colectivo se han considerado centrales para abordar la incidencia en políticas públicas.*

### **1. Asumir las contradicciones, como criterio y condición básica de participación.**

Aparecen, a veces, preocupaciones respecto a las contradicciones que hay en las distintas políticas públicas. La preocupación es válida, siempre y cuando no esperemos que las políticas no sean contradictorias. En una sociedad compleja como la de Argentina, si queremos que las políticas sean una cuestión política, necesariamente van a ser contradictorias.

La pregunta no es si son contradictorias o no, sino qué podemos hacer con esas contradicciones. No podemos esperar que todas las políticas vayan en el mismo sentido. Sí

podemos esperar un cierto grado de coherencia, pero no que ésta desemboque en políticas configuradas exactamente como nosotros queremos. Porque de ser así, lo que estaríamos pretendiendo es eliminar el conflicto de la cuestión política. Por lo tanto, eliminar la política.

Justamente, en política el «nosotros» nunca se termina de constituir: está en discusión. Meterse, involucrarse en incidencia política supone como condición dejar de ser «muy» nosotros. Reconocerse en nosotros más amplios, contradictorios, complejos, impuros e incompletos. Conflictivos.

Esto no significa «abandonar las reivindicaciones propias»: pero sí supone entender que lo «propio» en términos políticos, ciudadanos y democráticos es fruto de una articulación.

Tampoco significa abandonar ni desconocer lo singular: pero sí requiere reconocer los límites de lo singular, para ver cómo interroga y cómo es interrogado por cuestionamientos más generales.

Este punto pone en cuestión la lógica de muchas organizaciones sociales, de muchas ONGs y de sus prácticas, luchas y reivindicaciones: están construidas sobre la identidad y el prota-gonismo, pero deben ser traccionadas y transformadas por el desafío de meterse en lo colectivo, en identidades más amplias y abiertas y en la construcción de ciudadanía. Están construidas sobre el conocimiento directo y la apropiación cercana, pero las políticas públicas necesariamente tienen que ver con lo indirecto, lo mediado, lo que supera lo micro y su especificidad. Están

**METERSE, INVOLUCRARSE EN INCIDENCIA POLÍTICA SUPONE COMO CONDICIÓN DEJAR DE SER «MUY» NOSOTROS. RECONOCERSE EN NOSOTROS MÁS AMPLIOS, CONTRADICTORIOS, COMPLEJOS, IMPUROS E INCOMPLETOS. CONFLICTIVOS.**

marcadas, incluso, por cierta «distancia» con lo de cada uno.

Por eso «lo local, lo sectorial, lo propio» tiene que ser revisado a la hora de proponer políticas.

Porque no todas las organizaciones son iguales, y porque la organización no es todo: ningún actor agota la representación de la sociedad.

## 2. Las luchas por el sentido

Nos preguntamos también por el sentido de las políticas. El problema no es entender o descubrir qué sentido tienen las políticas. Se trata de disputar ese sentido. Porque si esperamos que el sentido venga hecho, sencillamente no tenemos ningún lugar en esas políticas.

Es decir: no esperar que las políticas sean claras y transparentes, sino asumir que no lo van a ser y pelear para que tengan una u otra dirección.

Las políticas siempre son opacas, y la intervención en ellas también lo es. No se trabaja ni se incide con proyectos «claros». Se lo hace con proyectos interperantes, en apuesta, que

preguntan a la sociedad y el estado. La traducción de las demandas populares en políticas públicas siempre es parcial y está en camino.

¿Esto significa que todo es negociable? No. Siempre hay un resto que no se negocia, unos mínimos que no se resignan. Pero esto es muy diferente a pensar que «todo tiene que estar claro para que nos involucremos, y mucho más para que apoyemos».

Una política siempre está inconclusa. Y una estrategia de incidencia, si quiere ser estratégica e incidir, debe no sólo reconocer eso, sino que además debe ser formulada como abierta, como incompleta. Parcial.

