



*Estado y Política(s)*

**Debates teóricos y metodológicos  
actuales sobre las políticas públicas**

*Antonio Camou y María Laura Pagani*  
Coordinadores

**FaHCE**  
FACULTAD DE HUMANIDADES Y  
CIENCIAS DE LA EDUCACIÓN



UNIVERSIDAD  
NACIONAL  
DE LA PLATA

# Debates teóricos y metodológicos actuales sobre las políticas públicas

Antonio Camou y María Laura Pagani  
(Coordinadores)

Esta publicación ha sido sometida a evaluación interna y externa organizada por la Secretaría de Investigación de la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación de la Universidad Nacional de La Plata.

Diseño: D.C.V. Celeste Marzetti

Tapa: D.G.P. Daniela Nuesch

Correctora de estilo: Lea Hafter

Editora por Prosecretaría de Gestión Editorial y Difusión: Natalia Corbellini

Queda hecho el depósito que marca la Ley 11.723

©2017 Universidad Nacional de La Plata

ISBN 978-950-34-1594-8

Colección *Estado y Política(s)*, 1

---

**Cita sugerida:** Camou, A. y Pagani, M. L. (Coords.). (2017). Debates teóricos y metodológicos actuales sobre las políticas públicas. La Plata: Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación. (Estado y Políticas ; 1). Recuperado de <http://libros.fahce.unlp.edu.ar>

---



Licencia Creative Commons 4.0 Internacional  
(Atribución-No comercial-Compartir igual)

**Universidad Nacional de La Plata**  
Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación

**Decano**

Dr. Aníbal Viguera

**Vicedecano**

Dr. Mauricio Chama

**Secretaria de Asuntos Académicos**

Prof. Ana Julia Ramírez

**Secretario de Posgrado**

Dr. Fabio Espósito

**Secretaria de Investigación**

Prof. Laura Lenci

**Secretario de Extensión Universitaria**

Mg. Jerónimo Pinedo

**Prosecretario de Gestión Editorial y Difusión**

Dr. Guillermo Banzato

# Índice

<u>Introducción</u> <u>Antonio Camou y María Laura Pagani .....</u>	<u>9</u>
<u>Saberes expertos y elaboración de políticas públicas: el caso de los economistas en el gobierno</u> <u>Antonio Camou y Leyla I. Chain.....</u>	<u>15</u>
<u>El análisis de las organizaciones estatales.</u> <u>Un recorrido por distintos enfoques teóricos y metodológicos</u> <u>María Laura Pagani y María Eray Arce .....</u>	<u>53</u>
<u>Estado y movimientos sociales. Una propuesta para pensar la relación en torno a cuatro dimensiones de análisis</u> <u>Mauricio Schuttenberg y Juan Ignacio Lozano .....</u>	<u>93</u>
<u>Las piezas de la participación: dimensiones de análisis, un rompecabezas para armar</u> <u>María Laura Pagani.....</u>	<u>119</u>
<u>Las Políticas Públicas y las miradas de género.</u> <u>Algunas herramientas para promover su incorporación</u> <u>Mariel Alejandra Payo.....</u>	<u>149</u>
<u>Concepciones, dimensiones y perspectivas del desarrollo</u> <u>Federico Del Giorgio Solfa y Luciana Mercedes Giroto .....</u>	<u>169</u>

<u>Relaciones laborales en el sector público.</u>	
<u>Algunas particularidades del Estado como espacio de trabajo</u>	
<u><i>Magdalena Gil García</i>.....</u>	<u>189</u>
<u>Impersonalidad y responsabilidad colectiva</u>	
<u>en las instituciones públicas</u>	
<u><i>Gustavo H. Marin y Lupe Marin</i>.....</u>	<u>211</u>
<u>Políticas de Gobierno Abierto en los deliberativos municipales</u>	
<u><i>Marta Valeria Pau y Ricardo Sebastián Piana</i> .....</u>	<u>233</u>
<u>Los autores.....</u>	<u>255</u>

# Introducción

En los últimos años ha emergido con fuerza un interés por conocer el funcionamiento detallado del Estado, su diversificada estructura interna, sus relaciones con diferentes actores, sus modalidades de intervención en las esferas del mercado y la sociedad civil mediante políticas, y la manera de enfrentar los problemas específicos del ejercicio del gobierno y la gestión pública. Esta renovada preocupación tiene, al menos, dos fuentes. Por un lado, una ya extensa experiencia democrática –atravesada por graves crisis socioeconómicas y notorios fracasos gubernamentales– que ha puesto en el centro de la consideración pública las complejas vinculaciones entre política y gestión. Pero por otra parte, es también perceptible una cultura ciudadana que hace de la provisión eficiente y equitativa de bienes y servicios de calidad creciente un medio de intercambio político altamente valorado. Hoy en día, la política no solo tiene que dar cuenta de sus actos de manera transparente, ante una sociedad cada vez más informada y exigente, sino que también debe mostrar que es capaz de gestionar adecuadamente los recursos públicos a fin de resolver los problemas concretos de la ciudadanía.

A pesar de esta expansión de estudios sobre el Estado y las políticas públicas, aún creemos que estamos en deuda con la realización de investigaciones que reflexionen sobre la producción de conocimiento y las políticas, sobre la vinculación entre la academia y las organizaciones de la administración pública. Mirado desde la Universidad, el Estado y sus políticas se han tomado como objeto de estudio, realizando numerosos y valiosos trabajos de investigación con una lectura crítica sobre el funcionamiento estatal y el desempeño de las políticas. Estos trabajos han aportado en la descripción y explicación de distintos fenómenos del ámbito público estatal. Pero han sido menores las experiencias colaborativas en la generación de conocimientos que tengan en cuenta los saberes propios de los profesionales que allí se desempeñan y que a la vez sean capaces de permear las prácticas estatales.

En tal sentido, últimamente se ha puesto en cuestión desde el ámbito académico la visión tradicional que invoca la “transferencia” de conocimientos (hay alguien que “sabe” –desde la universidad– y vierte sus saber a aquellos que “no saben”), en el campo social y de las políticas. Sin embargo, para superar este enfoque es necesario tender puentes y avenidas de diálogo, donde el saber del “académico” encuentre canales de comunicación y un espacio de intercambio mutuamente enriquecedor con las experiencias y el *expertise* de los agentes públicos.

Ciertamente, desde el Estado se ha impulsado la articulación con las Universidades a través de diversos convenios, como por ejemplo en lo referido al análisis de resultados de las políticas públicas. Pero suele convocarse a la Universidad en la etapa final, en el momento de la evaluación, o en su momento inicial, para la elaboración de “diagnósticos” sociales. Desde este ámbito también está pendiente la sostenibilidad de estos espacios y que el resultado sea transformador más allá de un producto, un informe o una estadística; esto es, que contribuya sistemática e institucionalmente a la formulación de las políticas. El acercamiento se genera, pero los dos ámbitos siguen separados por lógicas de funcionamiento que hacen difícil una articulación sistemática y sostenible en el tiempo.

No obstante estas dificultades, desde hace algunos años –quienes son autores de los distintos capítulos que componen este libro– hemos compartido distintas jornadas de discusión e intercambio, y en este marco de reflexión conjunta surgió la iniciativa de esta edición, que se realiza con el impulso y aporte de la Comisión de Investigaciones Científicas de la Provincia de Buenos Aires (CIC) y de la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación.

Esta publicación surge en gran medida como derivación, ampliación y profundización de preocupaciones de un itinerario de investigación, de reflexión y de debate colectivo que ya lleva varios años de compartida labor en torno a la problemática del Estado, las reformas y las políticas públicas. En efecto, desde el Departamento de Sociología, entre los años 2005 y 2007, se realizaron trabajos de investigación de manera conjunta con distintas áreas de la administración pública provincial que contaron con el apoyo de la Comisión de Investigaciones Científicas de la Provincia de Buenos Aires (CIC). En aquel entonces concluimos que la realización de esos proyectos constituyó una fructífera experiencia de vinculación entre dos instituciones públicas –la Universidad y el Estado Provincial– que era necesario continuar y perfeccionar mediante

iniciativas futuras de similar índole. Posteriormente, desde el año 2010 venimos desarrollando una línea de investigación, en el marco del Programa de Incentivos a la Investigación, bajo el título: “Gobernabilidad democrática y reformas político-estatales en la provincia de Buenos Aires: vinculaciones entre producción de conocimiento y toma de decisiones en los procesos de elaboración de políticas públicas”, radicado en el Instituto de Investigaciones en Humanidades y Ciencias Sociales (IdIHCS/UNLP-CONICET), de la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, de la Universidad Nacional de La Plata. Allí hemos analizado y debatido sobre distintas aristas de la política pública, iniciando acercamientos y acciones conjuntas. En la actualidad nos encontramos publicando este libro, compartiendo este espacio y apostando a nuevas líneas de acción conjunta porque creemos que el intercambio plural es enriquecedor para los autores y para las instituciones que integramos. Tanto para quienes se desempeñan exclusivamente en el ámbito académico, para quienes tienen como inserción profesional su trabajo en el Estado y para otros, que tienen una doble pertenencia laboral, como docentes e investigadores de la Universidad y como agentes de la administración. Sin duda, para los integrantes de los distintos equipos de trabajo, el balance de este proceso de vinculación es positivo y el aprendizaje es mutuo.

La premisa básica del análisis del que partimos es que la dinámica política y la dinámica estatal han de ser estudiadas conjuntamente, en sus vinculaciones, asincronías y mutua influencia. El enfoque parte de una mirada sociopolítica e institucional de las políticas públicas. De acuerdo con una caracterización clásica –inspirada en trabajos como los de Oszlak y O’Donnell, entre otros– una política pública (o estatal) puede ser definida como un curso de decisiones específicas tomadas por autoridades estatales para enfrentar una cuestión de la agenda pública. Con base en esta caracterización, como lo ha recordado Luis Aguilar Villanueva, una larga tradición de estudios sobre las políticas públicas ha distinguido entre el estudio de la política (*politics*) y el análisis de las políticas (*policies*). En el primer caso, para hacer referencia al entramado de reglas, recursos y relaciones de poder entre actores estratégicos en una sociedad; en el segundo ámbito, para referirnos a las condiciones más específicas de elaboración y puesta en práctica de los cursos de acción estatal. En un sentido importante, esta distinción analítica sigue siendo válida, pero su tajante división convertida en una nueva dicotomía puede llevarnos por mal camino. Por tal razón, hemos tratado de mantener unidas las consideraciones

propias de la “*politics*” junto con el estudio de las “*policies*”, incluyendo una tercera dimensión, la reflexión y propuesta de estrategias metodológicas para el abordaje de los distintos artículos y la presentación de algunos casos que ejemplifican los distintos temas que integran el libro.

