

# LA PARTICIPACIÓN COMO PROCESO TÉCNICO - POLÍTICO DE INCORPORACIÓN DE LAS ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL A LA GESTIÓN PÚBLICA.

AGUSTINA GRADIN

## Introducción

En el marco del escenario abierto luego de la crisis de 2001 -2002 en Argentina, el paradigma gerencial que acompañó la participación de las organizaciones de la sociedad civil (OSC) en las políticas sociales durante el periodo neoliberal, fue puesta en cuestión. A partir de la crisis política – institucional de esos años se retomó una mirada procesal de la participación (Quintar, Cravino y González Carvajal, 2009) donde, desde el propio Estado, se rescató y se puso en valor su dimensión política, a través del fortalecimiento de espacios multiactorales, como los consejos consultivos locales, o de la integración institucional en tanto la incorporación a cargos directivos dentro del poder ejecutivo nacional y/ o provincial.

Este nuevo escenario se caracterizó por un regreso a la centralidad de las políticas públicas (García Delgado, 2006). La crisis del proyecto neoliberal en Argentina llevó, necesariamente, a una reconfiguración del modelo de acumulación, del Estado y de su relación con la sociedad civil que, si bien preservó algunas de las características del modelo anterior, presenta aspectos diferenciados en virtud de la búsqueda de una salida a la crisis social imperante desde finales la década del `90 (García Delgado, 2003; 2006).

En esta línea, consideramos de gran importancia analizar la participación en las políticas sociales de las Organizaciones de la sociedad civil (OSC) como expresión de la configuración de esta nueva modalidad de relación entre estos actores sociales y gubernamentales. Los mecanismos participativos propuestos desde el Estado son expresión de un proceso histórico, que si bien no se puede obviar que emergen de las profundas transformaciones en el modelo de intervención social durante el periodo neoliberal (1976 – 2002), posteriormente fueron redefinidos (al igual del rol de Estado) en pos de la construcción de un modelo de desarrollo inclusivo.

En este marco, y desde la perspectiva de los actores sociales, entendemos por mecanismos participativos a aquellos espacios que se encuentran dirigidos a incidir de manera directa y sistemática en alguna de las instancias del ciclo de la política públicas. A los efectos de este trabajo, haremos especial foco en la integración de algunos Movimientos de desocupados a la gestión pública. En este sentido, podemos pensar que la integración sectorial<sup>1</sup> (De Piero, 2005b:23) en diferentes ámbitos de la gestión de las políticas sociales del Ministerio de Desarrollo Social (MDS) de nación durante el periodo 2003 – 2007, respondió a la necesidad de avanzar en la institucionalización e implementación de políticas públicas que fueran capaces de reconstruir los consensos básicos necesarios para la implementación de un modelo de desarrollo social inclusivo, y de reconstruir al Estado, sus instituciones, su autoridad y legitimidad como orientadores de los procesos de cambio social. De esta forma, la incorporación de nuevos actores al proceso de toma de decisiones, es decir su participación en políticas públicas, pone en evidencia la tensión entre la necesidad de sostener la gobernabilidad y acrecentar la representación (De Piero, 2010).

Al hablar de las organizaciones de la sociedad civil, nos referimos con esto a la “conformación de grupos o movimientos plurales y autónomos de las acciones estatales y del mercado; vale decir: cuyo objetivo inmediato o primario no es la dominación política ni la acumulación de capital. Pero que no se encuentran escindidos de estos dos fundamentales espacios de las sociedades modernas, ya que sus intervenciones se manifiestan e influyen en el campo de lo político, lo económico, lo social y la cultura en términos generales, al trabajar y buscar la representación de los derechos, del espacio público, de tradiciones y opciones culturales o sociales, constituyendo a su vez las prácticas propias que hacen a la vida de los ciudadanos (De Piero, 2005)”.

La crisis de legitimidad del modelo neoliberal 2001-2002, reconoció a los Movimientos de Desocupados como “los nuevos actores sociales” emergentes del mundo de las OSC. La interpelación al Estado en todas las movilizaciones y acciones de protesta determinó, en una primer etapa, un tipo de relación con las políticas públicas y un tipo de participación en la escena política que fueron caracterizada por algunos autores como de “cooptación y disciplinamiento” (Svampa y Pereyra, 2005; Massetti, 2004), es decir como “estrategias que

---

<sup>1</sup> Los movimientos sociales se vinculan a áreas específicas del aparato estatal, en particular desarrollo social, aunque buscan mantener su identidad organizacional y política

alternaron la negociación y la cooptación, con dosis importantes de represión (Svampa y Pereyra, 2005)”. A partir del año 2003, evidenciando el cambio en el escenario político y social, se comenzó a caracterizar esta relación con el Estado cómo de “integración e institucionalización” (Svampa y Pereyra, 2005), de institucionalización relativa e integración política (Gómez, 2007) o como de integración sectorial (De Piero, 2005b), en relación a la participación de algunos movimientos en diferentes instancias del Estado y del Gobierno. En este sentido, la participación de estos actores en los diferentes ámbitos del Estado, mayoritariamente a través de las políticas sociales, se constituyó en una característica del periodo post crisis 2001 (Svampa y Pereyra, 2005; Gómez, 2007; De Piero, 2005).