¿Dónde encontrar la «claridad» y el «sentido» de una política: en varios lugares y siempre parcialmente. En su diseño, en el actor o los actores que la proponen, en su implementación, en los actores que convoca, en sus resultados directos o indirectos.

La pregunta entonces no es qué dice, qué claridad tiene esta política, sino dónde podemos seguir construyendo un significado y unas implicancias populares y democráticas de esas mismas políticas.

Esto hace que una política nunca esté terminada, y al mismo tiempo que siempre sea posible dar nuevas batallas. En política, y en incidencia política, en ese tipo de intervención, nunca está dicha la última palabra.

### 3. Los caminos del cambio: superar esencialismos

¿De dónde estamos suponiendo que vienen los cambios? ¿Por qué suponemos que todos

los cambios que vienen de abajo son buenos? Los cambios vienen de quienes deciden cambiar. No surgen siempre desde abajo hacia arriba. Y no siempre que vienen de abajo son buenos. Lo sabemos por experiencia. Lo sabemos perfectamente, más allá de que nuestras propias matrices ideológicas, allí donde no son matrices políticas, no nos dejan ver algo tan elemental.

Suponemos que la sociedad está abajo y el Estado está arriba. Y eso no es necesariamente así. El poder es complejo. No es un ascensor.

Si miramos la sociedad argentina, los cambios no han venido necesariamente desde abajo. Y cuando han venido desde abajo, no necesariamente han sido liberadores, emancipadores, democratizantes.

**NO SE TRABAJA NI SE INCIDE CON PROYECTOS «CLAROS». SE LO HACE CON PROYECTOS INTERPELANTES. EN APUESTA. QUE PREGUNTAN A LA SOCIEDAD Y EL ESTADO.**

Actualmente, en unas cuantas áreas de problemáticas y de conflictos en nuestro país, la sociedad está por detrás del Estado.

Hay que pensar cuál es nuestra idea de cambio social, de cambio democrático, y ver qué significa eso en relación a las expectativas que tenemos de los distintos sectores.

Esto supone buscar maneras de comprender la sociedad y los procesos políticos en toda su complejidad. No supone abandonar ni desconocer el valor y el sentido de la parti-

**LOS CAMBIOS VIENEN DE QUIENES  
DECIDEN CAMBIAR. NO SURGEN  
SIEMPRE DESDE ABAJO HACIA ARRIBA.  
Y NO SIEMPRE QUE VIENEN DE ABAJO  
SON BUENOS. LO SABEMOS POR  
EXPERIENCIA.**

cipación de las mayorías, ni supone un todo vale ético. Pero si exige una mirada más rigurosa sobre la idea de cambio, sobre el sentido político del campo popular y de la práctica democrática.

Ni basismo, ni esencialismos sirven para construir para las mayorías. Porque son la contrapartida en espejo del elitismo y del conservadurismo.

Hay que elaborar criterios rigurosos de lectura e interpretación, formas de acción eficaces y modos de participación democráticos que asuman lo que la realidad y el campo popular tienen de político, de construido, de apuesta.

#### **4. Transformar lo que somos**

¿Cómo hacemos para transformar la «gramática» neoliberal que todavía tenemos para hablar del Estado, la sociedad civil, las organizaciones y la política?

Seguimos hablando en términos bastante neoliberales. No sólo Menem, Cavallo, De la Rúa, hablan en términos neoliberales. Nosotros también. No es nada más la sociedad «no concientizada». Las organizaciones sociales, y quizás muy especialmente las organizaciones socio-comunitarias, estamos

muy formateadas por el neoliberalismo.

Debemos asumir esto y cambiarlo. ¿Cómo hacemos para pensar este problema, no como algo que está afuera, sino en referencia a cómo nosotros pensamos y hablamos de estas cosas?

