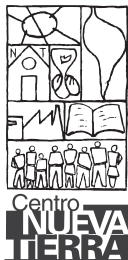


**Políticas públicas y
distribución de la riqueza**

**EXIGENCIA,
DESAFÍO
Y APUESTA**

Elementos de análisis y criterios de acción

mapas



POLÍTICAS PÚBLICAS Y DISTRIBUCIÓN DE LA RIQUEZA EXIGENCIA, DESAFÍO Y APUESTA

Elementos de análisis y criterios de acción

Cuaderno mapas # 2

Coordinación:

Néstor Borri / Fernando Larrambeberé

Autores:

Nestor Borri / Sebastian Prevotel

Corrección:

Mirta Braida

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
www.nuevatierra.org.ar**

La textos originales del presente material fueron desarrollados y publicados en el marco de la campaña nacional DISTRIBUCIÓN DE LA RIQUEZA / DESAFÍO PARA LA ARGENTINA / DESAFÍO PARA LAS ORGANIZACIONES SOCIALES, llevada adelante por *Amuyen - Espacio de organizaciones soicales* y el *Programa Mercosur Social y Solidario*, con el apoyo del CCFD (Comité Católico contra el Hambre y favor del Desarrollo) y la Unión Europea.

Impreso en Minigraf / minigraf@speedy.com.ar

Primera edición: Agosto de 2007

Segunda edición: Mayo de 2008

www.ciudadania.org.ar / mapas@ciudadania.org.ar

ÍNDICE

IDEAS FUERZA	5
DE LA VIDA COTIDIANA A LAS POLÍTICAS PÚBLICAS	
LA DISTRIBUCIÓN DE LAS POSIBILIDADES	7
HACIA UN ABORDAJE POLÍTICO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS	
PODER INTERVENIR EN LOS CONFLICTOS	10
ÁREAS Y TIPOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS	
EN LA CANCHA GRANDE	12
EL ESTADO DEMOCRÁTICO	
ACTOR, INSTRUMENTO Y ESPACIO DE LUCHA	14
ÁREAS Y DIMENSIONES DEL ESTADO	
EL PODER EN MOVIMIENTO	16
LA PARTICIPACIÓN POPULAR EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS	
PROTAGONISTAS DE LA DEMOCRACIA	19
DESAFÍOS PARA LA ARGENTINA / DESAFÍOS PARA LAS ORGANIZACIONES SOCIALES	
MÁS JUSTICIA, MÁS POLÍTICAS, MÁS DISTRIBUCIÓN	21
BIBLIOGRAFÍA	24

IDEAS FUERZA

1 / Las políticas públicas son el estado en funcionamiento. Son el despliegue, el posicionamiento, la acción, y la puesta en relación del estado con la sociedad y los diferentes grupos sociales.

2 / Cualquier realidad cotidiana, cualquier experiencia social, la vida de todos los días, la biografía de cualquier persona o familia, puede ser analizada desde la perspectiva de las políticas vigentes en una sociedad. Esas políticas atraviesan la realidad de cada uno. Las políticas públicas crean, reparten, habilitan, permiten el acceso a posibilidades diferentes a los diferentes actores de una sociedad. Lo mismo se puede decir de la situación y el destino de un barrio, de un pueblo o de una región. O de un país completo. La experiencia de una sociedad, sus posibilidades, sus expectativas de vida, sus maneras de imaginar y acceder a diferentes niveles de calidad de vida o de felicidad, tienen que ver con cómo está atravesada por las políticas públicas de un país.

3 / Atravesando toda política pública hay una lectura de la realidad, una definición de los conflictos centrales de una sociedad, una propuesta y un proyecto más o menos definidos para abordarlos y una relación de fuerza entre actores que disputan el sentido –la dirección, el impacto, el significado– de esas políticas. Sobre todo, lo que en ellas se define respecto a distribución de un conjunto de bienes sociales (materiales, simbólicos, organizativos, de capacidad de decisión).

4 / El tipo de políticas públicas de un país está determinado por una multitud de factores a lo largo de todo su proceso de constitución: desde su definición hasta su última instancia de implementación. O hasta lo que se argumenta para continuarla o darla por concluida. Las políticas públicas son procesos siempre «porosos» y atravesados por el poder y las disputas por el mismo, así como por las relaciones de fuerza en una sociedad.

5 / Constituyen por lo tanto, un conjunto de mecanismos, de instancias concretas, de objetivos y también de lecturas de la realidad sostenidos por el ejercicio del poder simultáneo de diversos actores y grupos dentro y fuera del estado.

6 / Por eso mismo, las políticas públicas de un país pueden aparecer como una serie de planes, programas y proyectos. Pero estos no deben ser vistos como algo estático a lo que hay que apoyar u oponerse, sino como campos de lucha.

Unas instancias donde se constituyen actores e intereses. Son **procesos abiertos** donde es posible **intervenir** de maneras múltiples, y donde de hecho se concretan definiciones, decisiones, replanteos y resoluciones de **conflictos** que impactan directamente en la forma y la experiencia de la sociedad.

7 / Por eso las políticas públicas son una instancia donde se sintetizan, se encuentran y se «mezclan» la **democratización** y la **distribución**. La **democratización**, o sea, la posibilidad de que fuerzas e intereses populares puedan incidir y actuar dando forma y pesando en la definición de las políticas. La **distribución**, porque la participación de diferentes sectores sociales tendrá que ver necesariamente con los recursos de diferente tipo que las políticas públicas distribuyen –o concentran–, dirigiéndolos a unos u otros sectores sociales con uno u otro sentido.

8 / Las políticas públicas son también un lugar de encuentro y de disputa donde el estado toma posición y se pone en relación respecto a la **sociedad**. En las políticas públicas se define en gran medida el tipo de **relación estado/sociedad** (y el tipo de estado y el tipo de sociedad) de un país. Por eso, en torno a las políticas públicas se definen el tipo, el impacto, el sentido, los protagonistas y el contenido político de la **participación**.