El volumen comienza con un artículo de Camou y Chain que analiza, desde un recorrido histórico y a través de un caso particular referido a la provincia de Buenos Aires, la relación entre los procesos de elaboración de conocimiento y la toma de decisiones.

La reflexión sobre los distintos enfoques y metodologías para el análisis de las organizaciones públicas y las diversas formas de aproximación y conocimiento a los múltiples fenómenos que atraviesan actualmente a este tipo de organizaciones y sus contextos de inserción es abordado en el trabajo de Pagani y Arce, que sintetizan los alcances y posibilidades de diferentes técnicas y realizan un conjunto de recomendaciones para el desarrollo de estudios que tomen como objeto de estudio al Estado.

También se ha puesto en el centro de la escena las relaciones entre Estado y la sociedad, a partir de una reconfiguración en la relación entre lo público, lo privado y lo político, que ha impactado en un cambio en el diseño de políticas, a partir de la presencia de una pluralidad de actores que intervienen en el campo de lo público. Schuttenberg y Lozano analizan en este sentido la relación entre Estado y los movimientos sociales, y proponen dimensiones para pensar esta vinculación en el plano ideológico y pragmático de la política. Por su parte, Pagani aborda las concepciones de la participación ciudadana y las políticas públicas a partir de identificar las particularidades en cada etapa del ciclo de la política. En el artículo se señalan, como “piezas” de un rompecabezas, distintos ejes para estudiar los procesos de participación: contextos; actores convocados, sus motivaciones y prácticas; argumentos, niveles y mecanismos presentes en este tipo de políticas.

Entre las nuevas configuraciones en el campo de las políticas estatales resulta imprescindible la inclusión de la perspectiva de género. El trabajo de Payo conceptualiza algunos puntos relacionados con el diseño y la implementación de las políticas públicas. Se trata de un estudio de carácter exploratorio donde se indagan algunos casos considerados como “buenas prácticas” que pueden contribuir a la comprensión de la incorporación de este enfoque, contemplando necesidades específicas del género, así como sus usos, posibilidades y dificultades.

Otra preocupación que no debía quedar fuera de debate en un libro sobre políticas públicas es la temática del desarrollo. Del Giorgio Solfa y Giorotto exponen algunas reflexiones acerca de las tipologías del concepto de desarrollo y presentan los diferentes adjetivos que se le adicionan al concepto: desarrollo económico, sustentable, sostenible, local, social, social sostenible y endógeno.

Los siguientes dos capítulos incluyen trabajos que dan cuenta de otro actor central para pensar las políticas: los agentes estatales. En el artículo de Gil García se describen las relaciones laborales en el sector público, planteando las principales cuestiones de la agenda, los actores y sus dinámicas, y se exponen un conjunto de reflexiones acerca de las particularidades del Estado como ámbito de trabajo. Por su parte, Marín y Marín, reflexionan sobre un conjunto de fenómenos y problemáticas ligadas al ejercicio de las tareas de los funcionarios públicos al interior de la arena institucional-estatal, y problematizan lo que denominan la “impersonalidad” de las tareas de los agentes estatales y la responsabilidad colectiva que implica.

Finalmente, un libro sobre políticas públicas no puede dejar de abordar el análisis de la introducción de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación, que han transformado los modelos tradicionales de organización y que también involucran nuevas formas de relación entre el Estado y la ciudadanía. Pau y Piana, luego de un recorrido sobre las concepciones de gobierno abierto, presentan resultados a partir de una serie de indicadores relevados sobre los sitios web de los legislativos locales.

En síntesis, este libro es un modesto aporte a la continuidad y a la profundización de ese vínculo complejo pero fructífero entre la academia y la gestión, entre la investigación científica y los procesos de toma de decisiones, entre la Universidad Nacional y la Administración Pública, que no solo declamamos sino que practicamos como trabajo en conjunto. Esperamos que la lectura de estas páginas contribuya tanto a una mejor comprensión de las problemáticas de las actuales políticas públicas como a brindar sólida evidencia y productivos marcos analíticos para su abordaje.

Antonio Camou y María Laura Pagani  
La Plata, otoño de 2017.

# Estado y movimientos sociales. Una propuesta para pensar la relación en torno a cuatro dimensiones de análisis

*Mauricio Schuttenberg y Juan Ignacio Lozano*

## Introducción

En los últimos años la discusión sobre la relación entre Estado y movimientos sociales se constituyó en el centro de la escena. Los cambios y el protagonismo que tuvieron las organizaciones sociales despertaron el debate al interior de los distintos actores sociales y políticos sobre la característica y la naturaleza de esta relación. Estos debates se trasladaron también al plano académico donde se comenzó a generar un campo de estudios específico. Teniendo en cuenta este proceso, la articulación entre Estado y movimientos sociales tendió a pensarse en términos unitarios y verticalistas. Esto significó que en esa la relación, en general, se le dio mayor énfasis al Estado que a los movimientos, supeditando la acción colectiva y política al posicionamiento del primero. La idea del capítulo es complejizar la reflexión, identificar alguna posibles preguntas de investigación y perspectivas metodológicas a partir de avanzar en la conformación de las dimensiones de esa articulación para su análisis y problematizar en torno a cuatro campos posibles de vinculación entre estos actores sociales y el Estado. Estas dimensiones son: la articulación política identitaria, la legislativa, la ejecutiva y la participación en gestión de programas y políticas públicas.

## Las miradas sobre los movimientos sociales

La necesidad de analizar los movimientos sociales para las ciencias sociales se dio desde el momento en que muchas de las certezas acerca de las

identidades colectivas homogéneas se fueron desmoronando (Schuster, 2005). A partir de los años sesenta se da un cambio en la unidad de análisis de los estudios sociológicos. El movimiento obrero deja su lugar en las indagaciones al surgimiento de lo que se denominó “nuevos movimientos sociales”.<sup>1</sup> De la mano de lo anterior se rompe con las clasificaciones y análisis que partían del concepto de clase social. En “las nuevas sociedades” reflexivas (Beck, 2002 y 2004) cambiantes el conflicto parece diseminarse por todo el espacio social y no será ya, solo, el movimiento obrero el sujeto político que encarne el conflicto societal.

En ese contexto cobraron forma dos vertientes fundamentales, una en Estados Unidos –conocida en principio como “teoría de la movilización de recursos”– y la otra en Europa –o teoría de los nuevos movimientos sociales propiamente dicha–, cada una proponiendo contribuciones particulares al análisis de los movimientos.<sup>2</sup> No obstante, es necesario aclarar que las perspectivas europeas y norteamericanas no representan “escuelas” teóricas unitarias, sino que defienden diferentes interpretaciones en sus explicaciones sobre el surgimiento y desarrollo de los movimientos sociales desde los setenta (Klandermans y Tarrow, 1988, citado en Rubio García, 2004). Si en las propuestas norteamericanas era el carácter estratégico de la acción colectiva lo que proporcionaba el principal nexo de unión, formular los nuevos movimientos sociales como la reacción a los cambios estructurales de las sociedades avanzadas será el elemento unificador de los teóricos europeos. Las diferencias entre las dos escuelas de pensamiento obedecían a las tradiciones intelectuales dominantes en cada cultura: individualista en Estados Unidos y estructuralista en Europa (Tarrow, 1997 y 1999).

En la vertiente norteamericana, las investigaciones sobre los movimientos sociales se centraron en sus formas de acción política y sus posicionamientos estratégicos, que fueron analizados desde el concepto de acción

---

<sup>1</sup> La etapa previa a los años sesenta y setenta, se caracterizaba por la tendencia a la formación de grandes actores colectivos fundados e identificados con el mundo del trabajo. En el plano económico social, las ideologías intervencionistas y dirigistas, con algunos rasgos distintivos derivados de sus historias nacionales, fueron un elemento presente en la mayoría de las elites gubernamentales. El cierre de esta etapa mundial tuvo como principales procesos: en el Oeste, la crisis del Estado de Bienestar y la disminución de la importancia política y económica de la clase obrera industrial; en el Este, los colapsos de los socialismos reales; en el Sur, las transiciones a la democracia (Sidicaro, 2003).

<sup>2</sup> La bibliografía sobre estas teorías es amplia y variada. Una síntesis bibliográfica de temas y autores puede encontrarse en Jenkins (1994).

colectiva. Esta noción apuntaba a dar cuenta de las motivaciones por las cuales se producía efectivamente la movilización de colectivos. En este marco, en un primer momento la cuestión de la identidad de los movimientos sociales quedó relegada en la búsqueda de elementos “externos” que pudieran explicar la movilización y la acción política. La acción entonces se explicó a partir de las oportunidades políticas y la aparición coyuntural en el sistema político de elementos que promueven a la participación.

No obstante, luego aparecieron conceptos que apuntaban a explicar la movilización desde la indagación de las motivaciones “internas” de los movimientos. Así surgieron los conceptos de estructuras de la movilización y los marcos estratégicos que miraban hacia el interior de las organizaciones en la búsqueda de explicaciones de la acción. La escuela norteamericana se centra entonces en la de estrategia.<sup>3</sup> Todas las construcciones simbólicas –las “banderas”– de las organizaciones fueron pensadas en términos de construcciones con fines específicos, o elementos a los que, mediante una operación estratégica, los líderes tomaban con un fin determinado.

Los conceptos centrales de la teoría del enfoque político<sup>4</sup> son los de estructura de oportunidades políticas, las estructuras de movilización y la construcción de procesos enmarcadores. El primero de los conceptos mencionados, es decir, el de la estructura de oportunidades políticas, es definido como “dimensiones congruentes –aunque no necesariamente formales o permanentes– del entorno político que ofrecen incentivos para que la gente participe en acciones colectivas al afectar a sus expectativas de éxito o fracaso” (Tarrow, 1997, p. 155). El concepto de estructura de las oportunidades políticas ayuda a comprender

---

<sup>3</sup> Según esta perspectiva, la sociedad es un mercado de recursos económicos, sociales e ideológicos y tanto los actores inconformes como sus adversarios desarrollan estrategias racionales para obtener la satisfacción de sus demandas o proteger sus intereses. De esta manera, el proceso central es el de la movilización de recursos que se conforma, por un lado, alrededor de individuos insatisfechos con un orden, que acumulan fuerza y desarrollan estrategias para incrementarla, y, por otro, por actores que defienden el orden y manejan el control social (Tarrés, 1992, p. 744).