¿Cuáles son las principales características de esa «gramática neoliberal» de las organizaciones? ¿Cómo podemos hacer para revisarla históricamente y hacer un «desaprendizaje» discursivo, ideológico y práctico de eso? ¿Cómo «desactivarla» políticamente?

Esto es un desafío muy fuerte ya que muchas organizaciones no son «accidentalmente» neoliberales. Sus prácticas –las prácticas que las constituyeron en el período de los '90– son tan hondas, tan fuertes, tan constitutivas, que no son algo «que les pasa» o «que hacen», sino que en algún punto les da todo su carácter de organización.

Esto plantea algo muy duro a la hora de comprender el sentido y las consecuencias políticas no sólo de nuestras prácticas sino de la identidad misma de las organizaciones: en muchos casos son fuertemente funcionales a la reproducción de lo que dicen combatir.

Una clave para desactivar esto es decir: la práctica política y el ejercicio de la incidencia no sólo fortalecen a las organizaciones poniéndolas ante nuevos desafíos. A veces, la incidencia, la política, invitan e incluso exigen desarmar las organizaciones que tenemos y crear otras. Hay que transformar las prácticas: también las prácticas de creación de organizaciones.

Dicho de otra manera: la incidencia no es

sólo incidir sobre otros, sino que en el mismo movimiento incide sobre nosotros. La política no sólo es algo que «sacamos de nuestra identidad» para transformar «el afuera», sino que nos transforma a nosotros mismos. Lo público no es sólo el contexto al que hay que llegar, que está «ahí afuera»: es también un campo que hay que construir y definir, por un lado, y es algo que nos atraviesa, nos hace «públicas» como organizaciones, nos «publiciza» invitando a correr y abrir las fronteras de lo que hacemos, lo que nos organiza y lo que nos define.

## 5. Ampliación y articulación de las políticas

Desde una «gramática neoliberal» de la política pública –que, como dijimos, es todavía fuertemente hegemónica– aparece muchas veces que las únicas políticas que nos incumben a las organizaciones sociales son –en el mejor de los casos– las vinculadas a la lucha contra la pobreza. Todas las demás resultan lejanas o son prácticamente ajenas y desconocidas.

Las políticas públicas que tenemos que trabajar son de diverso tipo. ¿Cómo hacer para que aquellas que nos incumben no sean sólo las del Ministerio de Desarrollo Social? Éstas últimas son el punto de partida de nues-

**A VECES, LA INCIDENCIA, LA POLÍTICA,  
INVITAN E INCLUSO EXIGEN  
DESARMAR LAS ORGANIZACIONES QUE  
TENEMOS Y CREAR OTRAS.**

tra experiencia. Que no sean nuestro techo.

Esto supone una comprensión de cómo diversas políticas atraviesan nuestra realidad, y asumir un tipo de lucha que no sólo se para en la «sobrevivencia», sino que se plantea en términos de ciudadanía. Que no asume sólo lo cotidiano sino que mira con mirada de proyecto.

También supone levantar la cabeza por sobre las políticas sectoriales –que en realidad muchas veces son sólo políticas focalizadas maquilladas de amplitud, tanto desde los planteos estatales y mucho más desde algunas propuestas de organizaciones–. Revisar esto en cinco sentidos: ver los otros sectores, ver lo intersectorial, ver lo que atraviesa como común a todos los sectores, revisar la clasificación misma de sectores disponibles, y ver lo que no queda contemplado en ningún sector. (Donde dice «sector» podemos ver tema, región, aspecto de lo social, clase o grupo social, etc.: estamos acostumbrados a pensarnos, pensar la realidad y evaluar las políticas a partir de clasificaciones que muchas veces no ayudan a la transformación.)

## 6. La participación inflacionada

¿Cómo dar cuenta de que la cuestión no es si se participa o no se participa, sino qué calidad de participación tenemos y a qué conduce la misma? No basta con valorar a espacios, prácticas y proyectos poniéndoles la etiqueta de «participativos». El carácter participativo es necesario e indispensable, pero también es insuficiente.