9 / En esta etapa de la vida del país, las organizaciones sociales están desafiadas a fortalecer y transformar, justamente, el tipo de participación que sostienen, y las maneras en que ellas mismas pueden expresar conflictos e intereses sociales. Así, definir un tipo de intervención en las relaciones de fuerza que determinan el proyecto de sociedad. Las políticas públicas –las existentes, junto con las instancias que presentan, y las faltantes, con las instancias desde las que hay que luchar por ellas– son entonces un **escenario central** a recorrer, conocer (re-conocer) y fortalecer para **asumir el desafío de la distribución de la riqueza en Argentina**.

10 / En este sentido, la etapa que vive el país supone una reconsideración profunda del rol e incluso de la identidad de las organizaciones sociales que existen. Las mismas son producto de luchas sociales de muchos años, y ellas mismas, interna y externamente, están atravesadas por disputas respecto a lo que pueden ser y hacer. Deben pasar de la reivindicación y la resistencia a la **capacidad de propuesta**. Y evitar, también, ser ubicadas en el lugar de una «**sociedad civil**» (idealizada y privatizada en nombre del llamado «**tercer sector**») y funcionales a un estado al servicio de los intereses concentrados y a una democracia que reproduce la desigualdad.

De la vida cotidiana a las políticas públicas

LA DISTRIBUCIÓN DE LAS POSIBILIDADES

Cualquier realidad cotidiana, cualquier experiencia social, la vida de todos los días, la biografía de cualquier persona o familia, puede ser analizada desde la perspectiva de las políticas vigentes en una sociedad. Es posible ver cómo atraviesan esas políticas la realidad de cada uno.

¿De qué dependen la experiencia cotidiana y las biografías personales? ¿De qué dependen lo posible y lo no posible en una sociedad?

- | | |
|---|---|
| <ul style="list-style-type: none"> ▶ Poder festejar el cumpleaños de los hijos. ▶ Comer asado los domingos. ▶ Poder salir de vacaciones. ▶ Lo que hace una familia durante un día cualquiera. ▶ Lo que se desayuna, lo que se almueza, lo que se cena. ▶ Las diferencias que podemos ver al comparar, por ejemplo, la calidad de vida y las posibilidades que han tenido un abuelo y un nieto, o un varón y una mujer. <p style="text-align: center;">***</p> <ul style="list-style-type: none"> ▶ La posibilidad de estudiar o trabajar. ▶ El tiempo que hay que esperar en la parada del colectivo. | <ul style="list-style-type: none"> ▶ El lugar en donde el barrio hace un festival, o donde los chicos se encuentran a jugar (y también cuanto tiempo tienen los chicos para jugar, para estar en la calle o en casa -o quiénes los acompañan-). ▶ Tener agua, luz, gas. ▶ Ver la tele, ir al cine o escuchar música. ▶ El precio de la carne. <p style="text-align: center;">***</p> <ul style="list-style-type: none"> ▶ La casa donde se vive. ▶ Los años de escolaridad. ▶ El trabajo en blanco o en negro. ▶ Qué pasa sin un nene tiene sarampión. ▶ Cuántas mamás son adolescentes. ▶ Cómo se llega a fin de mes (y qué significa para cada uno «fin de mes»...) |
|---|---|

Las políticas públicas crean, reparten, habilitan, permiten el acceso a posibilidades diferentes a los diferentes actores de una sociedad. Lo mismo se puede decir de la situación y el destino de un barrio, de un pueblo o de una región. O de un país completo.

- ▶ ¿Qué se produce?
- ▶ ¿Hay caminos?
- ▶ ¿Cómo es el barrio?
- ▶ ¿Cuántos trabajan y dónde?
- ▶ ¿Cuánto cuesta conseguir trabajo?
- ▶ ¿Quién ofrece puestos?
- ▶ ¿Quién busca empleo?
- ▶ ¿Quién no consigue?
- ▶ ¿Qué pasa con quién lo consigue?
- ▶ ¿Qué se exige para obtenerlo?
- ▶ ¿Cómo se consigue tener esas condiciones?
- ▶ ¿Dónde se obtienen?
- ▶ ¿Cuántos las tienen?
- ▶ ¿Qué pasa con el que no puede trabajar?
- ▶ ¿Qué pasa con los «pobres»?
- ▶ ¿Quién protesta?
- ▶ ¿Qué le pasa al que protesta?
- ▶ ¿Cuántas organizaciones hay?
- ▶ ¿Quiénes votan?
- ▶ ¿Quiénes se candidatean?
- ▶ ¿Quién sueña?
- ▶ ¿Quién tiene propuestas?
- ▶ ¿Quiénes gobiernan?
- ▶ ¿Quiénes deciden?

La experiencia de una sociedad, sus posibilidades, sus expectativas de vida, sus maneras de imaginar y acceder a diferentes niveles de calidad de vida o de felicidad: todas estas cuestiones, y las respuestas a estas preguntas parecen, a primera vista, constituir simplemente «la realidad».

Y lo son. Pero sin duda (y basta repasarlas con esta perspectiva) todas esas respuestas están no sólo atravesadas, sino fuertemente constituidas con la presencia o la ausencia, con las características de las diferentes políticas públicas de un país.

En las últimas décadas hubo en Argentina y en América Latina una generalizada tendencia a pensar que «el mercado», por un lado, y «el esfuerzo de cada uno», por el otro, deberían resolver y responder a estas preguntas. Se pretendía la búsqueda de soluciones individuales a problemas sociales y políticos.

Organizaciones sociales y comunitarias, diversos actores de la sociedad, y gran parte de las dirigencias y de los gobiernos dieron forma

**LA NEGACIÓN DE LA POLÍTICA, EL
ACHIQUE DEL ESTADO, EL
DESMANTELAMIENTO DE LAS
POLÍTICAS PÚBLICAS UNIVERSALES,
FUERON DE LA MANO CON EL
CRECIMIENTO, LA COMPLEJIZACIÓN Y
PROFUNDIZACIÓN – Y TAMBIÉN CON
LA NATURALIZACIÓN– DE LA
PROFUNDA DESIGUALDAD DE
NUESTRA SOCIEDAD.**

a una sociedad y un estado que en gran medida naturalizaron la idea de que todo aquello que fuera problemático en las vidas de cada uno –y en la experiencia cotidiana de una población– debía ser resuelto por vías que no eran las políticas públicas: sino esfuerzo, desempeño competente, libre mercado y, en caso de problemas, la acción solidaria, la caridad, la fuerza voluntad y el esfuerzo personal.