A continuación proponemos analizar la emergencia y desarrollo, de la mano del paradigma neoliberal, de los mecanismos participativos en las políticas sociales, sus sentidos, valores y encuadres ideológicos y el posterior proceso de transformación en el marco del nuevo paradigma de políticas sociales propuestos por el MDS a partir de 2003. En función de esto, desarrollaremos primeramente las transformaciones ocurridas en el modelo de intervención social del Estado a partir de la década de los `90 para adentraremos específicamente en la emergencia de la participación como “herramienta técnica de gestión” y como “herramienta político – técnica” en las políticas sociales. Posteriormente, presentaremos el actual paradigma de políticas sociales donde las formas de participación de la sociedad civil en las políticas públicas encuentra una de sus más claras expresiones en la vinculación entre el gobierno del Presidente Néstor Kirchner (2003-2007) y algunos de los Movimientos de desocupados (Cortés, 2009; Gómez, 2007). Estas vinculaciones implicaron, en algunos casos, la incorporación de estas organizaciones a la gestión del Estado, inaugurando de ese modo formas de participación ausentes en las últimas décadas (Cortés, 2009). Por último en las conclusiones propondremos debatir sobre la relación entre participación y política, dando cuenta de las transformaciones ocurridas al nivel del sistema político y su influencia en los mecanismos de participación en políticas públicas como nuevas formas de democratización de la gestión del Estado.

## Las políticas sociales y el modelo neoliberal

La emergencia del modelo de acumulación neoliberal, y por consiguiente de una nueva modalidad de intervención estatal significó, entre otras cosas, el pasaje de políticas sociales

universales, homogéneas y de alcance nacional propias del Estado social, a un abanico amplio de políticas focalizadas social y territorialmente (Rofman, 2007). Así podemos decir que en el ámbito de las políticas sociales, este nuevo paradigma impuso un diseño institucional caracterizado por la descentralización, la privatización y el asistencialismo clásico (Lo Vuolo y Barbeito, 1998). Este paradigma “proyectista” (Cardarelli y Rosenfoeld, 2002) expresó una nueva concepción del Estado, de carácter fragmentador de las estrategias políticas diseñadas para atender la cuestión social y satisfacer las demandas sociales.

En este marco, la descentralización y la focalización de las políticas sociales, introdujeron a la “participación”, tanto de los beneficiarios como de las OSC, como herramienta técnico - metodológica en el diseño e implementación de las mismas. De esta forma, la importancia creciente de la participación en la gestión de las políticas formó parte de los procesos de des – universalización (Focalización) y diversificación de las intervenciones sociales del Estado durante el periodo neoliberal (Rofmam, 2007).

Subyacía a esta forma de conceptualizar la “participación”, un discurso crítico al Estado social por burocrático e ineficiente; a la intervención estatal en la esfera de lo económico y social, y subsumido a la discusión sobre la eficiencia y eficacia de las políticas sociales universales de otrora, y a la demanda de transparencia en la aplicación y distribución de recursos.

El modelo “gerencial tecnocrático”, en el cual se inscribe esta concepción utilitarista e instrumental de la participación, asumió a la sociedad como el espacio natural para la resolución de la cuestión social. De esta forma, las OSC se convirtieron en actores claves, que aportaban el “capital social” necesario, según el Informe de Banco Mundial en 1998, para la implementación, eficaz, eficiente y transparentes, de los programas sociales. Es decir, frente al discurso de descrédito del Estado como espacio de resolución de las demandas sociales, las OSC se instalaron como las instituciones capaces de dar respuestas eficientes, eficaces y transparentes a los problemas más sentidos por sus comunidades. Su “participación” en la ejecución de las políticas sociales garantizaba estas tres características a la vez que, su presencia, permitía articular y canalizar las demandas sociales gracias a su capacidad de inserción territorial y comunitaria, su cercanía con los beneficiarios, y su articulación en redes que potenciaba y maximizaba el uso de los recursos utilizados. En definitiva, la participación en el paradigma neoliberal se proponía como un “escenario idílico” que se debía alcanzar

(Guimenez, 2006), donde las OSC aportaban la eficacia, la eficiencia y la transparencia en la implementación de las políticas sociales.