Además, hay participación con distintos sig-



nos. Se trata más bien de establecer cuál es la direccionalidad de esa participación.

Es importante reconocer en qué medida nuestra idea de participación está fuertemente condicionada con la idea y propuestas de participación elaboradas sobre todo por el Banco Mundial y otros organismos similares en los '90. Lo podemos decir así: hay que promover la participación, pero no olvidar que el neoliberalismo fue y es muy participativo.

Se trata, en el marco general del sentido político de la participación y sus resultados:

- Ver los límites de la participación.
- Ver quiénes no participan.
- Ver las consecuencias de la participación.

## 7. Organizaciones sociales, ciudadanía, sociedad

¿Cómo se relaciona, cómo descubrimos y reafirmamos, que *organización social* no es lo mismo que *ciudadanía*, y *ciudadanía* no es lo mismo que *sociedad*? Muchas veces damos por hecho que las organizaciones sociales somos la sociedad o la ciudadanía. Y no es cierto. La mayoría de las personas, de los vecinos, no están en las organizaciones. Nosotros somos sólo un sector, una parte. ¿Cuál

es entonces la relación?

El hecho de que el Estado dé participación a las organizaciones sociales no garantiza que haya participación ciudadana y participación social democrática amplia. Es más, en muchos casos las organizaciones sociales taponan las posibilidades de participación, acaparan oportunidades, y no son un factor democratizante de vinculación con el Estado.

Es una obviedad pero debemos recordárnoslo: **las organizaciones sociales no son la esencia última de la sociedad**. Porque efectivamente no lo son, pero además porque la sociedad no tiene esencia última.

Esto no quiere decir que las organizaciones sociales no sean fundamentales o valiosas: justamente marca en qué medida son fundamentales y cuál es el valor real que tienen. Las organizaciones sociales son valiosas porque son capaces, o han sido capaces en determinados contextos, de procesar ciertos conflictos sociales, de responder a ciertas demandas materiales y simbólicas.

La ciudadanía –sus mediaciones, sus formas de organizarse, sus formas de movilizarse– siempre es mayor que las organizaciones sociales: porque hay otras formas organizativas que no son lo que nosotros llamamos *organizaciones sociales*, porque hay otras organizaciones sociales, porque hay ciudadanía no organizada pero sí movilizadora, hay ciudadanía no movilizadora pero sí activa, y hay ciudadanía no activa pero que también es sujeto –y muchas veces sujeto popular y democrático– de derecho.

Y lo mismo podemos decir de la relación

**NO BASTA CON VALORAR A ESPACIOS, PRÁCTICAS Y PROYECTOS PONIÉNDOLES LA ETIQUETA DE «PARTICIPATIVOS». EL CARÁCTER PARTICIPATIVO ES NECESARIO E INDISPENSABLE, PERO TAMBIÉN ES INSUFICIENTE.**

**LAS ORGANIZACIONES SOCIALES NO SON LA ESENCIA ÚLTIMA DE LA SOCIEDAD. PORQUE EFECTIVAMENTE NO LO SON. PERO ADEMÁS PORQUE LA SOCIEDAD NO TIENE ESENCIA ÚLTIMA.**

ciudadanía/sociedad: no toda la sociedad se ha constituido en ciudadanía. Por eso mismo la ciudadanía es una construcción.

Incluso nunca se puede terminar de decir «esto» es la sociedad, «hasta acá llega». La historia, justamente, es una historia de cómo ampliar las fronteras de la sociedad, de trazar nuevas fronteras. La ciudadanía es lo que resulta del trazado de esas fronteras con ánimo, objetivo y apuesta de ampliar y crear igualdad y libertad. Las organizaciones son los modos de reconocimiento y acción que permiten, justamente, organizar esa creación colectivamente. Lo que llamamos «organizaciones sociales» hoy es un conjunto situado en el tiempo y el espacio, en relaciones de poder y fruto de procesos concretos más o menos recientes, que sirvieron para eso.