La negación de la política, el achique del estado, el desmantelamiento de las políticas públicas universales, fueron de la mano con el crecimiento, la complejización y profundización –y también con la naturalización– de la profunda desigualdad de nuestra sociedad.

Primero el estado autoritario de la dictadura y luego las políticas e ideologías neoliberales, avalaron esta negación de la política y este desmantelamiento de lo público. Por eso, no es casual que, especialmente desde el año 2001 (en rigor desde antes), este consenso haya cambiado. Y que, junto con la movilización y repolitización, con la reconstrucción del estado y la revisión del pasado, reaparezcan debates, propuestas, disputas y desafíos en torno a la necesidad de políticas públicas

que garanticen posibilidades de vida más amplias para todos.

Desde esta perspectiva, podemos ver que, en gran medida, la cuestión de la distribución de la riqueza está necesariamente vinculada a la de las políticas públicas.

ORGANIZACIONES SOCIALES Y COMUNITARIAS. DIVERSOS ACTORES DE LA SOCIEDAD, Y GRAN PARTE DE LAS DIRIGENCIAS Y DE LOS GOBIERNOS DIERON FORMA A UNA SOCIEDAD Y UN ESTADO QUE EN GRAN MEDIDA NATURALIZARON LA IDEA DE QUE TODO AQUELLO QUE FUERA PROBLEMÁTICO EN LAS VIDAS DE CADA UNO –Y EN LA EXPERIENCIA COTIDIANA DE UNA POBLACIÓN– DEBÍA SER RESUELTO POR VÍAS QUE NO ERAN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS: SINO ESFUERZO, DESEMPEÑO COMPETENTE, LIBRE MERCADO Y, EN CASO DE PROBLEMAS, LA ACCIÓN SOLIDARIA, LA CARIDAD, LA FUERZA VOLUNTAD Y EL ESFUERZO PERSONAL.

Hacia un abordaje político de las políticas públicas

PODER INTERVENIR EN LOS CONFLICTOS

Las políticas públicas atraviesan lo que pasa -y lo que puede pasar- en una sociedad en todas sus escalas: a nivel local, departamental y/o provincial, regional, nacional. Aparecen ante nosotros y para nuestra experiencia como planes, programas y proyectos; como leyes que les dan marco y los sostienen; como medidas que se toman desde algún área específica de la administración pública; como instituciones y entidades que dan -o no dan- respuestas a necesidades y demandas.

Lo que aparece ante nosotros -la escuela, el salario, los precios, el transporte, la atención médica, el registro civil, los subsidios, los caminos- debe ser visto como momentos de dinámicas y procesos más amplios.

Instancias que se constituyen de diversos actores, intereses y tensiones; interviniendo en determinados procesos sociales. **Son nudos de procesos sociales.**

Las políticas públicas -y las instancias en que se materializan- no son algo «rígido» o «terminado», frente a lo cual la única opción que queda es usar o no, apoyar u oponerse, resignarse o aprovechar. **Son campos de lucha:** procesos abiertos en donde es posible intervenir de maneras múltiples, y en donde se concretan de hecho definiciones, decisiones, replanteos y resoluciones de conflictos que influyen en el ordenamiento y en la experiencia de la sociedad.

Las políticas públicas pueden ser entendidas como un conjunto de dinámicas y acciones que resultan de relaciones de fuerza y de tomas de posición del estado y otros actores frente a una «cuestión» socialmente problematizada.

Son un conjunto de tomas de posición, decisiones, acciones y relaciones que involucran al estado y a otros actores. Y además, buena parte de su carácter político reside en que se derivan de ellas, o provocan, nuevas dinámicas (nuevas tomas de posición, nuevas decisiones, nuevas acciones, nuevas relaciones).

Son «políticas» porque:

- Intervienen en el orden social para transformarlo o dejarlo como está (con todos los matices entre estos dos extremos).
- Porque involucran a actores e intereses contradictorios que abren posibilidades de intervención.

- Porque son un campo de lucha donde se juegan los destinos de una sociedad (de un barrio, de una localidad, de un país, de una región).

Son «públicas» porque:

- Tienen lo común y lo colectivo como su horizonte, son tomas de posición sobre «cuestiones» relevantes para el desarrollo y la calidad de vida de la sociedad.
- Su existencia o no, su éxito o su fracaso, incumbe a diversos sectores y actores significativos de la sociedad.
- En cierta forma, incumben a la sociedad en su conjunto.
- Se resuelven y se desarrollan en el ámbito público, espacio en donde tiene lugar los procesos de construcción de ciudadanía y de ejercicio de la soberanía.

También, son políticas porque «politizan» lo público:

- Lo hacen motivo de debate y de intervención.
- Leen lo público y lo abordan como conflictos que aportan a la democracia.
- Definen qué pasa con los problemas de todos, de cada uno, de los diferentes sectores y actores de una sociedad.

Y son públicas porque hacen público («publicizan») lo político:

- Ponen al estado y al gobierno en movimiento y relación con la sociedad.
- Condicionan las posibilidades del conjunto de la sociedad para decidir sobre lo de cada uno y lo colectivo.

LAS POLÍTICAS PÚBLICAS -Y LAS INSTANCIAS EN QUE SE MATERIALIZAN- NO SON ALGO «RÍGIDO» O «TERMINADO», FRENTE A LO CUAL LA ÚNICA OPCIÓN QUE QUEDA ES USAR O NO, APOYAR U Oponerse, RESIGNARSE O APROVECHAR.

En los últimos 30 años, sobre todo en la década de los '90, las políticas públicas sufrieron un fuerte y profundo proceso de despolitización y «despublicización».