<sup>4</sup> La teoría de los procesos políticos es, de alguna manera, subsidiaria de la teoría de movilización de recursos, que tiene como rasgo central el componente instrumental de la racionalidad estratégica como criterio de maximización de utilidades con el cual se evaluará la relación costo-beneficio de implicarse individualmente en la acción colectiva. El enfoque político incorpora sus principales supuestos y profundiza el análisis en torno de la organización que se moviliza y el contexto en el que se produce (Armellino, 2007).

por qué los movimientos adquieren en ocasiones una sorprendente, aunque transitoria, capacidad de presión contra las elites o autoridades y luego la pierden rápidamente a pesar de todos sus esfuerzos.

Por otro lado, la denominada teoría de los movimientos sociales o vertiente “europea” se concibe como una contrapropuesta para comprender las luchas y reivindicaciones sociales a partir del rescate del actor y del sujeto. La perspectiva de los nuevos movimientos sociales que se origina en Europa trata de poner en evidencia las dimensiones culturales y sociales de las prácticas colectivas. Para esta línea, los actores sociales, por medio de sus prácticas colectivas, reinterpretan normas y valores, creando nuevos significados para los estrechos límites de la acción política. Esta línea de investigaciones compartía un desencanto con el marxismo estructural que privilegiaba el análisis de las contradicciones de las clases definidas desde la economía. También les interesaba comprender las movilizaciones que se desarrollaban en sus países a fines de los años sesenta, las cuales aparecieron como nuevas y distintas de las anteriores analizadas por la izquierda política.

La perspectiva de los movimientos sociales buscó comprender la lógica de la acción colectiva en las llamadas sociedades europeas posindustriales. La contribución de esta perspectiva fue que rescató a sectores sociales que habían sido borrados por la aplicación de modelos estructuralistas, o por la implacable lógica de la teoría de las clases sociales. De esa forma se descartaban las explicaciones que daban por supuesto el comportamiento de ciertos actores (Tarrés, 1992).

Melucci (1994) criticó a la teoría americana porque al poner el énfasis en la movilización de recursos reducía el análisis de los movimientos al puro terreno de la política y, en concreto, a la confrontación con el sistema político y la intervención en las decisiones políticas, subestimando la creación de códigos culturales sobre los cuales se asientan las acciones públicas. Por otra parte, este enfoque descuidaba el análisis de las causas últimas que provocan la movilización, bajo el argumento de que los motivos de las quejas son permanentes y solo cambian los recursos disponibles (Pérez Ledesma, 1994).

El eje para Melucci (1994) es que los fenómenos colectivos son resultado de múltiples procesos que favorecen o impiden la formación y el mantenimiento de las estructuras cognoscitivas y los sistemas de relaciones necesarios para la acción. De esta forma, el fenómeno colectivo es producto de procesos sociales diferenciados, de orientaciones de la acción, de elementos

de estructura y motivación. Para este autor, faltaba el análisis de los procesos a través de los cuales los individuos evalúan y reconocen lo que tienen en común y deciden actuar conjuntamente “fruto del reconocimiento emocional” (Melucci, 1994, p. 155). Esta teoría pone el énfasis en el proceso de construcción de un sistema de acción colectiva donde los actores producen estructuras cognoscitivas comunes que se denominan *identidad colectiva*. La identidad colectiva puede cristalizar en formas organizacionales, sistemas de reglas y relaciones de liderazgo.

Estas discusiones entre estos dos paradigmas de la acción colectiva dieron lugar luego a la necesidad de articulación entre los mismos. Diversos autores destacarán la necesidad de producir puentes o acercamientos entre ambos con el fin de tener una visión más compleja de los movimientos que, situándose solo en una de las perspectivas, no sería posible (Munck, 1995; Schuster, 2005).

No obstante, a la hora de pensar un andamiaje teórico para el análisis de las organizaciones sociales en la Argentina contemporánea, los conceptos desarrollados anteriormente de las teorías del enfoque político y de la movilización de recursos resultan poco sensibles para el análisis de los procesos constituyentes y de las reconfiguraciones identitarias de las organizaciones populares por prestar escasa atención a la dimensión simbólica de las mismas, subsumiendo esa producción detrás de una concepción más estratégica de la política.

Asimismo, los enfoques identitarios como los de Melucci, Pizzorno y Touraine, basados en el concepto de la identidad colectiva de los nuevos movimientos sociales, necesitan una “adaptación” para el análisis de organizaciones latinoamericanas y argentinas en particular, puesto que estas se caracterizan por la construcción de fuertes vínculos y tradiciones con formas de organización política que pueden ser vistas como una continuidad de reivindicaciones centradas en la defensa de los derechos de los trabajadores y no en demandas particulares como sería la característica de los movimientos sociales (Gurrera, 2005).

Retomando a Schuster (2005), un importante antecedente teórico metodológico en la temática es la propuesta del autor que entrecruza, en una matriz, una serie de dimensiones de análisis donde intenta integrar las dos corrientes teóricas de la acción colectiva para los estudios de la protesta social: a) la primera remite a la matriz identitaria de los protagonistas implica preguntarnos quiénes son las personas y los grupos que participan en la acción; b) la segunda dimensión remite a las condiciones o configuraciones

estructurales, es decir, a las condiciones sociales, económicas, políticas en las que el agente colectivo se modela y que influyen o no en el actuar; c) una tercera dimensión es la que se refiere a la demanda de la acción; d) la cuarta es la del formato o repertorios de la acción colectiva, el modo en que se es visible en la escena pública y, e) la última dimensión, es la que se denomina performatividad, que remite a la capacidad inherente a toda enunciación pública de redefinir las reglas y los recursos que constituyen el campo simbólico dentro del cual se produce y se reconoce, y se refiere al impacto político.

Otra forma de aproximación es la de abordar la relación con el Estado desde la perspectiva de los movimientos. Este es un punto que merece una profundización puesto que, en términos generales, en el estudio de la interacción Estado y movimientos sociales primaron miradas fundamentalmente desde “arriba”. Estas adoptaron el término de cooptación para explicar la dinámica política de las organizaciones sociales, la mutación en las formas de acción y su revisión del posicionamiento frente al espacio político. En este primer momento las miradas tendieron a posicionar, en general, el foco sobre el Estado y menos en las organizaciones sociales. No obstante, con el avance del proceso político, las perspectivas de las organizaciones comenzaron a ser analizadas. Es en este punto donde creemos existen algunas dimensiones que pueden continuar indagándose.

### ***La dimensión de la articulación política identitaria***

Con el objetivo de complejizar la reflexión y avanzar en la conformación de las dimensiones de la articulación política es de destacar el sesgo “verticalista” en la mirada de los estudios que intentaron explicar la relación entre Estado y movimientos sociales. Allí la lupa se centró en cómo los discursos desde el Estado reconfiguraron el mapa de relaciones políticas con las organizaciones, construyendo una nueva hegemonía, y menos en cómo ese discurso era recibido y resignificado por las organizaciones. En síntesis, estos estudios sobre transformaciones hegemónicas tuvieron en cuenta una perspectiva desde el lado “articulador” (Barros, 2006) y no desde el lugar del “articulado”. Este punto constituye un argumento central puesto que, desde esta perspectiva, las identidades políticas fueron analizadas en tanto que identidades subordinadas interpeladas por discursos hegemónicos y no en términos de cómo respondieron a esta interpelación.

Un aspecto a profundizar necesariamente en el análisis de la articulación política es el de recuperar la historia de las organizaciones para comprender

que las relaciones entre estas y el Estado no son de cooptación, sino que se trata de un proceso de construcción y reconstrucción de las identidades, en donde se pone en juego la historicidad sedimentada de las organizaciones en un nuevo contexto.

Esta perspectiva permite, en definitiva, responder los siguientes interrogantes: ¿Cómo y mediante qué operaciones políticas se entrelazan las trayectorias de las organizaciones y el Estado? ¿Cómo son las instancias de producción de identidad? ¿Cuáles fueron los quiebres en esas producciones y qué hechos las marcaron? Detrás de este análisis subyace la hipótesis de que las tradiciones políticas condicionan en gran medida los posicionamientos de los movimientos sociales y nos permiten entender cómo algunas organizaciones que surgieron como expresiones de la resistencia a las políticas de los años noventa pudieron una década después ser parte de la concertación en el poder.

En este aspecto, lejos de adherir a una concepción esencialista de las identidades, este trabajo apunta a pensar a los movimientos no como una identidad esencial sino como una construcción histórica en donde las diversas identidades ponen en juego procesos de construcción, que incluyen elementos sedimentados a partir de sus experiencias políticas previas y elementos que se activarán al calor de la coyuntura y las alternativas del proceso político.

La identidad implica entonces un proceso dinámico de construcción de significados. En este punto recuperamos el concepto de configuración identitaria propuesto por De la Garza (1997, 2001). Entender la identidad como una configuración permite concebirla como un proceso móvil que articula elementos heterogéneos que tendrán distintos lugares en esa cadena significativa en las distintas coyunturas.

Pensar las identidades en estos términos abre la posibilidad de entender la conformación de nuevas configuraciones. No obstante, cada reordenamiento, cada incorporación, cada modificación, cada reconfiguración, genera reacomodamientos donde se pueden identificar continuidades y cambios (Barros, 2006). Dentro de esos elementos que se reconfiguran tiene importancia el análisis de los puntos nodales donde se condensan los significados. En efecto, en la configuración identitaria no todos los significados tienen el mismo peso para la articulación; algunos códigos pueden adquirir primacía y opacar a otros que permanecen subalternizados, pero que pueden emerger y conformarse en “articulantes” de la red de códigos y por lo tanto también del proceso colectivo de dar sentido (Retamozo, 2009).

Reconstruir los puntos nodales sobre los cuales las organizaciones construyeron su identidad y cómo estos fueron mutando en las diferentes etapas es un aspecto fundamental al abordar la articulación política, así como indagar en estos imaginarios que se construyen sobre las experiencias de las organizaciones, pero también sobre sus deseos, aspiraciones e intereses. Esto último es central, puesto que las diferencias entre las organizaciones y sus posicionamientos pueden ser explicadas desde la construcción de sus intereses, expectativas de cambio y proyectos futuros. El dispositivo imaginario brinda a una identidad política un esquema colectivo de interpretación, la codificación de expectativas y esperanzas así como la fusión de una memoria colectiva de los recuerdos y de las representaciones del pasado (Schuttenberg, 2013).

Ahora bien, el camino para acceder a esos imaginarios asociados al sentido de la acción es el análisis de los discursos sociales. Esta tarea no consiste en estudiar lo que los actores dicen por oposición a lo que hacen; como sostienen Verón y Sigal (2004), el análisis de los discursos es indispensable porque si no conseguimos identificar los mecanismos significantes que estructuran el comportamiento social, no comprenderemos tampoco lo que las organizaciones hacen. De esta manera, los discursos interesan analíticamente en tanto es imposible interpretar la acción política fuera de toda hipótesis sobre la matriz significativa que la genera. Estudiar el discurso de las organizaciones presupone que este no se concibe como una dimensión separada de la acción política y como mero adorno del lenguaje (Laclau, 2005) sino como práctica significativa.