«Incidir» en políticas públicas es una parte de esa construcción en varios niveles: en torno a temas, frente a experiencias, vivencias y conflictos, y con proyectos y sujetos concretos que disputan.

## **8. Horizonte de proyecto / proyectos de horizonte**

Vale la pena que nos preguntemos por el grado de consistencia de las políticas pú-

blicas y en qué medida las políticas que hay asumen dimensión y horizonte de proyecto. Vemos que hay propuestas, discursos con contenido político, medidas, etc. Pero la pregunta es en qué medida pueden ser enhebradas, hiladas en un proyecto.

Esto no se circunscribe sólo al Estado, lo mismo pasa con las organizaciones sociales.

Tenemos iniciativas, propuestas, demandas. ¿Pero cómo se articula todo eso en clave de proyecto? A veces nos jactamos de la gran cantidad de experiencias e iniciativas que tenemos. Pero, ¿son consistentes entre sí? ¿Acaso no es posible pensar también que el problema es que son demasiadas iniciativas, todas pequeñas o incluso, a veces, insignificantes?

Por diversos motivos, en los últimos años se abrió la posibilidad de pensar el país como proyecto, la sociedad como construcción. Uno de los motivos centrales fue y es la profundidad de la crisis, que, justamente, puso en dudas lo dado, y cuestionó profundamente las propuestas de urgencia y corto plazo, los parches. También, la crisis puso y pone en evidencia que la realidad, la experiencia, lo cotidiano, son fruto de políticas, de decisiones. La crisis, la catástrofe social profunda que vivió –y de manera diferente todavía vive– el país puso en evidencia los límites de las políticas y las políticas mismas. Justamente, puso en escena que no eran la realidad, la única alternativa. También reabrió el espacio de lo público, y la forma y los límites del poder de los actores que sostenían esas políticas: antes parecía de alguna manera que era la historia misma, de manera automática, la que

sostenía los procesos y constituía las realidades.

Por eso, los procesos e iniciativas de incidencia en política públicas están –en términos pedagógicos y de comprensión de los actores–, en la secuencia de seguir procesando aquello que la crisis nos enseñó. Seguir des- aprendiendo lo que se había incorporado y profundizar las posibilidades de salir del *shock* y la tendencia a la urgencia y lo inmediato, al mismo tiempo que se atiende, sin dudas pero a fondo, lo urgente.

Pensar proyectos, modelos, medianos y largos plazos, replantear matrices, revisar las prácticas historizando, crear nueva institucionalidad y reglas de juego: estas acciones son la contracara, el complemento y la base necesaria para realizar procesos e iniciativas de incidencia en políticas públicas. Si no, se plasmarán en un escenario que las abortará rápidamente, reabsorbiendo su potencial transformador, y profundizando la frustración.

Esto es como un segundo plano: la necesidad de una «meta política»: una política que permita pensar políticas. Tiene que ver con la democratización, con la institucionalización,

**LOS PROCESOS E INICIATIVAS DE INCIDENCIA EN POLÍTICA PÚBLICAS ESTÁN –EN TÉRMINOS PEDAGÓGICOS Y DE COMPRENSIÓN DE LOS ACTORES–, EN LA SECUENCIA DE SEGUIR PROCESANDO AQUELLO QUE LA CRISIS NOS ENSEÑÓ.**

con las estrategias de politización de la sociedad con la creación de actores, con la invención de participación y también con reconstruir los símbolos que nos permiten politizarnos y hacernos públicos.

## 9. Del aprendizaje a la acción

¿Dónde, quiénes, con quiénes transformamos las experiencias de logros y las experiencias de fracasos en aprendizajes? ¿Cómo se traduce el aprendizaje en capacidad, y la capacidad en acciones?

Quiénes participamos en organizaciones sociales ponemos muchas energías en la formación. ¿Cuánto de lo que hoy tenemos en nuestras agendas se traduce en acción? ¿Y cuánta de esa acción adquiere consistencia de proyecto?