### Mecanismos Participativos: formatos, alcances, sentidos y encuadres ideológicos

En este marco, diferentes estudios ponen de manifiesto la diversidad de formatos existentes en lo referente a las modalidades institucionales de participación y de articulación de actores sociales (Cunill Grau, 2003; Tamargo, 2002; Rofman, 2007). A los efectos de este trabajo, proponemos una clasificación dicotómica de los diferentes mecanismos en dos grandes conjuntos de prácticas participativas, que a su vez, refieren a dos formas diferentes de conceptualizar la participación, sus sentidos, alcances y encuadres ideológicos.

Por un lado, aquellos arreglos institucionales que suponen a la participación como una herramienta técnica - metodológica neutral en la gestión de políticas sociales, que suponen una concepción utilitarista e instrumental de la misma. Dentro de este conjunto de prácticas, podemos incluir aquellos mecanismos participativos que suponen la participación de los actores sociales en alguna instancia del ciclo de la política pública, generalmente en la ejecución y evaluación de las mismas. A esta concepción de la participación corresponde una mirada fragmentada de la cuestión social, y de la resolución de la misma, expresada en la focalización, la descentralización y la terciarización de las políticas sociales. Dentro de este conjunto podemos incluir, Cunill Grau (2003) destaca tres tipos de arreglos institucionales: a) los beneficiarios en la administración de los servicios sociales (autogestión social), b) las organizaciones voluntarias de carácter público en la ejecución de las políticas sociales (ONG) y c) los órganos expresos para el control social de las políticas.

Por otro lado, también de la mano de los Organismos internacionales de crédito y como expresión de los discursos críticos a la eficiencia y eficacia de los programas sociales, surge la metodología de la gestión asociada (Pogiesse, 2000) donde se propone una mirada de la participación como proceso técnico – político. En este sentido, entendemos a la gestión asociada como un “proceso en el cual un conjunto de organizaciones y actores cooperan por una necesidad mutua y comparten los riesgos a fin de alcanzar un objetivo en común” (Cardarelli y Rosenfeld, 2002: 8). El elemento novedoso de la perspectiva de la gestión asociada estaría dado por su voluntad expresa de construir y promover culturas institucionales que otorguen nuevos sentidos en pos de la democratización del Estado. Para esto, se utilizan

diferentes herramientas metodológicas como la planificación estratégica o participativa que brindan una metodología de acción para la gestión de políticas públicas. Dentro de esta mirada, María del Carmen Tamargo (2002) identifica tres formatos: a) Alianzas entre el sector público y el privado donde cada uno aporta recursos y participa de la toma de decisiones, b) Gestión asociada basada en la negociación y la búsqueda de consensos, y c) el partenariado, la cual sería una forma de asociación que supere las asimetrías para construir asociativismo sin jerarquías.

Tanto la participación instrumental como la gestión asociada se encuadran dentro del modelo de desarrollo neoliberal, específicamente en el pasaje de políticas sociales universales a políticas focalizadas y descentralizadas, que multiplicaron las experiencias participativas tanto de espacios participativos como los consejos consultivos, foros, etc. como de ejecución e implementación de proyectos y programas.

El regreso del Estado: ¿Un nuevo paradigma de políticas sociales?

Como decíamos en la introducción, la crisis del modelo neoliberal en Argentina en 2001 llevó a una reconfiguración del modelo de acumulación, del Estado y de su relación con la sociedad civil que, si bien preservó algunas de las características del modelo anterior, presentó aspectos diferenciados en virtud de la búsqueda de una salida a la crisis social imperante desde finales la década del `90 (García Delgado, 2003; 2006).

A partir de 2002 se evidenció una reorientación de la intervención del Estado a favor de una mayor centralidad de las políticas públicas, a través de medidas anticíclicas y de regulación del mercado, así como de promoción del mercado interno y de defensa del consumo, del trabajo y de los derechos sociales de los sectores excluidos.

Arroyo (2004) destaca que la implementación del Plan Jefe y Jefas de Hogar (PJJHD) Desocupado en Enero de 2002, introdujo dos elementos “novedosos” en las políticas sociales. Por un lado, se planteó como un plan masivo de transferencia de ingresos, en contraposición del formato de proyectos focalizados del modelo neoliberal. Por otra parte generalizó los espacios asociativos entre el gobierno local, las OSC y el sector privado, dando lugar a la emergencia de casi 1700 Consejos Consultivos en todo el país, según un informe del

Ministerio de Trabajo del año 2002. En lo que respecta a las formas de participación, estas experiencias ya se venían desarrollando desde mediados de la década del 90, a partir del desarrollo de modelos de planificación participativa, gestión asociada y programas de desarrollo local, de la mano del paradigma neoliberal. Sin embargo, son redefinidas en el marco de políticas sociales “neo universales” (Cardarelli y Rosenfeld, 2002) o “masivas” (Arroyo, 2009).