Se «despolitizaron»...

Primaron -consenso social de por medio- los intereses de sectores que negaron el conflicto democrático en nombre de la «eficacia de la gestión», primó la tecnocracia económica. Hubo un sistemático ataque y desglose del estado y de lo público como ámbito de lucha, como espacio de intervención para los intereses populares. Y se persiguió -desde la muerte a la marginación- a los actores populares que pretendían incidir y tener peso en esas decisiones.

Se «despublicizaron»...

Porque en gran medida se decidían en la mesa chica de unos pocos tecnócratas y caudillos: se decidían de mano del Banco Mundial o de grandes empresarios. Se puso límite a la ingerencia de los intereses populares en su formulación e implementación. Se privatizó y se «farandulizó» la política.

Áreas y tipos de políticas públicas EN LA CANCHA GRANDE

Desde las lógicas y los esquemas que se instalaron en la década de los '90 con el neoliberalismo, las organizaciones sociales sufrieron un repliegue importante sobre aquellas políticas que tienen que ver –sobre todo– con la lucha contra o el alivio de la pobreza.

Un planteo que relacione políticas públicas, organizaciones sociales y distribución de la riqueza, puede tener esto como punto de partida, pero necesariamente debe ampliar su campo de comprensión, involucramiento y acción a otras cuestiones que están en el corazón de los problemas sociales: la política de salarios, de infraestructura, las relaciones internacionales, la política impositiva, la reforma política. Áreas de la política pública que resultan lejanas o prácticamente ajenas y desconocidas para las organizaciones sociales.

Se trata de un camino a hacer, que implica reconocer un campo más amplio de políticas y la relación de las mayorías de la sociedad con la realidad, con el futuro y el proyecto de país:

Política económica general

Es una política pública fundamental. La política impositiva, la política laboral, la política productiva. Se expresa en el perfil productivo, los actores económicos, la inserción mundial y regional del país, los salarios, la relación con trabajadores y empresarios.

Políticas de servicios públicos, vivienda, educación, salud e infraestructura

Están dirigidas de manera explícita a atender necesidades básicas y garantizar los derechos sociales. Se expresan en servicios, en obras públicas, en oportunidades y en la calidad de vida de la población.

Políticas de cultura, comunicación, información

Junto con la política educativa, intervienen en los procesos culturales de la población, en el campo de lo simbólico y los bienes culturales. Contemplan las dinámicas de comunicación e información en distintas escalas y niveles.

Políticas compensatorias

Son las que suelen definirse en el marco de la compensación de desigualdades y la exclusión, o de la lucha contra la pobreza.

- ▶ ¿Cómo influye cada una de estas políticas en la realidad cotidiana de diversos sectores?
- ▶ ¿Cómo se manifiesta en los diversos niveles: local, provincial, regional, nacional?
- ▶ ¿Qué distribuyen y entre quiénes?

Para responder a estas preguntas hay que comprender las políticas públicas en relación a algunos ejes que las constituyen:

- Definen problemáticas de sectores y actores sociales y toman posición sobre ellas, sobre sus causas, consecuencias y posibilidades de transformación.
- Relacionan -definiendo y conectando- necesidades y derechos, demandas y respuestas.
- Definen, caracterizan, reconocen y habilitan actores, marcan sus posibilidades, derechos y responsabilidades, a quiénes pueden recurrir, aliarse o confrontar, marca sus lugares actuales y futuros y estructuran sus oportunidades.
- Definen, asignan y redistribuyen recursos -materiales y simbólicos-, de organización y de poder de decisión, de un sector a otro de la sociedad, de la sociedad al estado y del estado a sectores de la sociedad.
- Diseñan recortan y reglamentan escenarios presentes y futuros, y capacidades de intervención en los mismos para diferentes actores.
- Crean, articulan o re-direccionan instituciones para realizar acciones e implementar medidas, para recibirlas y para controlarlas.
- Crean reglas de juego, establecen y trastocan relaciones de fuerza y determinan escenarios de participación, alianza y confrontación, consulta y decisión.

DEFINEN, RELACIONAN, HABILITAN. Las políticas públicas son «poder en movimiento». El poder del estado, con más o menos dinámica democrática «dentro», se plasma y se reconoce, se concreta y reproduce en políticas públicas.

Asumir esto implica, desde las mayorías populares -y en particular desde las organizaciones sociales-, reconocer cómo han defini-

do, relacionado y habilitado actores; cómo han distribuido recursos y poder las políticas públicas pasadas y presentes. Y, viendo esto, supone embarcarse en procesos que:

- ▶ No sólo tengan que ver con la «supervivencia», sino que se planteen en términos de ciudadanía y de calidad de vida.
- ▶ No vean sólo los resultados sino las causas y los procesos.
- ▶ No desresponsabilicen ni «discapaciten» al estado replegándolo en acciones e intervenciones «mínimas».
- ▶ Vean el estado y la política como algo no rígido sino abierto, con dinámicas, contradicciones y grietas transformables.
- ▶ Vean, detrás y delante de los hechos, las medidas y las «realidades», las decisiones y las relaciones de fuerza.
- ▶ No plasmen posiciones sólo de beneficiarios, de demandantes o de víctimas; sino de derechos, de posibilidades de decisión y de intervención colectiva y democrática.
- ▶ Marquen la necesidad y la posibilidad de roles activos en la definición de las políticas, y desafíen a pensar las mediaciones y condiciones para tener este rol activo, empezando por la superación de la fragmentación.

Al igual que toda la sociedad, las organizaciones están «formateadas» por las políticas públicas que las atraviesan. Reconocer ese «formateo» y asumir las transformaciones que demanda es el primer paso para aportar a la recreación de políticas públicas distributivas y democráticas.