Entonces, la pregunta es cómo se va del *aprendizaje* a la *capacidad*, de la *capacidad* a la *acción*, y de la *acción* al *proyecto*. ¿Cómo podemos emplear una secuencia que nos permita hacer eso y hacerlo **ampliando la escala de nuestra incidencia**?

Plantear iniciativas de incidencia en políticas públicas supone cambiar ciertos equilibrios internos a veces muy afianzados en las instituciones y las organizaciones sociales: muchos dirigentes y miembros están sumamente formados, esclarecidos sobre lo que sucede, pero en lo que se proponen y lo que se les propone para utilizar ese conocimiento y esas capacidades hay un déficit importante. Muchas organizaciones se han especializado en denunciar y protestar, pero no tienen elementos –y a veces no tienen ni el registro de

la necesidad— en pos de actuar para cambiar. Lo mismo sucede con las organizaciones o sectores sociales que tienen propuestas excelentes para hacer, pero no tienen ninguna estrategia ni fuerza social para implementar, ni ninguna percepción de que no se trata sólo de tener ideas y proyectos sino también de constituir una interpelación, unos procesos y unas organizaciones que permitan crear y sostener los actores y el poder que sostenga esas ideas.

## 10. La superación de la impugnación del Estado y la política

¿Cómo hacemos para desandar, desaprender, desactivar y transformar en otra cosa el fuerte *antiestatalismo* que manejan nuestras organizaciones (el cual que se manifiesta aún cuando éstas hablan de la relación con el Estado)? *Antiestatalismo* que tiene componentes democráticos, pero también tiene componentes comunitaristas: oponemos la comunidad al Estado.

¿Cómo pensar eso en una articulación distinta? ¿Cómo hacer que nuestra mirada sobre la política no sea sólo impugnatoria? ¿Y cómo hacer que nuestra mirada sobre el Estado no sea sólo una mirada demandante, que mira a otro actor que pareciera que no tiene nada que ver con nosotros?

¿Cómo hacer, entonces, para que nuestro discurso y nuestra práctica no sea tan parecida a la que se espera que tengamos en un país en el que el Estado es pequeño y condenable? (Esta expectativa, es algo bastante parecido a lo que dicen del Estado las grandes empresas.

**NO SE TRATA SÓLO DE TENER IDEAS Y PROYECTOS SINO TAMBIÉN DE CONSTITUIR UNA INTERPELACIÓN, UNOS PROCESOS Y UNAS ORGANIZACIONES QUE PERMITAN CREAR Y SOSTENER LOS ACTORES Y EL PODER QUE SOSTENGA ESAS IDEAS.**

Sólo que éstas, si bien dicen eso, son más inteligentes que nosotros funcionalizando al Estado en relación a sus intereses. Y, cuando es necesario, metiéndose con toda tranquilidad del otro lado del mostrador y asumiendo el poder del Estado —como lo hicieron especialmente en los años '90— para direccionalizarlo en torno de sus políticas.)

¿Cómo hacemos para no ser tan «ONGs», para no ser tan «no gubernamentales»? No es casual que, de entre todos los términos con que se denominan a las organizaciones sociales, y a pesar de ser uno de los más hostiles y lejanos al lenguaje común, sea éste quizás el que más se instaló como denominación general. En el mismo movimiento donde, para las personas «comunes» y en el discurso «habitual», organizaciones «populares» es una denominación entre vergonzante y anacrónica.

Preguntémosnos si esa definición de «no gubernamentales», con todos los valores que puede tener y efectivamente aporta, no tiene acaso una matriz demasiado funcional a un modelo donde la fuerza del mercado es la que termina regulando lo que pasa en nuestra sociedad, aunque sea bajo la forma de una so-

ciudad civil hecha a su imagen y semejanza, y limitando –aunque siempre y sólo en clave de «achicar»– al Estado.