Para el año 2004, desde el Ministerio de Desarrollo Social de la nación se empezó a cuestionar el paradigma neoliberal, para empezar a andar un camino, según el discurso oficial, diametralmente opuesto. Reaparecían así categorías de análisis para el debate y la construcción: Estado fuerte, participación, organización y educación popular, desarrollo humano, políticas integrales. Estas categorías pasaron a ser el sello distintivo del nuevo Estado.

Esto se expresó claramente en el compromiso asumido por el Ministerio de pensar integralmente el territorio nacional a partir de la propuesta de formar una Red Federal de Políticas Sociales, cuyos objetivos eran:

“Hacer más eficientes la atención de las emergencias de carácter social como alimentación, la emergencia habitacional y los ingresos insuficientes, priorizando la atención de los grupos que presentan mayor riesgo; Promover la integración social a partir del incentivo y apoyo a proyectos productivos y sociales, y el mejoramiento de los ingresos de los sectores más vulnerables económicamente; y por último, impulsar el desarrollo y los lazos comunitarios fortaleciendo procesos asociativos, e interinstitucionales vinculados con el desarrollo social y local. (Construcción Participativa en el Estado, Relato de una experiencia” Programa de Promotores Territoriales para el cambio social, Dirección Nacional de Formación de Actores Territoriales, Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, 2007: 16).

La mirada territorial con énfasis en el desarrollo local se contrapuso a la lógica neoliberal de programas “enlatados” que desde la administración nacional se aplicaban en el territorio sin tener en cuenta sus características, necesidades y potencialidades.

Este nuevo escenario promovió y facilitó la participación como mecanismo institucional de gestión de las políticas sociales. Según el Informe de Gestión Rendimos Cuentas 2005 – 2006,

la nueva orientación de las políticas sociales se define como “políticas integrales, comprometidas con el ámbito de lo local y re constructoras del tejido social”. Desde la misma perspectiva se afirma que éste proceso se inscribe en el marco de un Estado que acompaña y articula la consolidación de esta política, favoreciendo la gestión asociada entre el Estado y la sociedad civil. Las políticas sociales así concebidas hacen referencia a las necesidades sociales detectadas en cada territorio y, fundamentalmente, promueven la participación activa de todos los actores locales para dar respuestas a las mismas. En un documento institucional titulado “Estrategias de Gestión”, se definen los siguientes lineamientos generales:

“Intervención integral evitando la dispersión de recursos, la duplicación de estructuras, la extemporaneidad de objetivos e impulsando un trabajo de unificación y articulación de recursos, circuitos administrativos y gestiones compartidas; Abordaje territorial; Articulación inter jurisdiccional; Mirada colectiva porque la coyuntura no resiste la implementación de acciones acotadas; Planificación de "abajo hacia arriba" porque las intervenciones masivas requieren flexibilidad y adaptabilidades a las situaciones de cada municipio y deben ser concebidas de acuerdo a las necesidades sociales detectadas; Fortalecimiento de Espacios Participativos ya que antes que crear nuevos espacios asociativos, hay que rescatar, fortalecer, refuncionalizar y apoyar los espacios preexistentes, para no superponer formas y modelos de gestión ajenos a la realidad local y no interferir en las formas participativas; Promoción del desarrollo local y la economía social; La familia como eje de la inclusión social, Reconocer a los jóvenes y a los adultos mayores como los grupos de mayor vulnerabilidad, y por último, pensar la Política Social desde el enfoque de la promoción”( en Documento Institucional “Estrategia de Gestión” Obtenido el 5 de Marzo de 2011 en [www.desarrollosocial.gov.ar/notas/Nota0\\_4.asp](http://www.desarrollosocial.gov.ar/notas/Nota0_4.asp))

Estos lineamientos estratégicos intentan expresar una propuesta diferente a la descentralización y la focalización del paradigma neoliberal. Si bien no se abandonó estas dos dimensiones, se re significaron en el marco de una mirada integral de la cuestión social, donde “el territorio” y lo “local” sintetizan una nueva forma de pensar la gestión de las políticas sociales, de abajo hacia arriba y con la participación de todos los actores involucrados. De esta forma, el abordaje focalizado de algunas problemáticas fue combinado con programas masivos de asistencia y promoción social, como el Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía Social, Manos a la Obra, o el Plan Familias por la Inclusión, entre otros.



Con respecto a los sentidos, valores y alcances que adquirió la participación en este nuevo paradigma de políticas sociales podemos señalar que se entendió a la misma como un proceso de construcción y aprendizaje colectivo que contribuyó al desarrollo de sociedades más democráticas. Así, se definió a la participación como un proceso que “promueve el ejercicio de los derechos sociales, políticos y culturales, transformando, de esta manera, el lugar que los actores ocupan en la sociedad, pasando de ser beneficiarios pasivos a sujetos activos de derecho”. Si bien se retomó el discurso de la participación para “democratizar la gestión del Estado” presente en el paradigma neoliberal, ésta dejó de ser comprendida como una herramienta de gestión, vacía de su contenido político, para ser pensada y defendida como un proceso político a la vez que técnico.