Analizar las formas de constitución y reconfiguración de las identidades políticas implica retomar algunos conceptos claves de Laclau<sup>5</sup> como: hegemonía, antagonismo, puntos nodales, significantes vacíos, significantes flotantes, lógica de equivalencia, lógica de la diferencia. La importancia del análisis del discurso parte de un principio ontológico que es comprender a lo social como un espacio discursivo, con lo cual la concepción de estructuración de lo social responde a un modelo retórico. La noción de discurso de Laclau refiere a toda relación de significación. Desde esta perspectiva, el discurso no sería producido por un sujeto que fuera su agente, sino a la inversa, el sujeto social sería una realización del discurso (Biglieri, 2007).

---

<sup>5</sup> De la extensa obra del autor nos centramos en Laclau (1985, 1994, 1998, 2000, 2002 y 2005).

Las tradiciones políticas son unidades de análisis fundamentales, pues condicionan en gran medida los posicionamientos de los movimientos sociales y nos permiten entender las posturas tácticas y estratégicas. La recuperación de las trayectorias políticas de las organizaciones y las experiencias previas posibilitan reconstruir las tradiciones, las instancias de decisión, reactivación y sedimentación para comprender las diversas articulaciones de los movimientos y sus distintas formas de vinculación con el Estado. Las formas diferenciales que adquirieron los desplazamientos discursivos y los elementos simbólicos que predominarán en cada una de las identidades explicarán las diversas maneras de vincularse con el Estado.

Como cierre del apartado de articulación política podemos plantear que el proceso de articulación y reconfiguración de las identidades no puede pensarse por fuera de las experiencias históricas ni tampoco rehuyendo del espacio de libertad-creación que los actos de identificación generan en las identidades. Ese espacio de creación debe analizarse en su confluencia con lo sedimentado en tradiciones y matrices que estructuran un espacio de posibilidades de reactivación (Schuttenberg, 2013 y Schuttenberg y Natalucci, 2013).

### **La dimensión de la experiencia de organizaciones sociales en el campo legislativo**

Esta dimensión de análisis tiene dos perspectivas fundamentales. La primera, quizás la más tradicional, tiene que ver con el análisis de la influencia de los movimientos sociales en la construcción de la agenda pública. Algunos autores como Tamayo Sáez (1997) los denomina sesgos negativos en la agenda institucional, y otros los analizan como factores y promoción de intereses en la construcción de la misma (Sánchez, 2013).

Otra perspectiva analiza las estrategias desplegadas en la incorporación de militantes de movimientos sociales en las listas de candidatos para cargos legislativos, que se suma a la estrategia previa de sumar militantes a cargos ejecutivos, en direcciones, secretarías, etc., que abordaremos en el próximo apartado. Los lugares en las listas fueron tanto a nivel local, provincial y nacional.<sup>6</sup>

---

<sup>6</sup> Como afirma Moscovich (2013) esta estrategia no puede generalizarse, ya que varias investigaciones han caracterizado y demostrado las notables diferencias entre los regímenes políticos de las provincias “como menos democratizados, competitivos y sensibles a las demandas ciudadanas que su par federal” (Giraudy, 2010; Gervasoni, 2010; Behrend, 2011). Especificar de dónde sale la cita literal que aparece entre comillas. O eliminar comillas si es una referencia general.

Con la reforma de 1994 se propiciaron una serie de innovaciones en el sistema electoral argentino, como la duración a cuatro años de los cargos ejecutivos y la elección directa de los senadores, estableciéndose un sistema de voto limitado o lista incompleta que asigna dos senadores a la lista partidaria que hubiera obtenido mayor número de votos y el tercero a la que le sigue en cantidad de sufragios (Abal Medina y Suarez Cao, 2003).

Para las elecciones legislativas del año 2005, existió a nivel nacional una gran dispersión de partidos y, a la vez, una gran cantidad de alianzas electorales que variaron según los armados particulares en cada provincia. Para el caso de la provincia de Buenos Aires el Partido Justicialista se mantenía dividido, por lo cual se presentaron varios candidatos por el mismo partido, diferenciándose básicamente por una lista oficial (Frente Para la Victoria, FPV), que jugaron aliados con el gobierno de Kirchner, y con el Partido Justicialista “no alineado”.

Como señala Marifil (2015) más allá de los distintos espacios de inserción había en principio un reconocimiento por parte de quienes estaban en el poder ejecutivo: los movimientos sociales y sus militantes más referenciados habían confrontado la experiencia neoliberal, sobre todo de los noventa y los dos años de profundización de la Alianza. También compartían el convencimiento de que era necesario disputar el Estado, para lo cual, a partir de políticas públicas y redistributivas, lograr mejoras sustanciales para los sectores populares.

El universo de experiencias en el ámbito legislativo es muy diverso, demostrando también las complejidades que el desempeño en ese espacio tiene con las posibilidades de instrumentar cambios.

El año 2005 fue el momento en el que más miembros de movimientos sociales asumieron como concejales y diputados por el Frente para la Victoria. Recordemos el contexto: Néstor Kirchner asume en 2003, con un apoyo de 22 %, posibilitándole acceder a un ballotage con Carlos Menem. Este último, debido a la imagen negativa o contrario a votarlo, desiste, asumiendo el primero. El primer gabinete presidencial cuenta con bastante continuidad del saliente, Eduardo Duhalde. Además de tener serios desafíos económicos y sociales, lo político no debe soslayarse. La creciente interna en el peronismo –entre una línea referenciada a Duhalde, más tradicional, frente a la experiencia que estaba construyendo el presidente, bajo la identidad de Frente para la Victoria, una experiencia con intención de apostar a la transversalidad–, resultó en las elecciones legislativas de 2005, y en el escenario bonaerense, con el triunfo de

Cristina Fernández del FPV sobre Hilda González del PJ (Partido Justicialista), y se generó un encausamiento de todo el partido.<sup>7</sup>

Si los espacios de gestión política tienen complejidades y racionalidades distintas, la experiencia en el trabajo legislativo puede dar cuenta de mayores obstáculos. La bibliografía que trabaja esta dimensión identifica que el ámbito legislativo es propicio para instalar demandas o problemáticas acerca de las cuales los referentes de los movimientos sociales tienen vasta experiencia. Sin embargo, avanzar en los proyectos de ley requiere articulación, establecer alianzas, y entender los tiempos propios del trabajo parlamentario, muy distinto a los tiempos que transcurren en los territorios. Como afirma Marifil (2015), la variable tiempo atravesaba la cotidianidad del trabajo, tiempo para presentar proyectos, tiempos de espera, tiempo para que cada comisión avance en el tratamiento, etc.

La relación entre los tiempos en el territorio, representar a los habitantes de los barrios, el establecimiento de mecanismos para que sean los propios vecinos que participen en los debates legislativos, fueron agenda y desafíos para los referentes de los movimientos sociales, ya que eran los mandatos sobre su lugar como legislador, siguiendo este argumento de que la “política” resuelva problemas reales y concretos vividos en los barrios, y en todo caso que sea el Estado quien se ocupe de resolver lo que ha generado.

Otra línea de análisis para esta dimensión reside en pensar los desafíos que los movimientos sociales tuvieron con las convocatorias a elecciones. Más allá del origen diverso de cada uno de ellos, entre otras características en común tenían una construcción por fuera del sistema de partidos tradicionales, los cuales eran identificados como responsables de la debacle social de 2001. Pero los avances logrados a partir de 2003 interpelaron fuerte acerca de qué hacer frente a las elecciones. Una estrategia identificada fue la de construir alternativas electorales con “boleta corta”, es decir, de candidatos locales, y que los habitantes del lugar pudieran luego optar por otras alternativas en las demás categorías. Sin embargo, más allá de alguna experiencia que se considera positiva, no es algo que prosperó en el tiempo ni en los territorios.

---

<sup>7</sup> De acuerdo a los resultados proporcionados por la Secretaría Electoral, Dirección Nacional Electoral. Los resultados fueron los siguientes: Elección Diputados a nivel nacional 2005 para la provincia de Buenos Aires. FPV: 42.04, ingresando 18 diputados; PJ: 15.17, ingresando 6; ARI: 8.77, ingresando 3; UCR: 7.92, ingresando 3; PRO: 6.99, ingresando 3 y PAUFE: 6.00, ingresando 2. (Ministerio del Interior. Subsecretaría de Asuntos Políticos y Electorales)

Moscovich (2013) afirma que, si bien varios movimientos sociales en nuestro país lograron integrarse en los gobiernos nacionales desde el año 2003, tuvieron serias limitaciones en espacios provinciales o locales. Justamente Gómez (2010) identifica que las experiencias anteriormente descritas, de armados electorales por fuera de grandes estructuras, se debió a la oposición de gobiernos locales.

Tavano (2016) establece, sobre una de las experiencias en una provincia del norte de nuestro país, que en el balance de lo realizado los movimientos sociales entendieron que si bien siempre consideraron la estrategia electoral y legislativa como incompatible con la lógica política movimientista, a partir de los cambios y articulación entre régimen político nacional y los repertorios de acción colectiva, era imprescindible innovar y apostar a nuevas construcciones políticas.

En definitiva, esta dimensión de experiencias invita a pensar cómo la tarea legislativa, la cual había sido desestimada en estas últimas décadas por los movimientos políticos y sociales más confrontativos como resabio de un sistema político decadente, es resignificada a partir de nuevas expectativas y articulaciones con el régimen político. Se resaltan también las dificultades que atravesaron estas experiencias, al encontrar que la tarea en ese campo cuenta con dinámicas muy diferentes a las territoriales, por un lado, y con una fuerte resistencia de la política “tradicional” por el otro. Este espacio requeriría además de estudios más sistemáticos en cuanto a relevar cuantitativa y cualitativamente el trabajo legislativo, o el tipo de estudios vinculados a impactos que hubieran podido generar en la agenda.

### ***La dimensión de la experiencia de organizaciones sociales en el campo Ejecutivo***

Una de las novedades institucionales del periodo de gobierno que se inicia en 2003 con respecto a los movimientos sociales que en los noventa protagonizaron el ciclo de protestas, reside en la participación de un grupo de ellos en la gestión de gobierno, con distintos grados de incorporación al mismo.

La incorporación de militantes de organizaciones sociales partía de un diagnóstico simple y contundente (Lozano, 2016) Los trabajadores administrativos, expertos o profesionales que desempeñaban tareas en espacios estatales no tenían un alto grado de involucramiento con la comunidad. Las tareas de orden comunitario, de abordaje territorial, integrando a instituciones con

fuerte presencia en los barrios no eran parte de la agenda de trabajo, instancia considerada relevante para las mismas.