Las organizaciones sociales tenemos el desafío de proponer políticas públicas y de incidir en ellas. Pero, tanto como eso, existe el desafío de reconstruir el Estado democrático, y caben a las organizaciones unas tareas y unos esfuerzos en esto. Reconducir, redireccionar, ampliar, dismantelar o disciplinar allí donde se ha funcionarizado a intereses no populares o privatizantes. Recomponer un tipo de eficacia y de eficiencia, volver a valorar al Estado en todos sus niveles. Teniendo en cuenta que tiene que ser un Estado al servicio de la sociedad y no a la medida de

**LAS ORGANIZACIONES SOCIALES TENEMOS EL DESAFÍO DE PROPONER POLÍTICAS PÚBLICAS Y DE INCIDIR EN ELLAS. PERO, TANTO COMO ESO, EXISTE EL DESAFÍO DE RECONSTRUIR EL ESTADO DEMOCRÁTICO, Y CABEN A LAS ORGANIZACIONES UNAS TAREAS Y UNOS ESFUERZOS EN ESTO.**

las organizaciones. Reconociendo que, en una democracia, el Estado tiene un componente democrático, un componente técnico –tecnocrático, vale decir sin miedo– y burocrático. Y que esto es no sólo inevitable, sino necesario. Representantes, funcionarios, técnicos: todos son necesarios, con sus lógicas, para la creación e implementación de políticas públicas. Las organizaciones sociales estamos en contacto con estos diversos sectores, los acompañamos y/o los combatimos, los legitimamos o los marginamos, les brindamos insumos o los consideramos enemigos.

También los cuadros y miembros, dirigentes y expertos de las organizaciones, se involucran de diferente manera en instancias y agencias gubernamentales. Puede ser visto como un proceso negativo, de «cooptación», pero también puede considerarse que la cooptación no es mala en sí misma, sino que debe ser juzgada por su sentido y resultados. Por otro lado, el involucramiento de las organizaciones sociales con la reconstitución de los cuadros estatales y políticos puede ser pura inercia, o puede tomar la forma y ser parte de proyectos de incidencia también en este nivel.

# POSICIONAMIENTOS, DEFINICIONES Y NUEVOS UMBRALES PARA LA PARTICIPACIÓN

## 3

10 ejes y criterios de intervención: desafíos para aportar a la construcción de políticas públicas desde la participación popular y las organizaciones soicales.

### 1. ¿Cómo posicionarnos?

Las organizaciones sociales deben proponer esquemas y maneras de posicionamiento, propuestas y definiciones de luchas y conflictos en términos más dinámicos y creativos que aquellos que se definen a partir de la distinción «ser oficialismo u oposición». Las organizaciones sociales podemos y debemos marcar otro tipo de tensiones. En todo caso, respecto a «oficialismos» y «oposiciones», lo que podemos y debemos hacer las organizaciones sociales es forzar y cuestionar los límites de ambas posiciones.

### 2. La relación con el Estado

Valoramos la relación con el Estado en sus diferentes niveles y estamos dispuestos a construir condiciones (que ya reconocemos) de

soportar las contradicciones y ambigüedades que supone el intento que muchas organizaciones están haciendo –y que se está haciendo también desde el Estado mismo– de construir un tipo de relación entre la sociedad y el Estado, y entre Estado y las organizaciones sociales, que sea diferente al modelo neoliberal de cogestión, fortalecimiento de la sociedad civil y otros.

**LAS ORGANIZACIONES SOCIALES DEBEN PROPONER ESQUEMAS Y MANERAS DE POSICIONAMIENTO, PROPUESTAS Y DEFINICIONES DE LUCHAS Y CONFLICTOS EN TÉRMINOS MÁS DINÁMICOS Y CREATIVOS QUE AQUELLOS QUE SE DEFINEN A PARTIR DE LA DISTINCIÓN «SER OFICIALISMO U OPOSICIÓN».**

### 3. La reconstrucción del Estado

Consideramos que el Estado está en fase de construcción y valoramos las apuestas de compañeros de personas y organizaciones que ejercen su acción desde la estructura estatal, desde distintas formas de ejercicio del poder y la decisión. Para las organizaciones sociales hoy, no se trata sólo de relacionarse de manera diferente o exigir al Estado, sino también se trata de aportar a la reconstrucción y democratización del estado democrático.