Los Movimientos de Desocupados en el Estado: la integración a la gestión pública como nueva forma de participación

Paralelamente a los cambios ocurridos a nivel de la gestión pública, las formas de organización de las OSC y de articulación con el Estado también se fueron transformando. El nuevo escenario abierto en 2003 impactó en el desarrollo de las OSC y su relación con el Estado, especialmente en los movimientos de desocupados, redefiniendo sus demandas, intereses y prioridades. En este sentido, cabe señalar que, se evidenció un cambio en sus ejes de construcción territoriales, donde si bien el reclamo por “Trabajo” continuó presente, comenzaron a surgir nuevas demandas vinculadas al mejoramiento de las condiciones de vida, acceso a servicios básicos, capacitación, etcétera. Estas nuevas demandas posibilitaron a este actor jugar un rol relevante en la búsqueda de soluciones comunes y en la implementación de las políticas públicas en el territorio, a través de su vinculación con el Estado (Schuster: 2006). Desde el propio Estado se convocó a diferentes referentes de estos movimientos a formar parte de distintas instancias de la estructura de gestión del Ministerio de Desarrollo Social. Al clásico mecanismo de participación en la ejecución de ciertos programas sociales a través del financiamiento de proyectos vía subsidios, se le sumó la participación de algunas OSC en instancias como el Consejo Nacional de Políticas Sociales, y/o en cargos de gestión, como la subsecretaría de Organización y Capacitación Popular. Si bien excede a los objetivos de este trabajo, debemos señalar que los Movimientos de desocupados que ocuparon cargos en la gestión desde mitad del 2004 en adelante, son Barrios de Pie, la Federación de Tierra y Vivienda y el Movimiento Evita, entre los más relevantes.

En este sentido, la convocatoria por parte del Estado a la integración de estos actores a la gestión de las políticas sociales se enmarcó en la necesidad del Gobierno de construir las bases sociales que le permitieran sostener y ampliar su legitimidad, de origen muy débil. A su vez, esto le permitió al nuevo gobierno llegar al territorio a través de una red de organizaciones diferenciadas de las viejas estructuras del Partido Justicialista, altamente desprestigiadas en la sociedad a partir de la crisis política y de representación imperante.

Desde la perspectiva de los movimientos, este nuevo escenario abrió la posibilidad de integrar y participar formalmente de la gestión pública, no únicamente como ejecutoras de políticas definidas en otros niveles de gobierno, sino como actores con poder relativo de veto y decisión. Esto les permitió potenciar su construcción social y política, al mismo tiempo que posicionarse en la disputa política nacional.

Sin embargo se debe señalar, como una aproximación a las conclusiones, que los mecanismos y procesos participativos presentes en el nuevo paradigma de políticas sociales integrales y masivas propuestos por el MDS, entran en tensión cuando el Estado reconstruye su capacidad de intervención social a través de la direccionalidad y el diseño de las propias políticas. Frente a un Estado ausente, la participación de las OSC a través de los mecanismos anteriormente descritos, respondía a la necesidad de atender, de alguna manera, la cuestión social. Ante un Estado presente y promotor, las OSC deben reconstruir su relación con el aparato de gobierno, no ya desde la lógica residual de ocupar su lugar, sino desde el trabajo conjunto. Este elemento nos parece que no es de menor importancia ya que la mirada de descrédito al Estado presente en muchas OSC, limita las posibilidades de implementación de espacios participativos.

## Conclusiones

El discurso neoliberal logró, entre otras cosas, escindir lo “social” de lo político -económico, de forma que la cuestión social fue entendida como falencia del “individuo” que no lograba integrarse, por ausencia de ciertos atributos, al mercado de trabajo, de consumo, etc. No por la existencia de un modelo económico excluyente. Esta lectura, enraizada en la crisis de representación y en la crisis de los partidos políticos post década del `80, permitió y promovió la despolitización de la participación social, instalando la idea del voluntariado y la

solidaridad como mecanismos despolitizados de canalización de los procesos de organización social. Frente a los problemas individuales, la sociedad civil construyó mecanismos de participación individuales. Frente a demandas sociales, concebidas como consecuencias no deseadas y transitorias del modelo se construyeron espacios de participación transitorios, donde las identidades no estaban estructuradas a partir de proyectos nacionales de país.

Por otro lado, al mismo tiempo que el discurso neoliberal proponía abrir espacios de participación a las OSC, asumía una evaluación negativa de los canales clásicos de mediación y representación. Es decir, afirmaba la ineficiencia de los partidos políticos y demás actores tradicionales como mediadores entre el Estado y la sociedad civil (De Piero, 2010).