Masseti (2009) aborda la relación Estado - movimientos sociales, con el objetivo de describir una trayectoria de politización de movimientos sociales específicos, la que establece que está conformada por tres momentos: un primer momento de confrontación o demanda con el Estado, un segundo momento, de “ongización” (cuando las organizaciones devienen como ONGs con el fin de participar en la distribución de recursos) y un último de institucionalización en la función pública, al menos en parte de estos movimientos. Por institucionalización refiere a un momento dentro de una trayectoria de politización en el cual determinadas organizaciones sociopolíticas se insertan en alguna instancia del Estado. Esta inserción, en tanto que un punto en una trayectoria, implica un doble desafío: la reconversión de las prácticas de las organizaciones sociopolíticas que antes era confrontación/negociación y el desafío de modificar desde el interior mismo del Estado las propias tradiciones en materia de función pública heredadas del proceso de los noventa (Masseti, 2009).

Las dinámicas conflictuales no son puras en el sentido de que presentan distintos niveles e instancias de interlocución, que permiten generar acuerdos y canalizar recursos. Es interesante analizar cómo impactaron las transformaciones de la política asistencial del Estado en las estructuras de las organizaciones socioterritoriales. Uno de los requerimientos para que el Estado pueda canalizar recursos es que estas se constituyan bajo la figura legal de asociación civil. La “oeginización” de las organizaciones empezó a ser dominante y a destinar más cuadros políticos a tareas administrativas y de gestión de recursos, implicando un cambio en la capacidad de ejercer la demanda a través de la protesta de las organizaciones ahora volcadas hacia adentro.

La diversidad de escenarios de relación Estado - movimientos sociales en torno a la dimensión conflictual y las dinámicas de colaboración permite comprender en parte la evolución que la relación adquirió con la incorporación de cuadros provenientes de los movimientos sociales a la función pública. Este momento se enmarca en un contexto de rupturas que operaron desde el kirchnerismo en oposición con el neoliberalismo.

¿La institucionalización implica la desmovilización de las organizaciones sociales y el abandono de temáticas que fueron los reclamos de partida de las mismas? Ante este interrogante Massetti (2009) afirma que, por un lado, se puede pensar que los límites de la institucionalización los pone la capacidad

de actuar sobre los temas centrales del movimiento social de origen en su nuevo rol de funcionarios, debiendo observar qué rol cumplen, qué recursos manejan, cómo distribuyen esos recursos. Por otro lado, se puede afirmar que ese contexto permitió la vigencia de los reclamos y temáticas del movimiento social. (Masseti, 2009).

Pérez y Natalucci (2010) abordan una reflexión interesante de este proceso al destacar que la estrategia combinaba la decisión de no reprimir con un discurso que se asentaba sobre la convocatoria a la “normalidad”. La doble estrategia del gobierno fue, por un lado, la revisión de la política social implementada durante el gobierno de Duhalde con una amplia convocatoria a la integración a la coalición de gobierno, por otro, se pusieron en marcha otros desactivadores de la movilización, como la estigmatización y judicialización de los participantes en las protestas. Asimismo, los autores resaltan, que esta trayectoria política se establece en el marco de un incipiente crecimiento económico que desplazó el eje de la desocupación y las políticas sociales paliativas hacia la integración al mercado de trabajo, la calidad del empleo y la promoción de la economía social como alternativa de producción. Frente a la recuperación económica y la revitalización del sindicalismo, la movilización social en reclamo de políticas compensatorias empieza a perder legitimidad social.

En este marco, un grupo de organizaciones piqueteras que adherían al universo nacional y popular, identificaron en el nuevo gobierno el restablecimiento de las tres banderas históricas del peronismo: soberanía política, independencia económica y justicia social; junto a la convocatoria a la reconstrucción del movimiento nacional, interpretando el cambio de coyuntura como un quiebre en la alianza entre la coalición gobernante y el sector concentrado del capital financiero que había regido durante los últimos treinta años (Natalucci, 2010; Pérez, 2010).

Una de las claves analíticas para pensar estos procesos es el desarrollo del concepto de gramática movimentista de la acción colectiva. La gramática<sup>8</sup> denominada “movimentista” orienta sus acciones a integrar sus demandas en el

---

<sup>8</sup> El uso del concepto de “gramática” aplicado a la sociología proviene de los desarrollos de la sociología pragmática que, mediante la elaboración de los conceptos de regla y juego de lenguaje acuñados por Wittgenstein, y desarrollados por la filosofía analítica de la acción, el postestructuralismo y la hermenéutica, han avanzado en una superación crítica de las concepciones dualistas y deterministas de la relación entre estructura y acción (Natalucci, 2010) Desde esta perspectiva, una gramática es un conjunto de reglas que definen las condiciones estructurales de la interacción social, conformando al mismo tiempo el medio y el resultado de la acción colectiva.

aparato del Estado generando un desanclaje entre los procesos de integración social y movilización colectiva respecto de las estructuras de representación política de matriz liberal democrática, fundamentalmente el sistema de partidos y las asociaciones intermedias autónomas (Germani, 2003; Di Tella, 1964 y 2003).

Natalucci (2011, p. 10) afirma que el ciclo de movilización abierto en 1997 tuvo una fuerza destituyente que contribuyó a la crisis política de 2001, sin embargo, esa movilización negaba la dimensión instituyente de la política, fortalecido esto último por gramáticas políticas<sup>9</sup> (autonomista y clasista<sup>10</sup>) que tenían una visión monolítica del régimen político.

En definitiva, esta noción de gramáticas alude a las reglas y usos que dotan de un principio de inteligibilidad a las acciones. La gramática movimentista refiere claramente sobre la base de pensarse en relación con el Estado nacional; incorporando el uso de un lenguaje de derechos que, por otra parte, permite superar la fragmentación y consolidar las articulaciones inter-organizacionales. Tiene, en nuestro país, como referencia al peronismo y a la tradición nacional-popular. En consecuencia, esta gramática suele fundamentarse sobre una matriz estatista, que tiene incorporada la dimensión instituyente de la política, pero sin renegar de la destituyente.

Rinesi y Vommaro (2007, p. 460) aluden que esta gramática “contiene en su seno esta doble dimensión: es conflicto y orden”, la gramática movimentista

---

<sup>9</sup> La gramática política debe entenderse como “un juego de reglas no escritas que delimita, por un lado, las pautas de interacción de los sujetos; y por otro, las combinaciones de acciones para coordinar, articular e impulsar intervenciones públicas, acciones que se dirijan a cuestionar, transformar o ratificar el orden social” (Natalucci, 2010, p. 100).

<sup>10</sup> No es objetivo en este capítulo distinguir la gramática movimentista de la gramática autonomista y la clasista, pero es necesario apuntar aquí que la gramática autonomista se caracteriza por la centralidad otorgada a los mecanismos deliberativos, en especial promueve el asambleario y horizontal, siendo el consenso la forma de toma de decisiones. A su vez, se prioriza lo territorial que se haya intrínsecamente vinculado a su concepción de cambio social, es decir “desde abajo, en el aquí y ahora a partir de la transformación de las relaciones cotidianas” (Burkart y Vázquez, 2008, p. 279). Natalucci (2011) afirma que la gramática clasista también comparte esta visión monolítica del régimen político al que iguala al Estado y a este como instrumento de dominación de la clase dominante, aunque manifiesta una revolución que reorganice las relaciones entre clases sociales, de modo de desaparecer al capitalismo como régimen de acumulación. En este sentido, se posiciona como la vanguardia de la clase dominada a la que espera conducir. Por ello, hay una presencia importante de un vínculo pedagógico que fortalezca la “conciencia clasista” a partir de discusiones de tipo ideológico-programático (Natalucci, 2008a).

se maneja en la tensión instituyente/destituyente precisamente porque los cambios que se quieren impulsar son posibles por la movilización popular.

Frente a ciclos de movilización surgen interrogantes sobre la institucionalización de los cambios que proponen y demandan las organizaciones. Al respecto, Pérez (2010) afirma la necesidad de pensar la institucionalidad, debiendo superarse concepciones de la institución política como mera cooperación/integración estatal de la movilización social, proponiendo así un concepto pragmático de institución definida como reglas de distribución y legitimación de recursos de autoridad y asignación que promueva la articulación de intereses y la conmensuración de identidades (Pérez, 2010, p. 401).

En su estudio de caso, Perelmiter (2012) destaca que el ingreso de militantes de movimientos sociales al campo burocrático-asistencial fue ideado en función de darle continuidad a las actividades que ya realizaban desde sus territorios, esto es, trabajo social de base, el anclaje territorial, y la representación de los desocupados pobres. Estos rasgos atravesaron la experiencia de gestión, los conflictos, en clara oposición a los viejos agentes estatales, “expertos”, “burócratas”, “administrativos”, etc. Sin embargo, esta inserción tiene efectos políticos ambiguos, ya que se entrecruzan tareas propias de la gestión pública con los criterios y racionalidades de los movimientos sociales y las particularidades de los territorios.

### ***La dimensión de la experiencia de organizaciones sociales en el campo de implementación de programas***

Como venimos desarrollando en apartados anteriores, podemos visualizar distintas estrategias en el vínculo entre el Estado y los movimientos sociales, que identificamos con los conocidos “cargos” en la gestión pública como así también con lugares en las listas para candidaturas para las legislaturas. Nos interesa aquí destacar otro conjunto de experiencias, no tan mencionadas ni analizadas, pero que fueron sustanciales en los últimos años. Nos referimos a lo que De Piero (2016) describe como propuestas institucionalizadas y herramientas de participación ciudadana en organismos de la administración pública.<sup>11</sup>

---

<sup>11</sup> De Piero encuentra antecedentes en experiencias institucionales ante las organizaciones piqueteras, la asamblea de Gualaguaychú y ya en la presidencia de Cristina Fernández de Kirchner con las organizaciones a favor de una reforma a la ley de medios de comunicación. Estas experiencias resultan paradigmáticas a la luz de que eran temas de agenda conflictivas, tanto por los actores involucrados, como por la temática en sí misma, en los que se intervino articulando con la sociedad civil (De Piero, 2015).

Podemos identificar distintos niveles de participación e involucramiento de los movimientos con la gestión de las políticas públicas. Las experiencias cuentan con diferentes lapsos de sostenibilidad en el tiempo, grados de institucionalidad, en cuanto a formalización, etc. La diversidad de las mismas implica evitar generalizaciones, pero al menos nos posibilita tener una primera lectura.