El estado democrático

ACTOR, INSTRUMENTO Y ESPACIO DE LUCHA

Hoy persisten en nuestra sociedad ideas sobre el estado -sobre el posible vínculo con él, sobre su rol y su función- que fueron instaladas con éxito por el neoliberalismo. Fue una de las victorias más fuertes, perniciosas y eficaces de la dictadura militar y de los sectores «neoliberales» en tiempos de democracia: instalar la idea de que el estado es por definición, una estructura corrupta, deficitaria, innecesaria y ajena a los intereses populares. Junto con ello, en el mismo movimiento, se difundió una mirada del poder y de la política, lo político y los políticos como algo sucio y enfermo, como la fuente de todos los males.

Conclusión impuesta en esos años: *«Así como lo político es malo y lo público ineficiente; no sólo no hay políticas públicas, sino que no debe haberlas. Además, no se puede esperar nada bueno de ellas».*

Paradójicamente y de manera contradictoria, muchas organizaciones sociales de diverso tipo y las llamadas organizaciones «no gubernamentales», por su lógica y sus orígenes, por sus prácticas y sus discursos, tuvieron una especial participación en la reproducción de esta visión.

Son muchas las organizaciones sociales que han tenido una experiencia de un vínculo «traumático» con el estado. Tienen una basta y diversa experiencia con actores estatales, pero generalmente sólo pueden reconocer al

estado y a la relación con él como un obstáculo -muchas veces con razón, en un país en que el estado estuvo a merced de intereses opuestos a los de las mayorías-.

Reencontrase con la dimensión política y pública de la realidad, va más allá de reconocer que todo es político (porque en todos lados se juegan relaciones de «poder») y pregonar que es necesario un mayor compromiso de las organizaciones de base, de los pobres y la ciudadanía en general, con el bien común.

Supone volver políticamente -y con la política- allí donde se juega el reconocimiento del estado como garante de los derechos, agente de su concreción y herramienta en la democracia para construir la sociedad. Y, desde la perspectiva de los sectores populares, cam-

po de lucha, instrumento, recurso y canal para plasmar posibilidades de vida y proyectos de felicidad colectivos.

Si bien es cierto que las políticas públicas no son posibles (o son menos políticas y menos públicas) sin la intervención y relación con otros actores sociales, es fundamental rescatar, fortalecer y favorecer el rol y la acción del estado democrático en esta materia. No se trata de pensar unas políticas en donde haya «más estado y menos sociedad». Pero tampoco «más sociedad y menos estado», como han argumentado los gurúes neoliberales y han hecho eco muchos actores con mirada comunitarista, muchas veces en nombre de la solidaridad o hasta de la participación democrática.

De lo que se trata es de que políticamente se plasmen oportunidades y se garanticen los derechos de las mayorías. Y esto sólo se puede hacer con políticas públicas activas y transformadoras. Y éstas sólo pueden efectivizarse con un estado consistente, fuerte y democrático.

Así, el estado con sus instituciones, es el actor, el espacio y el instrumento social que posibilita la escala y los mecanismos, para convertir las necesidades, los derechos y demandas sociales en políticas públicas y en proyectos compartidos.

Reconocer las contradicciones y las posibilidades de intervención que se abren en el relacionamiento con el estado y las políticas públicas, supone agudizar la mirada y ver en ellos algo más que un bloque homogéneo e inabarcable.

Plasmar políticas públicas distributivas y democráticas que garanticen derechos supone entonces:

- Repolitizar la mirada y la acción.
- Reubicar y reconstruir la capacidad del estado y del estado democrático mismo.
- Replantear los tipos de relación con las diferentes instancias del estado y con las diferentes políticas.
- Efectivizar capacidades, tipos y procesos de participación y decisión efectivos y políticamente consistentes.

Para esto es necesario:

1. Tener una mirada dinámica y política del estado.
2. Tener una mirada estratégica y compleja de las políticas.
3. Repensar la participación.
4. Construir poder social y fuerza colectiva, actores y propuestas para concretar políticas.

Sobre las cuatro cuestiones es posible y necesario «ver» de una manera que habilite y posibilite actuar, que no paralice y que optimice las posibilidades de actuar y transformar.

Áreas y dimensiones del estado

EL PODER EN MOVIMIENTO

Es necesario ver al estado en su acción, sus relaciones y sus actores. Desarmar una mirada que no ve el movimiento y las relaciones de poder que atraviesan al estado. Verlo como un complejo de relaciones entre actores. En este sentido, vale recordar y reconstruir la complejidad del estado para ver sus límites y posibilidades, así como los desafíos que implica.

A / Los poderes del estado

Es importante distinguir los distintos poderes del estado. Viendo las posibilidades, las responsabilidades, la injerencia y las capacidades que tienen cada uno de ellos, entre sí, en relación a la sociedad y a las políticas mismas:

- ▶ **Ejecutivo:** Implementa y define acciones, programas y proyectos; decisiones y medidas que afectan a los diversos sectores de la población.
- ▶ **Legislativo:** Crealeyes que, justamente, enmarcan y legitiman políticas y acciones, derechos y responsabilidades. Sobre todo marcan reglas de juego.
- ▶ **Judicial:** Controla y obliga al cumplimiento de las leyes por parte de los otros poderes y de los diversos actores sociales.

B / Las escalas y niveles del estado

Las escalas y niveles del estado, y las diferentes competencias, capacidades, relaciones y posibilidades que tienen con diferentes situaciones sociales y de necesidades de políticas públicas:

- ▶ **Nacional**
- ▶ **Provincial**
- ▶ **Local / municipal**

Como en los demás puntos, se trata de ver qué relación tienen –y también qué relación, función o peso **pueden**– tener si se interviene respecto a ellos desde una perspectiva de acción política, de incidencia y de relaciones de fuerza.

C / Los actores y los agentes estatales

Individual y colectivamente, los actores (funcionarios, unidades administrativas, grupos políticos) del estado definen en sus relaciones y vínculos, en sus decisiones y acciones, en lo que el estado hace. El estado no es una máquina sino que está compuesto de actores que, en última instancia, siempre son sujetos concretos.

- ▶ **Representantes – funcionarios electos y designados:** Poder democrático y/u operativo (presidentes y gobernadores, diputados, senadores y concejales, ministros, secretarios, directores).