### 4. Construir ciudadanía hoy

Construir ciudadanía hoy es **construir soberanía popular, institucionalizar la participación y hacer crecer espacios y movimientos en un proceso pedagógico y político que promueva políticas públicas distributivas y democratizantes.**

### 5. Políticas públicas: más que reclamar

Promover, proponer y fortalecer políticas públicas e incidencia desde estos procesos es un eje central para esta etapa. «Promover políticas e incidir» es algo más que demandar y exigir. Supone salir de lo particular y levantar la mirada más allá de la coyuntura.

**CONSTRUIR CIUDADANÍA HOY ES  
CONSTRUIR SOBERANÍA POPULAR,  
INSTITUCIONALIZAR LA  
PARTICIPACIÓN Y HACER CRECER  
ESPACIOS Y MOVIMIENTOS EN UN  
PROCESO PEDAGÓGICO Y POLÍTICO  
QUE PROMUEVA POLÍTICAS PÚBLICAS  
DISTRIBUTIVAS Y DEMOCRATIZANTES.**

### 6. Posibilidades y capacidades

Reconocemos que hay más posibilidades abiertas que capacidades nuestras para actuar. En muchos casos los límites y obstáculos no son «culpa» o responsabilidad «de otros» sino que son obstáculos propios y desafíos nuestros.

### 7. Lo nacional, lo provincial y lo municipal

Reconocemos que los procesos y posibilidades se dan de manera distinta según las escalas y las estructuras estatales. Hay que ampliar las tendencias positivas que se dan a diferentes niveles y usarlas para intervenir en los otros y transformar las prácticas. Si por «conveniencia» gobernadores o intendentes dicen «sumar» a otra cosa y

ser parte de «lo nuevo», debemos aprovechar eso y presionar para que se haga real.

## 8. Detectar los nuevos riesgos

Los cambios del escenario social y político constituyen nuevas oportunidades pero también nuevos riesgos. Valoramos las nuevas oportunidades, pero también advertimos el riesgo y los intentos de naturalizar situaciones y cosas que quedan afuera de escena y siguen igual.

## 9. Nuevos actores y articulaciones

Reconocemos también a otras instituciones y grupos que pueden confluir en procesos de construcción de ciudadanía, que no son aquellos con los que hemos trabajado en los últimos años. Algunos no existían y son nuevos, y otros estaban en espacios diferentes. Esto nos desafía a reconocer otra vez a los actores y a pensar como acercarnos y articularnos.

## 10. Distribución y participación: ejes centrales

La sociedad, las organizaciones y el Estado, en esta etapa, se están repolitizando. En esta «repolitización», la reconstrucción de la presencia y la autoridad del Estado es una característica central. Desde nuestras organizaciones, construyendo ciudadanía y apostando a políticas públicas, afirmamos que la distribución de la riqueza y la participación activa son centrales para que este proceso sea verdaderamente democrático.

**LOS CAMBIOS DEL ESCENARIO SOCIAL Y POLÍTICO CONSTITUYEN NUEVAS OPORTUNIDADES PERO TAMBIÉN NUEVOS RIESGOS. VALORAMOS LAS NUEVAS OPORTUNIDADES, PERO TAMBIÉN ADVERTIMOS EL RIESGO Y LOS INTENTOS DE NATURALIZAR SITUACIONES Y COSAS QUE QUEDAN AFUERA DE ESCENA Y SIGUEN IGUAL.**



[www.ciudadania.org.ar](http://www.ciudadania.org.ar)