Una dimensión de análisis posible es identificar que varias de las convocatorias por parte del estado a las organizaciones sociales refirieron a un plano más instrumental, por lo cual desde las gestiones políticas requerían la realización de diagnósticos participativos, evaluaciones, como así también analizar algunos rasgos de la implementación, aunque esto último no es tan frecuente. La legitimidad que portaban los movimientos sociales, presentes en territorios relegados, acordando en la necesaria presencia del Estado, es una de las principales razones de este tipo de construcción.

Respecto a la institucionalidad, fueron muchas las estrategias de similar construcción en distintos niveles de gestión, basadas en conformar espacios institucionales que se proponían redefinir la intervención y la respuesta estatal frente a determinadas problemáticas sociales. Un ejemplo de ello fueron los establecimientos de Consejos Consultivos,<sup>12</sup> con fuerte presencia de integrantes de movimientos sociales y otros espacios colectivos, donde a través del intercambio y el diálogo, pudieran establecer y evaluar políticas públicas referidas a determinados sectores o problemáticas.

En una de las experiencias relevadas (Lozano, 2016) el hecho de crear un Consejo Consultivo tenía el objetivo implícito de transformar la respuesta estatal y el compromiso de los profesionales que trabajaban en esa dependencia estatal. Otra de las metas era actualizar el diagnóstico que el Estado tenía sobre una determinada problemática, desde una perspectiva participativa que pudiera incidir en la planificación de políticas públicas.

---

<sup>12</sup> La designación remite a los Consejos Consultivos creados a partir del Plan Jefes de Hogar Desocupados. Al respecto Smulovitz (2003) argumenta que los consejos consultivos “fueron creados con la intención de practicar un ‘control social por proximidad’. El control (...) no se basa en sus capacidades punitivas sino en su atribución para advertir e informar a las autoridades con capacidad de sanción irregularidades detectadas. Se desprende de esta variada y larga lista de funciones que para los diseñadores del plan los Consejos Consultivos tienen un papel estratégico y fundamental en el control y gestión cotidiana del mismo” (Smulovitz, 2003).

Para poder materializar este tipo de propuestas se apostó, desde los espacios gubernamentales, a la conformación de equipos en el que participaban tanto militantes de movimientos sociales como empleados administrativos, trabajadores técnicos, expertos, especialistas en comunicación, etc. Esta conformación de equipos era básicamente por acuerdos informales y personales entre funcionarios y militantes a los que en el trabajo diario y en “territorio” se los convocaba a formar parte de equipos. La pretensión era claramente que esta formación “mixta” pudiera materializar en un corto o mediano plazo avances significativos en la conformación y funcionamiento de los consejos.

Otras estrategias institucionales de similar conformación y funcionamiento fueron “Foros”, “Órganos Consultivos”, “Mesas de gestión”, entre otras. De Piero (2016) destaca que ante la heterogeneidad de las demandas en los territorios, en el periodo 2003-2015 se optó por una institucionalidad “fruto del conflicto, y no a la inversa”. La movilización fue entonces un recurso que utilizan los movimientos y organizaciones (McAdam y otros, 1999) para solicitar la presencia del Estado en el territorio, como un canal de comunicación permanente del Estado con el territorio, y así tener la posibilidad de procesar o al menos contener, los reclamos y demandas que en él se presentan. Este tipo de institucionalidad instó a una acción del Estado que en parte busca generar espacios relacionales para fortalecer sus políticas en el territorio. Los programas de participación en políticas públicas implicaron así una redefinición en la relación Estado-sociedad, en particular en términos de legitimidad y representatividad.

El autor afirma que, luego de la crisis del 2001, era necesario recentralizar el Estado, pero reconociendo la existencia de organizaciones y movimientos que si bien no contaban con capacidades para disputarle, si tenían una importante referencia en los territorios, lo que derivó en estrategias institucionales con grados de negociación (De Piero, 2016).

Por otra parte, el Estado se hacía presente en el territorio, y estos espacios institucionales también promovieron canales no solo de participación sino también de comunicación y cierta capacidad de procesar distintos conflictos que surgían en los mismos. Este tipo de experiencias revela también no solo potencialidades, sino grandes desafíos e interpelaciones tanto para la gestión pública como para los movimientos sociales. En principio porque son dispositivos de “control compartido” que generan recelos y desconfianzas. Otra dificultad son las distintas racionalidades, expectativas, y objetivos,

como así también el carácter performativo de los mismos en la cotidianidad de ambos espacios.

A vista de los otros tipos de experiencias, en todos está la tensión de la resolución de los problemas cotidianos. Como analiza Gradin (2013, p. 126) “La necesidad de mostrarse eficientes en la gestión de las demandas entraba en constante tensión con los tiempos y procedimientos de la gestión estatal (...)”.

Por último, en tanto aporte metodológico, el análisis de este tipo de experiencias, con un abordaje etnográfico, nos permite realizar ciertos desplazamientos que enriquecen al salir de posicionamientos como los mencionados anteriormente –“desde arriba”– al campo social, privilegiando prácticas cotidianas. En efecto, son estas prácticas cotidianas de militantes que “desde el Estado” empezaron a desarrollar tareas varias, las que interpelaban las visiones sobre la temática, el efecto del Estado en las organizaciones o, en todo caso, la complejidad del desarrollo de la política desde el Estado.

## Conclusiones

El presente capítulo planteó la necesidad de pensar estrategias teórico metodológicas abarcativas que logren subsumir diversas problemáticas y niveles de análisis. La cuestión de los movimientos sociales y la relación con el Estado ha sido motivo de un desarrollo de un amplio campo de trabajos en disciplinas diversas como la historia, la sociología, la comunicación y el trabajo social. Teniendo en cuenta esa diversidad constitutiva del campo, la idea del capítulo fue reconstruir un posible esquema de análisis para complejizar la reflexión, identificar algunas posibles preguntas de investigación y recuperar articuladamente distintas perspectivas metodológicas.

En ese marco se propuso avanzar en la conformación de las dimensiones de la articulación entre Estado y movimientos sociales para su análisis, y problematizar en torno a cuatro campos posibles de vinculación. Las dimensiones tomadas han sido la articulación política identitaria, la legislativa, la ejecutiva y la participación en gestión de programas y políticas públicas.

En torno a la primera dimensión, pensar la dinámica política a partir de este marco teórico permite analizar cómo los diversos grupos reestructuran sus identidades y cómo la constitución de límites y antagonismos surgidos en las distintas instancias posibilita el realineamiento y la rearticulación de los elementos discursivos en cada una de las configuraciones identitarias en busca de un nuevo intento de “sutura”.

Abordar la articulación política permite observar los distintos contextos donde se vuelve a reconstruir la identidad a partir de la relectura del pasado y las expectativas que esa coyuntura despierta en los movimientos. En esos momentos decisorios las tradiciones y las identidades sedimentadas son centrales, puesto que son estas las que permiten a las organizaciones significar las situaciones y escoger en consecuencia ciertas alternativas de acción a través de la decisión. Es central recuperar los sucesivos aprendizajes y posicionamientos, es decir, las experiencias políticas de las organizaciones para la explicación los procesos políticos, es decir, rastrear su historicidad y sus imaginarios que los trasladan al plano de la disputa política.

Pensar la decisión como momento de sutura que al mismo tiempo reprime alternativas nos da elementos para analizar los posicionamientos de los movimientos en las diferentes coyunturas políticas. En ese marco, el proceso de articulación y reconfiguración de las identidades no puede pensarse por fuera de las experiencias históricas ni tampoco rehuyendo del espacio de libertad-creación que los actos de identificación generan en las identidades. Ese espacio de creación debe analizarse en su confluencia con lo sedimentado en tradiciones y matrices que estructuran un espacio de posibilidades de reactivación. En este aspecto, el análisis de la dinámica política a partir del concepto de identidad desarrollado permite reconocer y explicar las acciones.

Estos aspectos nos llevan a la segunda dimensión, que como mencionamos anteriormente, se refirió a la incorporación a las listas de miembros de movimientos sociales de gramática nacional popular. El universo de experiencias en el ámbito legislativo es muy diverso, e invita a pensar cómo la tarea legislativa, la cual había sido desestimada en estas últimas décadas por los movimientos políticos y sociales más confrontativos, fue resignificado, a partir de nuevas expectativas y articulaciones con el régimen político. Se destaca también la serie de dificultades que atravesaron estas experiencias, con dinámicas muy diferentes a las territoriales, por un lado, y con una fuerte resistencia de la política “tradicional” por el otro.

Otra de las dimensiones analizadas y descritas se refiere a la inserción de cuadros de los movimientos sociales en cargos de gestión estatal. Este proceso dio el puntapié a los análisis en torno a la institucionalización de los mismos. Más allá de la diversidad de los casos analizados, este tipo de inserciones fortaleció en principio el nivel de actividades territoriales y el reconocimiento de los referentes como representantes de los sectores populares.

Nuevamente, en el conjunto de dificultades, las distintas racionalidades y estrategias marcaron esta dinámica y la profundidad de estas experiencias.

Un último nivel de experiencias las identificamos como aquellas en el que el Estado promovió espacios de encuentro e intercambio con actores reconocidos de la sociedad civil, con la intención de construir y reconstruir políticas públicas que contuvieran las problemáticas sentidas y construidas en los sectores populares, aunque no debería pensarse solo para el sector, ya que abundan otro tipo de experiencias similares. En todo caso la promoción de participación e involucramiento de los movimientos con la gestión de las políticas públicas tuvo asidero en el reconocimiento de que el Estado y sus políticas poco y nada tenían de presencia en vastos territorios, sobre todo del conurbano. Las experiencias cuentan con diferentes lapsos de sostenibilidad en el tiempo, grados de institucionalidad, en cuanto a formalización, etc. La diversidad de las mismas implica evitar generalizaciones, pero al menos nos posibilita tener una primera lectura de las mismas. Uno de las limitaciones que las mismas tuvieron se debe al carácter instrumental, cortoplacista, de realización de diagnósticos, mas no a una pretendida “ida y vuelta” en la construcción de políticas públicas.

Como cierre, planteamos que la propuesta de análisis multidimensional de la relación entre Estado y movimientos sociales creemos constituye un aporte al campo de estudios sobre organizaciones populares. En este aspecto, queda abierta la agenda de investigaciones para futuros desarrollos, tanto en relación a la dinámica de las organizaciones en diversas etapas como para la profundización en las diferentes dimensiones de este andamiaje teórico como marco para pensar los agitados tiempos políticos contemporáneos.