- ▶ **Las burocracias estatales:** Personal administrativo, mandos intermedios, empleados (tener en cuenta que «burocracia» no esta aquí dicho en términos valorativos sino descriptivos)
- ▶ **Técnicos:** Trabajadores y empleados, consultores, asesores.

En una democracia, el estado siempre tiene un componente que podemos llamar **democrático**, un componente **burocrático** y otro **tecnocrático**. Las fronteras entre ellos son a veces difusas y porosas. Están atravesados por historias y trayectorias, por jerarquías y por relaciones de fuerza. Cada tipo de actor tiene un tipo de poder, unas posibilidades, un tipo de «permeabilidad» y, finalmente, unas funciones, unas posibilidades, unas responsabilidades y unos márgenes de decisión en la definición y la implementación de políticas.

AQUÍ ES NECESARIO VER LOS PROCESOS, ENTRAR EN Y COMPRENDER LA DINÁMICA. INTERVENIR ESTRATÉGICAMENTE.

Asimismo, en la medida que las políticas públicas son acción y proceso, son el «estado en movimiento, acción y relación», es posible reconocer las políticas desde diferentes aspectos y procesos. Estos suponen distintas oportunidades de acción y transformación posibles.

Para las organizaciones sociales es impor-

tante «mapear» los vínculos con el estado y demás relaciones para re-conocerse en el marco de las relaciones y de cara a un posicionamiento estratégico ante las políticas públicas existentes o necesarias.

Las organizaciones sociales tienen el desafío de proponer políticas públicas y de incidir en ellas. Pero para que eso sea posible y tenga sentido, se plantea el desafío de aportar a la reconstrucción del estado democrático que es el único que puede efectivizarlas de manera consistente.

PARA QUE LA INCIDENCIA EN POLÍTICAS PÚBLICAS SEA POSIBLE, SE PLANTEA EL DESAFÍO DE APORTAR A LA RECONSTRUCCIÓN DEL ESTADO DEMOCRÁTICO QUE ES EL ÚNICO QUE PUEDE EFECTIVIZARLAS DE MANERA CONSISTENTE.

Al mismo tiempo se hace necesario trabajar para «desmantelar» los rasgos neoliberales que fueron instalados en el estado –y especialmente en la sociedad civil argentina– desde la última dictadura militar hasta los '90.

Se trata de reconstruir objetivos, acciones y vínculos que constituyen a los actores, saliendo de la manera «neoliberal» de relación estado-sociedad, y entrando en otro modo de relación tal que, en la relación misma plasmada en acciones, se reconfiguren los actores que intervienen en ella.

El desafío de reconstruir el estado democrático, y de democratizar la reconstrucción del estado

VER LAS POLÍTICAS EN LOS PROCESOS QUE SUPONEN...	BUSCANDO ABORDARLAS...	Y APROVECHANDO...
Las diferentes reparticiones, instituciones y organismos que las definen, implementan y evalúan.	No como un bloque estático y único, como un sólo actor homogéneo.	Las relaciones de fuerza. Los intereses distintos. Los vínculos diferentes con cada instancia.
Las personas individuales y colectivas que toman las decisiones, realizan las acciones, las evalúan o son afectadas por ellas	No como una máquina abstracta o lejana, como un aparato inercial o como una gran conspiración de responsables ocultos o inaccesibles.	La capacidad diferencial de cada agente que toma decisiones, con sus límites y posibilidades de influir en otras partes del proceso.
Las decisiones, acciones y medidas en que se plasman.	No como un todo continuo y de movimiento ciego o automático.	Los momentos y escenarios de decisión, los procesos, condiciones y contextos en que se inscriben estos momentos.
Los procesos, eventos y momentos.	No como un proceso homogéneo o cerrado.	Oportunidades en el tiempo, los escenarios, los encuentros, las coyunturas.
Los circuitos, «ventanillas» y trámites que implican.	No como algo que sucede de una sola vez y en un solo lugar.	Las grietas y espacios de interlocución.
Leyes y reglamentos que las enmarcan.	No como acciones, omisiones, decisiones o voluntades personales, repentinas o arbitrarias.	Las reglas que enmarcan, sus posibilidades y límites y las posibilidades de usar o transformar estas reglas.
Las instancias de consulta, participación, definición, evaluación, control.	No como el momento de su implementación inmediata o final.	Las oportunidades diferentes que existen en cada momento del proceso de desarrollo de una política (desde el diseño hasta la evaluación).
Los espacios y oportunidades que se crean a partir de las relaciones entre y con diferentes actores.	No como una acción de un solo actor o protagonista.	Los vínculos con todo el conjunto de actores que están o pueden estar

La participación popular en las políticas públicas

PROTAGONISTAS DE LA DEMOCRACIA

¿Cómo pensar y generar una participación desde las organizaciones sociales, sectores populares y la ciudadanía en general, que posibilite que estos sujetos sociales sean sujetos políticos?

Son necesarios actores con el poder y la mirada para intervenciones amplias y tensionadas por/hacia un proyecto de país que se plasma y la a vez comienza con políticas públicas consistentes.

Esto supone y requiere la imaginación, la astucia, el ánimo político para dar lugar a un tipo de participación que intervenga en las relaciones de fuerza que definen el proyecto de sociedad.

En este sentido, las políticas públicas son un escenario y un elemento central a recorrer, conocer (y reconocer) y fortalecer para asumir los conflictos que están en el corazón de la cuestión social en Argentina.

Es posible entonces pensar, proyectar y articular la participación en función de las políticas que existen y de las instancias que presentan. También considerar las que faltan para dar ls luchas necesarias y lograrlas.

Al vincular la cuestión de la participación - sus sentidos, su orientación, su direccionalidad y, sobre todo, sus consecuencias- a las tomas de posición y acciones que dan carnadura a las políticas públicas, se dibuja otro significado para la palabra «participación»:

«tomar parte, tomar partido». Vale sin embargo una advertencia: tener en cuenta que aunque el carácter participativo de las políticas públicas es necesario e indispensable, también es insuficiente. No basta valorar espacios, prácticas y proyectos poniéndoles las etiquetas de «participativos». No hay que olvidar que el neoliberalismo fue y es muy participativo. De hecho, la participación fue la «marca de origen» de las políticas focalizadas.