Así, la emergencia de un abanico heterogéneo de OSC en la escena pública como consecuencia de la crisis social y política de 2001 -2002, puso en evidencia las transformaciones ocurridas en el modelo de organización social y política del siglo XX, principalmente en lo referente a los objetivos y la metodología adoptada por las mismas (De Piero, 2005a). Se evidenció, en este sentido, una crisis en los mecanismos de construcción y de realización política, así como de las expectativas de transformación de la sociedad. Los grandes partidos políticos de masas vieron disminuir su capacidad de agregación y representación de las demandas sociales, permitiendo la irrupción de nuevos actores sociales que crecieron, en presencia y capacidad de incidencia, de la mano de la crisis de representación y de la reforma del Estado.

A partir de fines de los `90, asistimos a una complejización del escenario participativo de la mano de la crisis económica que empieza a instalarse. Aquellas OSC que participaban de diferentes iniciativas de políticas sociales de la mano del paradigma neoliberal, comienzan a cuestionar y demandar nuevas soluciones a la crisis social que empezaba a sentirse. La crisis de 2001- 2002, que mostró la masividad del problema de la desocupación y la pobreza en el país, puso en relieve la existencia de nuevos actores sociales no tradicionales, por fuera de los partidos políticos, sindicatos, cámaras empresariales y / o profesionales, etcétera. En este sentido, nos interesa señalar que así como la participación en políticas sociales emergió como una bandera del discurso neoliberal promovido especialmente por los Organismos Internacionales de Crédito, la misma tuvo como consecuencia no deseada y a su pesar, la ampliación del marco institucional a nuevos actores intervinientes. A causa de esto, los mecanismos participativos ocuparon un lugar destacados en los procesos de planificación y

gestión de políticas, permitiendo a su vez que nuevos actores ocupasen lugares que antes sólo estaban reservados a los clásicos actores del sistema (partidos políticos, sindicatos, cámaras empresariales, iglesia, etc.).

A partir del 19 y 20 de diciembre de 2001 podemos decir que, desde la sociedad civil, se rescata la relación entre participación y política, aunque con un sesgo claramente negativo de rechazo a la clase política en su conjunto. Se sostiene la crisis del sistema político y de la dirigencia política en particular, pero se re-politiza la participación social, no desde su dimensión partidaria pero sí desde la organización colectiva y su capacidad transformadora de la realidad.

En esta línea, el PJJHD introdujo un elemento importante en cuanto al campo de acción político de las organizaciones populares en la escena nacional. La participación de las OSC, y particularmente de los movimientos de desocupados, en los consejos consultivos, a pesar de los condicionamientos políticos propios de este tipo de arreglo institucional y de la cultura política de los territorios, permitió construir un marco de acción diferente para el conflicto social, donde el Estado se recolocó en el centro de la escena, retomando la centralidad de las políticas públicas en la resolución de la cuestión social. El impacto de la implementación del PJJHD y de la apertura de nuevos espacios de participación, otorgaron a los movimientos nuevas oportunidades de protagonismo en los territorios, a través de la movilización de sus estructuras para incorporar beneficiarios, y la implementación de proyectos productivos y comunitario. En este sentido, podemos decir que estas organizaciones se constituyeron en "una usina de proyectos de contraprestación y una plataforma organizativa para ejecutarlos con evidente superioridad de capacidad de gestión sobre las vaciadas estructuras políticas punteriles y los desmanejos administrativos de muchas intendencias. Por último, estas organizaciones mantenían un protagonismo e influencia sobre los consejos consultivos municipales, y por su intermedio, un poder discrecional sobre las bajas de los beneficiarios que no cumplían la contraprestación o no reunían los requisitos." (Gómez, 2007:120).

Si bien la implementación del PJJHD generalizó la construcción de espacios participativos a través de los consejos locales, fue a partir de la asunción del gobierno de Kirchner que la relación entre participación y política nuevamente se transformó. Con la llegada a la Presidencia de Néstor Kirchner, se abrió un nuevo escenario político y social, donde la estrategia gubernamental con respecto a este actor emerge como un punto de inflexión. En

este sentido, podemos decir que se abrió un proceso “de integración e institucionalización (que) comenzó a perfilarse como una tendencia importante a partir del gobierno de Kirchner, alimentada por el accionar de ciertas organizaciones sociales que vieron en el nuevo presidente la posibilidad de un retorno a las fuentes históricas del justicialismo.” (Svampa y Pereyra, 2005:357). La ampliación de la oferta de recursos a través de los diferentes programas y planes sociales incentivó la necesaria relación de los movimientos de desocupados con el Estado, “no sobre la base de la protesta y la negociación, sino sobre la base de entendimientos políticos y lealtades, que sin duda contribuyeron a disminuir el caudal disruptivo del accionar de estas organizaciones y su autonomía política, pero que aumentaron sus recursos organizativos, su capacidad de reclutamiento, y su tamaño.”(Gómez, 2007:131).