## Bibliografía

- Abal Medina, J. y Suarez Cao, J. (2003). Análisis crítico del sistema electoral argentino. Evolución histórica y desempeño efectivo. *Revista de Ciencias Sociales*, 14, 145-174.
- Armelino, M. (2007). *Acción colectiva e historia. Notas para el estudio de la acción sindical de ATE (1976-2005)*. IV Jornadas de Jóvenes Investigadores, Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales (UBA). Buenos Aires.
- Barros, S. (2006). Espectralidad e inestabilidad institucional. Acerca de la ruptura populista. *Estudios Sociales*, 16(30), 145-162. DOI: <https://doi.org/10.14409/es.v30i1.2574>

- Beck, U. (2002). *Libertad o capitalismo*. Barcelona: Paidós.
- Beck, U. (2004). *Poder y contrapoder en la era global. La nueva economía política mundial*. Barcelona: Paidós.
- Behrend, J. (2011). The Unevenness of Democracy at the Sub-National Level: Provincial Closed Games in Argentina. *Latin American Research Review*, 46(1).
- Biglieri, P. y Perelló, G. (2007). *En el nombre del Pueblo. La emergencia del populismo kirchnerista*. Buenos Aires: Editorial de la Universidad de San Martín.
- Burkart, M. y Vázquez, M. (2008). Dilemas y desafíos de la coordinación: el caso de las organizaciones de Trabajadores Desocupados autónomas en la Argentina. En S. Pereyra, G. Pérez, y F. Schuster, *La huella piquetera. Avatares de las organizaciones piqueteras pos crisis de 2001*. La Plata: Al Margen.
- De La Garza, E. (1997). Trabajo y Mundos de Vida. En H. Zemelman (Coord.), *Subjetividad: Umbrales del Pensamiento Social* (pp.119-144). Madrid: Anthropos.
- De La Garza, E. (2001). La epistemología crítica y el concepto de configuración. *Revista Mexicana de Sociología*, 1, 109-127.
- De Piero, S. (2016). *El Estado como promotor de la participación comunitaria: representaciones y prácticas en tensión en los Centros Integradores Comunitarios* (Tesis de Doctorado). Universidad Nacional de Quilmes, Bernal, Argentina Recuperado de <http://ridaa.unq.edu.ar/handle/20.500.11807/190>
- Germani, G. (2003) [1978]. *Autoritarismo, fascismo y populismo nacional*. Buenos Aires: Temas Grupo Editorial.
- Germani, G. (2010). Democracia y autoritarismo en la sociedad moderna. En C. Mera, y J. Rebón (Coords.), *Gino Germani. La sociedad en cuestión*. Buenos Aires: IIGG-CLACSO.
- Gervasoni, C. (2010). A Rentier Theory of Subnational Regimes. Fiscal Federalism, Democracy, and Authoritarianism in the Argentine Provinces. *World Politics*, 62(2).
- Giraudy, A. (2010). The Politics of Subnational Undemocratic Regime Reproduction in Argentina and Mexico. *Journal of Politics in Latin America*, 2(2).
- Gómez, M. (2010). Acerca del protagonismo político y la participación estatal de los movimientos sociales populares: juicio al paradigma normal de análisis. En A. Massetti, E. Villanueva, y M. Gómez, (Eds.), *Movilizaciones, protestas e identidades políticas en la Argentina del Bicentenario*. Buenos Aires: Nueva Trilce.

- Gradin, A. (2013). *El proceso de integración política de los movimientos de trabajadores desocupados a la gestión del Estado en la Argentina kirchnerista*. (Tesis de Maestría). FLACSO.
- Gurrera, M. S. (2005). La redefinición del conflicto social. La conformación de la Central de Trabajadores Argentinos. En G. Delamata (Comp.), *Ciudadanía y Territorio. Las relaciones políticas de las nuevas identidades sociales* (pp. 163-196). Buenos Aires: Editorial Espacio.
- Jenkings, C. (1994). La teoría de la movilización de recursos y el estudio de los movimientos sociales. *Zona Abierta*, 69, 5-48.
- Laclau, E. (1985). Tesis acerca de la Forma Hegemónica de la Política. Ruptura populista y discurso. En J. Labastida Martín Del Campo (Comp.), *Hegemonía y alternativas políticas en América Latina* (pp. 19-44). México: Siglo XXI.
- Laclau, E. (1994). ¿Por qué los significantes vacíos son importantes para la política?. En *Emancipación y Diferencia*. Buenos Aires: Ariel.
- Laclau, E. (1998). Deconstrucción, Pragmatismo y Hegemonía. En C. Mouffe (Comp.), *Deconstrucción y Pragmatismo*. Buenos Aires: Paidós.
- Laclau, E. (2000). *Nuevas Reflexiones sobre la revolución de nuestro tiempo*. Buenos Aires: Nueva Visión.
- Laclau, E. (2002). Entrevista. El análisis político del discurso: entre la teoría de la hegemonía y la retórica. *Revista de Signis* /2. Barcelona: Gedisa.
- Laclau, E. (2005): *La razón populista*. Buenos Aires, FCE.
- Laclau, E. y Mouffe, C. (2004). *Hegemonía y estrategia socialista*. Hacia una radicalización de la democracia. Buenos Aires: FCE.
- Lozano, J. I. (2016). Los movimientos sociales en el “retorno” del Estado. Consideraciones sobre experiencias de participación en el diseño e implementación de políticas públicas en la gestión estatal de la provincia de Buenos Aires, Argentina. *Universitas Humanística*, 82, 163-187. Recuperado de <http://dx.doi.org/10.11144/Javeriana.uh82.msre>
- Marifil, S. (2015). Militancia y acción política de los movimientos sociales en el Estado. *Revista Identidades*, 8, 226-238.
- Massetti, A. (2009). Cuando los movimientos sociales se institucionalizan: crónica sobre la experiencia en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. En G. Delamata, (Comp.), *Las transformaciones de la ciudadanía en las movilizaciones sociales de la Argentina contemporánea* (pp. 205-236). Buenos Aires: Miño y Dávila.

- McAdam, D., McCarthy, J. y Zald, M. (1999). Oportunidades, estructuras de movilización y procesos enmarcadores: hacia una perspectiva sintética y comparada de los movimientos sociales. En D. McAdam (Ed.), *Movimientos sociales: perspectivas comparadas* (pp. 21-46). Madrid: Ediciones ISTMO.
- Melucci, A. (1994). Asumir un compromiso: identidad y movilización en los movimientos sociales. *Zona-Abierta*, 69, 153-180.
- Moscovich, L. (2013). Gobernadores versus organizaciones: apoyos federales, política provincial y protesta. *Revista SAAP*, 7(1), 131-159.
- Munck, G. (1995). Algunos problemas conceptuales en el estudio de los movimientos sociales. *Revista Mexicana de Sociología*, 3, 17-39.
- Natalucci, A. (2010). ¿Nueva Gramática Política? Reconsideraciones sobre la experiencia piquetera en la Argentina reciente. *Astrolabio*, 1(5), Recuperado de <https://revistas.unc.edu.ar/index.php/astrolabio/article/view/180>
- Natalucci, A. (2010). Aportes para la discusión sobre la autonomía o heteronomía de las organizaciones sociales. La experiencia del Movimiento de Barrios de Pie, 2002-2008. *Revista Laboratorio. Revista de Estudios sobre Cambio Estructural y Desigualdad Social*, 11(23), 90-109.
- Perelmiter, L. (2012). Fronteras inestables y eficaces. El ingreso de organizaciones de desocupados a la burocracia asistencial del Estado. Argentina (2003-2008). *Revista Estudios Sociológicos*, 30(89), 431-458.
- Pérez Ledesma, M. (1994). Cuando lleguen los días de cólera (Movimientos sociales, teoría e historia). *Zona-Abierta*, 69.
- Pérez, G. (2010). El malestar en el concepto. Ejes de un debate teórico acerca de los movimientos sociales en Latinoamérica. En A. Massetti (Comp.), *Movilizaciones, protestas e identidades políticas en la Argentina del Bicentenario* (pp. 439-446). Buenos Aires: Nueva Trilce.
- Pérez, G. y Natalucci, A. (2010). Reflexiones en torno a la matriz movimentista de acción colectiva en Argentina. La experiencia del espacio militante kirchnerista. *Revista América Latina Hoy*, 54, 97-112.
- Pérez, G. y Natalucci, A. (2010). Reflexiones en torno a la matriz movimentista de acción colectiva en Argentina. La experiencia del espacio militante kirchnerista. *Revista América Latina Hoy*, 54, 97-112.
- Retamozo, M. (2009). Las Demandas Sociales y el Estudio de los Movimientos Sociales. En *Cinta de Moebio: Revista Electrónica de Epistemología de Ciencias Sociales*, 35, 110-127. Recuperado de <http://www.cintademoebio.uchile.cl/index.php/CDM/article/view/25904/27218>

- Rinesi, E. y Vommaro, G. (2007). Notas sobre la democracia, la representación y algunos problemas conexos. En E. Rinesi, G. Nardacchione y G. Vommaro (Comps.), *Los lentes de Víctor Hugo. Transformaciones políticas y desafíos teóricos en la Argentina reciente* (pp. 25-55). Buenos Aires: Prometeo.
- Rubio García, A. (2004). Perspectivas teóricas en el estudio de los movimientos sociales. *Circunstancia*, 3.
- Sánchez. L. (2013). *Condicionantes internos de la política exterior argentina*. (Tesis de Doctorado). Universidad Nacional de La Plata, La Plata.
- Schuster, F. L. (2005). Las protestas sociales y el estudio de la acción colectiva. En F. Naishtat, F. Schuster, G. Nardacchione y S. Pereyra (Comps.), *Tomar la palabra: Estudios sobre protesta social y acción colectiva en Argentina contemporánea* (pp. 42-63). Buenos Aires: Prometeo.
- Schuttenberg, M. (2013). Calibrando los lentes teóricos. Operacionalización y estrategias metodológicas para el análisis de las “identidades nacional populares”. *Revista Polis*, 12, 519-537.
- Schuttenberg, M. y Natalucci, A. (2013). Pensar el kirchnerismo: un estado del arte de los estudios sobre movimientismo e identidades nacional-populares. En M. Retamozo, M. Schuttenberg y A. Viguera (Comps.). *Peronismos, izquierdas y organizaciones populares. Movimientos e identidades políticas en la Argentina contemporánea* (pp. 23-47). La Plata: EDULP.
- Sidicaro, R. (2003). Consideraciones sociológicas sobre la Argentina en la Segunda Modernidad. En *Estudios sociales*, 24, 127-152.
- Smulovitz, C. (2003). *Consejos consultivos municipales del plan jefes y jefas de hogar. Una discusión sobre su desempeño*. Informe no publicado de consultoría preparado para el World Bank. Proyecto Evaluation of the Municipal Consultative Councils in The Jefes de Hogar Program.
- Tamayo Sáez, M. (1997). El análisis de las políticas públicas. En R. Bañón y E. Carrillo (Comps.), *La nueva Administración Pública* (pp. 281-311). Madrid: Alianza.
- Tarrés M. L. (1992). Perspectivas analíticas en la sociología de la acción colectiva. *Estudios Sociológicos*, 10(30), 735-757.
- Tarrow, S. (1997). *Poder en movimiento. Los movimientos sociales, la acción colectiva y política*. Madrid: Alianza.
- Tarrow, S. (1999). Estado y oportunidades: la estructuración política de los movimientos sociales. En D. Mc Adam, J. Mc Carty y M. Zald (Comps.), *Movimientos sociales: perspectivas comparadas* (pp. 40-56). España: Istmo.