La simple participación no alcanza. Es necesario preguntarse bajo qué condiciones la participación puede ser el camino para la ampliación de la ciudadanía y la efectivización de los derechos. Bajo qué condiciones la participación implica decisión y transformación. Pensar la participación desde la perspectiva del poder que implica y desde sus consecuencias.

Las organizaciones sociales se ven ante el desafío de sostener procesos de participación a la altura de las circunstancias. Dinámicas en donde el «ser parte» de la movilización social y de identidades colectivas pueda articularse con las instancias y las estrategias para volver a «formar parte» de un proyecto de país más justo y democrático.

Las prácticas que ponemos bajo el término «participación» pueden tener distintas formas, calidades y formas de desarrollarse. Según los modos, los objetivos, los canales, los interlocutores; nos encontramos frente a distintos tipos de participación.

- ▶ Por un lado, están los espacios vinculados a las distintas clases de movilización social (movimientos sociales en general: movimientos sociales urbanos, campesinos, indígenas, de mujeres, de defensa de derechos de los consumidores, etc.).
- ▶ Por otro lado, están los canales institucionalizados de participación y ejercicio de la ciudadanía: los espacios instituidos en la legislación vigente y los espacios concretos de participación en la definición, ejecución y control de las políticas públicas.

En los espacios de participación instituidos en legislación y las prácticas, se diferencian:

A / Aquellos contemplados por la constitución nacional:

Referendos, plesbiscitos, audiencias públicas, cabildos abiertos, revocatoria de mandatos.

B / Aquellos que son garantizados por leyes «especiales»:

Leyes que amplían el reconocimiento de los derechos y habilitan a nuevos sujetos sociales.

C / La participación en la definición de planes de gobiernos locales:

Se dan comúnmente a nivel local, procesos de construcción de poder en el marco de ges-

tionales municipales. Experiencias de «desarrollo local» y de planificación estratégica en municipios (casi siempre de tamaño pequeño e intermedio) que involucran a diversos sectores de la sociedad local. Las experiencias de presupuesto participativo comprenden tipos de participación directamente vinculada a la gestión pública municipal.

D / Definición de políticas y programas sectoriales:

Se han abierto y existen espacios de participación que antes no estaban y que se convirtieron en campos de intervención para la construcción de ciudadanía y poder popular:

- Consejos asesores o consultivos y mesas de concertación /
- Consejos locales y sectoriales
- Programas con diversas formas de participación de los usuarios en diversas etapas de su desarrollo.

Estos espacios forman parte de la experiencia de estos años de las organizaciones sociales. Están llamados a ser transformados, mejorados y, quizás, sustituidos o superados por otros nuevos. Podemos decir que «es lo que hay», pero también que «hay con qué».

Que las instancias mencionadas puedan ser caminos para el cambio social y una mejor distribución del poder y la riqueza en la sociedad, depende en buena medida de los actores que en ellos intervienen y de la relación de fuerzas entre ellos, de la capacidad propositiva y, finalmente, del poder que puedan construir, desplegar y sostener.

Es un desafío para la sociedad argentina en su conjunto, y para las organizaciones sociales por el lugar que ocupan en ella, hacerse de la imaginación política y del realismo necesario para dar pasos de transformación en ese sentido.

Desafíos para la Argentina / Desafíos para las organizaciones sociales

MÁS JUSTICIA, MÁS POLÍTICAS, MÁS DISTRIBUCIÓN

En los últimos años, se ha cultivado en Argentina una de relación en donde las organizaciones sociales sostuvieron un tipo de participación con características que deben ser transformadas:

- ▶ Las organizaciones sociales se han mantenido trabajando en (y en muchos casos han sido «modeladas» por) políticas sociales focalizadas, programas y proyectos aislados y fragmentarios.
- ▶ Las organizaciones sociales desarrollaron sus acciones un énfasis en la emergencia y la contención, debido a que crecieron en el marco de crisis profunda que se naturalizó como parte del día a día.
- ▶ Las organizaciones desarrollaron un vínculo traumático con el Estado y la política: de dependencia (en términos financieros, por ejemplo) pero siempre sin poder reconocer otras cosas que no sean los obstáculos de dicha relación.
- ▶ Cada organización, en muchos casos, ha tendido a actuar aisladamente, estableciendo vínculos uno-a-uno con sectores y actores estatales, privilegiando lo particular y lo local.
- ▶ El ámbito de participación de las organizaciones sociales en políticas públicas se encerró en la ejecución de las mismas (dejando de lado su definición, planificación y eva-

luación) y el énfasis se puso en la capacidad de gestión y en la eficiencia para optimizar recursos (para «abaratar las políticas»)

La superación de estos rasgos es muy difícil porque, en buena medida, forman parte de la misma identidad de las organizaciones sociales y están en las maneras de pensar y de actuar que les dieron origen.

Esta historia compartida, este vínculo que se dibuja, puede ser transformada para hacer nuevos pasajes y transiciones:

**De lo reivindicativo...
a la construcción.
la incidencia y
la acción política**

En estos años, las organizaciones han desarrollado una creatividad y unas acciones que, en la mayoría de los casos, han sido tácticas de resistencia. La salida de la crisis y la secuencia histórica de los años 2001 y 2002 dieron cuenta de que el modo de participa-

ción «resistencial» se agotó. Estas tácticas de resistencia lograron en muchos casos ser enmarcadas en reivindicaciones sectoriales (mujeres, jóvenes, campesinos, indígenas, desocupados). Pero esto no fue suficiente para ir hacia estrategias propositivas que se traduzcan en procesos de incidencia en las políticas públicas y de construcción de una sociedad más justa.

La participación no siempre se traduce en incidencia. Tampoco las «propuestas» en sí mismas alcanzan; hacen falta propuestas de calidad y la generación de las condiciones para su efectivo desarrollo.