En este sentido, retomamos la idea de que “la demanda estructura al movimiento pues cambia su metodología, su composición y su visión política” (De Piero, 2005: 3), y concluimos que el nuevo escenario abierto a partir de 2003, con un crecimiento económico importante, la disminución de la desocupación (aunque sea en términos informales) y el regreso a la centralidad de las políticas públicas, conllevaron a una transformación de las demandas de este actor social (de “planes sociales” y “trabajo” a problemáticas vinculadas a la calidad de vida y la distribución de la riqueza), donde la articulación con el Estado y la posibilidad de constituirse en agentes de algunas políticas públicas le permitieron emerger como un actor social y político relevante en el sistema político argentino.

En esta misma línea, la integración política de algunos referentes al gobierno remite a la necesidad de éste de construir su base política propia (recordemos que Kirchner asumió con una fuerte debilidad política y sin estructura propia), pero también a la oportunidad abierta para algunas organizaciones de dar un salto a lo político, constituyéndose en actor relevante, en el marco de alianzas propuestas por la “transversalidad”, y con capacidad de influir en el proceso de construcción de un modelo de desarrollo con inclusión social.

De esta forma, la nueva relación entre los movimientos de desocupados y el Estado se expresó en diferentes arreglos institucionales, donde la participación se constituyó como una dimensión intrínseca de las políticas sociales. Rescatando y revalorizando los saberes, prácticas e identidades presentes en el territorio, a la vez que ampliando la base social de legitimación del Estado. La participación como mecanismo institucional se transformó así, de una herramienta técnico-metodológica específica, inscripta en el paradigma gerencial tecnocrático, a un proceso técnico-político de integración a la gestión pública.

Sin intenciones de profundizar debemos señalar que esta tensión sobre los diferentes sentidos, valores y alcances que la participación adquiere en los distintos paradigmas, se inscribe dentro de dos debates históricos para la ciencia política. Un primer debate que versa sobre el tipo de democracia que se busca construir, en términos del alcance y naturaleza del sistema político de representación y de agregación de demandas e intereses. Y por otro lado, se inscribe dentro del debate sobre la relación entre los nuevos movimientos sociales y los partidos políticos como canalizadores de esas nuevas demandas. Estos debates son fundantes del tipo de sociedad y de Estado, así como de modelo de desarrollo de un país.

Por último, pensar la integración a la gestión pública como un mecanismo a la vez que como un proceso político y técnico, permite ampliar la base de representación y de legitimación del Estado. ¿Cuál es la importancia de los mecanismos participativos en las políticas sociales? En principio su capacidad y potencialidad para superar el estigma de las políticas “enlatadas” a partir de la revalorización de lo local y lo territorial, desde una perspectiva democrática y de construcción colectiva.

Pero también en un escenario de crisis política, económica y social como el que acompañó al primer gobierno Kirchnerista, era necesario reconstruir la autoridad del gobierno y del Estado para poder pensar en empezar a salir de la situación de emergencia. Y aquí el rol fundamental de la participación, a través de sus mecanismos institucionales, los cuales le permitieron al gobierno construir un nuevo marco de alianzas y de acuerdos con aquellos sectores sociales que se encontraban en disputa por la orientación del modelo de desarrollo.

Sin embargo y a modo de cierre, es correcto suponer que en algún momento lo que se expresa en este nuevo marco de alianzas a nivel de lo social canalizado a través de los mecanismos participativos de las políticas sociales, tenga su correlato a nivel político partidario y a nivel de gobierno. Los mecanismos participativos son un primer escalón que permite pensar la ampliación de la representación en las políticas públicas de los intereses de los sectores sociales excluidos, pero sigue siendo una representación meramente social. A la luz de los acontecimientos políticos sucedidos a partir del 2007 a esta parte, podemos decir que aquí se abre una nueva dimensión para la discusión que amerita la reflexión sobre la integración de las organizaciones sociales a la gestión pública, sus límites y potencialidades.

## Bibliografía

ARROYO, Daniel. (2009) "Políticas sociales: Ideas para un debate necesario". Buenos Aires. Ed. La Crujía.

(2004) "El rol de los Consejos Consultivos en el marco del desarrollo local" En González Bombal, Inés (Comp.) *Fortaleciendo la relación Estado-Sociedad civil para el Desarrollo Local*. Buenos Aires. Libros del Zorzal.

CARDARELLI, A. y ROSENFELD, M. (2002) "La gestión asociada": Una utopía realista" Presentado en el 1er Congreso Nacional de Políticas Sociales, UNQ. Quilmes.