Otro tipo de participación es necesario: como ya señalamos, no se trata sólo de participar o no, o de cuánto se participa, sino del sentido y los efectos concretos de esa participación, «leídos», interpretados en términos políticos y desde una estrategia.

De lo sectorial...

a lo general

Aunque las políticas sectoriales en muchos casos son necesarias, la mirada neoliberal en que se forjaron las políticas focalizadas de los '90 también tiende a hacer de las políticas compartimentos estancos que no tienen relación entre sí. Cuando hablamos de «sectores» podemos referirnos tanto a grupos sociales como a diversas temáticas y problemáticas.

Poder incidir y actuar en términos políticos supone levantar la mirada por sobre lo sectorial. Es necesario revisar esto en cinco sentidos:

- ▶ Ver los demás sectores.
- ▶ Ver lo intersectorial.
- ▶ Ver lo «común» que atraviesa a todos los sectores.

- ▶ Ver la clasificación de sectores disponibles.
- ▶ Ver lo que no queda contemplado en ningún sector.

De lo micro...

a la escala

Otra de las grandes victorias del neoliberalismo sobre la mirada, el pensamiento y las prácticas de las organizaciones sociales fue la instalación de la idea de que lo pequeño es el «ámbito natural» de la acción. Idea a veces implícita, que no logra ser reflexionada o puesta en evidencia, pero juega de manera determinante en la valoración de las propias acciones y en los juicios sobre lo que es posible o imposible hacer. Cierto es que la mayoría de las veces «lo local» («lo pequeño») es lo que está al alcance de las manos. Pero debemos preguntarnos si esto es naturalmente así, cuáles son los obstáculos para ir de lo micro a lo macro.

Pensar y actuar con escala, no significa dejar de lado lo local, si no ponerlo en marco y concebirlo estratégicamente, evaluar y valorar las experiencias también en función de la escala de su impacto.

De la fragmentación...

a la articulación

Las experiencias de redes que han proliferado en los últimos 15 años han sido valiosas, pero también han demostrado fuertes límites. Muchas veces han sido espacios para formatear a las organizaciones y subordinarlas como conjunto a un tipo de política fragmentaria y que no hace efectivos los derechos.

De lo que se trata es de preguntarse en qué

tipo de «redes» podemos construir articulaciones concretas y acciones coordinadas. Unas que permitan sumar fuerzas para transformar las políticas públicas y las realidades en donde intervienen.

Las organizaciones sociales han hecho en estos últimos años una experiencia en lo político que se niega a sí misma. Hay una historia compartida, un conjunto de experiencias, que pueden y deben ser traducidas en aprendizajes que puedan ser capitalizados. Con lo que haya que recuperar, y con lo que haya que desaprender y romper.

Son una necesidad, una exigencia, un horizonte, un desafío:

- ▶ Políticas más universales que superen los límites de la focalización y que desplieguen estrategias efectivas para la concreción de derechos para todos.
- ▶ Políticas con enfoque de derechos, que no se planteen sólo compensar las pesadillas sino efectivizar la posibilidad de cumplir los sueños de las mayorías.
- ▶ Políticas distributivas, que no hagan asistencia (o caridad) eventual, sino que se encuentren en torno al objetivo de construir un proyecto de país más igualitario y con más posibilidades para todos, ubicando la indispensable asistencia en ese proyecto.
- ▶ Políticas que plasmen articulaciones más amplias entre sectores del estado, entre las organizaciones, y entre sectores del estado y de la sociedad, reconstruyendo la trama social, la institucionalidad y la capacidad política societal.

- ▶ Políticas más amplias y consistentes que aborden los problemas a la altura de las circunstancias, con los recursos necesarios (financieros, institucionales, técnicos, organizativos, políticos, humanos).
- ▶ Políticas con capacidad prospectiva, estratégica y enmarcadas en una idea de sociedad, un modelo de desarrollo y un proyecto de país, encarnada en el presente pero con mirada de mediano y largo plazo, abarcativa y flexible, programática y eficaz.
- ▶ Políticas que no sólo corrijan o contengan los problemas, sino que, en cada instancia, amplíen la democracia y construyan la capacidad transformadora de la sociedad.

Asumir la cuestión de las políticas públicas desde la perspectiva de la distribución de la riqueza, supone entonces pensar la intervención de las organizaciones sociales como una apuesta a la ampliación de la democracia.

Supone repolitizar a las organizaciones sociales y volcarse a lo público no sólo en nombre de la solidaridad y la contención, o de la resistencia y la reivindicación parcial. Sino articulando intervenciones y proyectos que se plasmen en trayectos e ideas concretas, que garanticen la dignidad y la justicia para toda la sociedad. Ampliando la ciudadanía, garantizando la calidad de vida y distribuyendo equitativamente la riqueza que el país produce.

BIBLIOGRAFÍA

Documentos iniciales elaborados por organizaciones vinculadas a Amuyen en el marco de la campaña nacional argentina del Programa Mercosur Social y Solidario / Septiembre de 2006.

AMUYEN / Mesa Argentina de Programa Mercosur Social y Solidario - CCFD - Unión Europea / Hacia una justa distribución de la riqueza y una acción política transformadora - Encuentro Nacional de Organizaciones Sociales Argentinas. Mendoza, 2005 / Santa Fe, 2006.

BOMBAROLO, FELIX / El fortalecimiento de la participación ciudadana frente a los retos de la desigualdad social / Programa "América Latina 2020" / RECAL / Buenos Aires, 2002.

CENTRO NUEVA TIERRA / Límites y umbrales de la participación popular / Buenos Aires, noviembre de 2006.

FLEURY, SONIA / Políticas sociales y ciudadanía / Junio de 1999.

MAPAS #1 / Centro Nueva Tierra / Buenos Aires, febrero de 2006.

MAPAS #2 / Centro Nueva Tierra / Buenos Aires, noviembre de 2006.

OSZLAK, OSCAR - O'DONNELL, GUILLERMO / Estado y políticas estatales en América Latina: Hacia una estrategia de investigación / CEDES / Buenos Aires, 1976.