CLEMENTE, Adriana. (2004) "Notas sobre participación social y desarrollo en América Latina". En *Medio Ambiente y urbanización* Volumen 20 N° 60. Agosto de 2004, Buenos Aires. Páginas 63-70.

CORTÉS, Martín (2009) "Desafíos de la política latinoamericana contemporánea: Los movimientos sociales en la gestión estatal. El caso del Movimiento Barrios de Pie en Argentina", XXII Concurso del CLAD sobre Reforma del Estado y Modernización de la Administración Pública "La participación de los ciudadanos en la gestión pública". Caracas.

CUNILL GRAU, Nuria. (2004) "La descentralización de la descentralización de la política social. ¿Qué hemos aprendido?" en GOMA, Richard y Jacint JORDANA *Descentralización y políticas sociales en América Latina*. Barcelona. Fundación CIDOB.

DE PIERO, Sergio. (2005<sup>a</sup>). *Organizaciones de la sociedad civil* Buenos Aires, ED Paidós.

----- (2010) "Participación Ciudadana en Políticas Públicas" páginas 64-75. En Bukstein, Ríos y Saviolo (Comp.) *Informe sobre desarrollo humano en la Provincia de Buenos Aires 2009-2010*. Buenos Aires, EUDEBA.2010

GARCÍA DELGADO, Daniel. (2006) "El desarrollo en un contexto post neoliberal", Introducción. En García Delgado, Daniel y Nosetto, Luciano. *El desarrollo en un contexto pos neoliberal. Hacia una sociedad para todos*", Buenos Aires, ED CICCUS.

GUIMENEZ, Sandra. (2006) "Políticas sociales y los dilemas de la participación". En *Revista Lavboratorio/n line N° 16*. Diciembre de 2006. Instituto Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, UBA. Páginas 16 -21

GOMÉZ, Marcelo. (2007) "Origen y desarrollo de los patrones de acción y organización colectiva desafiante de los movimientos de desocupados en la Argentina" páginas 109-136 en Villanueva, Ernesto y Massetti, Astor. *Movimientos sociales y acción colectiva en la Argentina de hoy* Buenos Aires, ED Prometeo.

LO VUOLO, R. y BARBEITO, A. (1993) *La nueva oscuridad de la política social. Del estado populista al neoconservador*. Buenos Aires. ED. Miño y Dávila.

NAISHTAT, F. Y SCHUSTER, F. Comp. (2005) *Tomar la palabra: estudios sobre protesta social en la Argentina contemporánea*, Buenos Aires, ED Paidós.

ROFMAN, Adriana (2007) “Participación de la sociedad civil en políticas públicas: una tipología de mecanismos institucionales participativos” Ponencia presentada en VII Conferencia regional de ISTR para América Latina y el Caribe, Brasil.

SVAMPA, M. y PEREYRA, S. (2003) *Entre la ruta y el Barrio: Las organizaciones piqueteras*. Buenos Aires, Ed. Biblos.

----- (2005) “La política de los movimientos de desocupados” páginas 343 – 364. En Naishtat, Francisco. Y Schuster, Federico. Comp. 2005. *Tomar la palabra: estudios sobre protesta social en la Argentina contemporánea*, Buenos Aires, ED Paidós.

TAMARGO, María del Carmen. 2007. “El rol de las alianzas público-privadas en el contexto global-local”. En *Medio ambiente y desarrollo* Niro. 57 Año 18. IIED-AL, Bs. As., Febrero

#### Fuentes

Informe de Gestión 2005 – 2006 “Políticas Sociales en Acción” Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. Argentina

Informe de Gestión 2006 – 2007 “Políticas Sociales en Acción” Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. Argentina

Documento de Trabajo “Representatividad y Funcionamiento de los Consejos Consultivos - Programa Jefe y Jefas de Hogar desocupados”, Grupo Sophia y otros, Agosto 2003.

Disponible en <http://www.trabajo.gov.ar/programas/sociales/jefes/conaeyc/files/papercc.pdf>.

Fecha de consulta [1 de diciembre de 2010]

“Construcción Participativa en el Estado, Relato de una experiencia” Programa de Promotores Territoriales para el cambio social, Dirección Nacional de Formación de Actores Territoriales, Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, 2007.

Ministra Alicia Kirchner “Políticas Sociales Integrales” Discurso inaugural del 3<sup>a</sup> Congreso Nacional de Políticas Sociales, Mendoza, Argentina 2004. Disponible en [www.desarrollosocial.gov.ar/notas/Nota1.asp](http://www.desarrollosocial.gov.ar/notas/Nota1.asp), fecha de consulta [5 de Marzo de 2011]

Documento Institucional “Estrategia de Gestión”. Disponible en [www.desarrollosocial.gov.ar/notas/Nota0\\_4.asp](http://www.desarrollosocial.gov.ar/notas/Nota0_4.asp). Fecha de consulta [5 de Marzo de 2011].