- Tavano, C. S. (2016). Movimientos sociales y kirchnerismo: el caso de la Organización Barrial Tupac Amaru (2003-2015). *Revista Sudamérica*, 5, 131-154.
- Verón, E. y SIGAL, S. (2004). *Perón o muerte. Los fundamentos discursivos del fenómeno peronista*. Buenos Aires: Eudeba.

## Los autores

### María Eray Arce

Licenciada en Sociología por la Universidad Nacional de La Plata. Estudios sobre Estado y políticas públicas. Planificación y evaluación de políticas. Docente de la asignatura Metodología de la Investigación I en la carrera de Sociología de la Universidad Nacional de La Plata. Asesora de la Subsecretaría de Relaciones Institucionales y Planificación Estratégica de la Fiscalía de Estado de la Provincia de Buenos Aires. Integrante del Proyecto “Gobernabilidad democrática y reformas político-estatales en la Provincia de Buenos Aires: Vinculaciones entre producción de conocimiento y toma de decisiones en los procesos de elaboración de políticas públicas (2003-2018)”, Programa de Incentivos a la Investigación, radicado en el Instituto de Investigación en Humanidades y Ciencias Sociales (IdIHCS/UNLP-CONICET), dirigido por Antonio Camou.

### Antonio Camou

Licenciado en Sociología por la Universidad Nacional de La Plata. Magister y Doctor en Ciencias Sociales con Especialización en Ciencia Política (Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Sede Académica de México). Profesor-investigador del Instituto de Investigaciones en Humanidades y Ciencias Sociales (IdIHCS/UNLP-CONICET) y del Departamento de Sociología de la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación (Universidad Nacional de La Plata). Docente de postgrado de la Universidad de San Andrés, en el área de Administración y Políticas Públicas. Ha publicado trabajos especializados sobre temas de gobernabilidad democrática, reformas del Estado y educación superior en Argentina y América Latina, en libros y revistas académicas, además de publicar regularmente notas de opinión en diarios, revistas y sitios web. En la actualidad es Vicedirector del IdIHCS (UNLP-CONICET).

## Leyla Inés Chain

Licenciada en Sociología por la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, Universidad Nacional de La Plata, y Magister en Desarrollo Local (Universidad Nacional de San Martín) y en Desarrollo Económico Local (Universidad Autónoma de Madrid). Candidata a Doctora en Ciencias Sociales (Instituto de Desarrollo Económico y Social, Universidad Nacional General Sarmiento). Ayudante (ordinario) cátedra Sociología General (Universidad Nacional de La Plata). Autora de *Vinculaciones entre conocimiento especializado y políticas de planificación para el desarrollo local: el caso de la Dirección de Asuntos Municipales de la UNLP en el proceso de asesoramiento del Plan Estratégico Brandsen (2002/2003)* (2015) y coautora junto a Patricio Narodowski de *Economía para empezar por el principio. Una guía para aprender la economía y formular proyectos* (2013). Integrante del Proyecto “Gobernabilidad democrática y reformas político-estatales en la Provincia de Buenos Aires: Vinculaciones entre producción de conocimiento y toma de decisiones en los procesos de elaboración de políticas públicas (2003-2018)”, Programa de Incentivos a la Investigación, radicado en el Instituto de Investigación en Humanidades y Ciencias Sociales (IDIHCS/UNLP-CONICET), dirigido por Antonio Camou.

## Federico Del Giorgio Solfa

Magister en Marketing Internacional por la Universidad Nacional de La Plata; Master in Diritto, Economia e Politica dell'Unione Europea por la Università degli Studi di Padova; y Especialista en Gestión Pública por la Universidad Nacional de Tres de Febrero. Profesor Titular Ordinario de Gestión de Proyectos en la Universidad Nacional de La Plata. Profesor Titular de Desarrollo Local, Maestría en Relaciones Laborales de la Universidad Nacional de Lomas de Zamora. Miembro del Comité de Pares en Ciencias Aplicadas, Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria. En el ámbito provincial, se ha desempeñado como Agente de Modernización y como Gerente en el Organismo Regulador de Aguas Bonaerense. Autor y ensayista en revistas nacionales e internacionales, ha publicado el libro *Benchmarking en el sector público: aportes y propuestas de implementación para la provincia de Buenos Aires* (2012) y como coautor el libro *Pursuing Competition and Regulatory Reforms for Achieving Sustainable Development Goals* (2016).

## Magdalena Gil García

Licenciada en Sociología por la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, Universidad Nacional de La Plata. Diploma Superior en Gestión y

Control de las Políticas Públicas por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Argentina. Doctoranda en Ciencias Sociales (Universidad Nacional de La Plata). Becaria doctoral CONICET, con lugar de trabajo en el Instituto de Investigaciones en Humanidades y Ciencias Sociales (IdIHCS/UNLP-CONICET). Integrante del Proyecto “Gobernabilidad democrática y reformas político-estatales en la Provincia de Buenos Aires: Vinculaciones entre producción de conocimiento y toma de decisiones en los procesos de elaboración de políticas públicas (2003-2018)”, Programa de Incentivos a la Investigación, radicado en IdIHCS (UNLP-CONICET), dirigido por Antonio Camou.

### Luciana Mercedes Giroto

Abogada por la Universidad Nacional de La Plata. Maestranda en Relaciones Internacionales en la Universidad Nacional de La Plata. Magister en Desarrollo Económico para América Latina (Sede Iberoamericana Santa María de la Rábida de la Universidad Internacional de Andalucía). Maestranda en Gobierno y Desarrollo (Universidad Nacional de San Martín). Especialista en Gestión Pública (Universidad Nacional de Tres de Febrero). Doctoranda en Ciencias Sociales de la Facultad de Humanidades de la UNLP. Actualmente se desempeña como Experto en Gestión Pública de la Provincia de Buenos Aires. Ha publicado trabajos en diferentes revistas y jornadas académicas. Coautora del artículo “Un análisis de las capacidades estatales para mejorar la gestión pública”, en *Estudios sobre Gestión Pública. Aportes para la mejora de las organizaciones estatales en el ámbito provincial*. Subsecretaria para la Modernización del Estado, La Plata.

### Gustavo H. Marin

Doctor en Medicina; Magister en Salud Pública; Magister en Economía de la Salud y Maestrando en Ciencia Política de la Universidad Nacional de La Plata. Especialista en Gestión Pública (Universidad Nacional de Tres de Febrero). Posdoctorado Universidad Sorbonne-Paris-Cité. Profesor Adjunto de Farmacología de la Facultad de Ciencias Médicas de la UNLP. Investigador CONICET. Asistente Extranjero Universidad de Paris VII. Ex becario de la Asistencia Pública de Paris y Colegio de Médicos de Paris. Ex-Residente del Programa Lideres en Salud Internacional-OPS. Consultor de OPS/OMS. Ex-Director de Atención Primaria de la Salud de la provincia de Buenos Aires y Ex-Director de Planificación de la Salud, La Plata. Actualmente es Experto

en Gestión Pública, gobierno de la provincia de Buenos Aires. Autor de 139 publicaciones internacionales indexadas. 11 premios recibidos, entre ellos Premio a la Innovación en Gestión Pública Buenos Aires.

### Lupe Marin

Licenciada en Sociología, Universidad Nacional de La Plata. Participante de proyectos de Investigación y Extensión en Temática de Salud Pública, Universidad Nacional de La Plata. Becaria Doctoral de la Comisión de Investigaciones Científicas (CIC), Provincia de Buenos Aires.

### Juan Ignacio Lozano

Candidato a Doctor en Ciencias Sociales (Instituto de Desarrollo Económico y Social, Universidad Nacional de General Sarmiento), Magíster en Trabajo Social por la Facultad Trabajo Social de la Universidad Nacional de La Plata; Licenciado en Trabajo Social UNLP. Profesor Adjunto de Conformación de la Estructura Social Argentina y Pro secretario de Investigación y Posgrado en la Facultad de Trabajo Social (Universidad Nacional de La Plata). Investigador del Centro de Estudios Trabajo Social y Sociedad, Facultad Trabajo Social, Universidad Nacional de La Plata. Ha publicado artículos en revistas y libros sobre movimientos sociales y estructura social Argentina.

### María Laura Pagani

Doctora en Ciencias Sociales por la Universidad Nacional de La Plata; Magíster en Diseño y Gestión de Políticas y Programas Sociales (Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Argentina), Especialización en Gestión Pública (Universidad Nacional de Tres de Febrero). Docente en Sociología de las Organizaciones, Universidad Nacional de La Plata. Docente de posgrado en diversas Maestrías. Ha ocupado cargos relacionados a la capacitación de trabajadores estatales y actualmente es Experta en Gestión Pública, gobierno de la provincia de Buenos Aires. Autora de diversos artículos y ponencias sobre análisis organizacional y participación ciudadana. Coautora del libro *Estudios sobre Gestión Pública. Aportes para la mejora de las organizaciones estatales en el ámbito provincial* (2015). Investigador Asociado de la CIC. Integrante del Proyecto “Gobernabilidad democrática y reformas político-estatales en la Provincia de Buenos Aires: Vinculaciones entre producción de conocimiento y toma de decisiones en los procesos de elaboración de políticas públicas (2003-

2018)”, del Programa de Incentivos a la Investigación, radicado en el Instituto de Investigación en Humanidades y Ciencias Sociales (IdIHCS/UNLP-CONICET), dirigido por Antonio Camou.

### Marta Valeria Pau

Ingeniera en Sistemas de Información por la Universidad Tecnológica Nacional. Especialista en Gestión Pública por la Universidad Nacional de Tres de Febrero. Diplomada Superior en Control y Gestión de Políticas Públicas por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Posgrados en Políticas de Gobierno Abierto y Acceso a Datos Públicos (Tecnología para la Organización Pública-Universidad Nacional del Litoral) e Introducción a la Formulación de Estrategias de Gobierno Electrónico (Organización de los Estados Americanos). Tutora de los cursos “Estrategias para el Gobierno Abierto en las Américas” y “Gobierno Abierto Municipal” (Organización de los Estados Americanos). Actualmente es Experta en Gestión Pública, gobierno de la provincia de Buenos Aires. Coautora de “El Gobierno Abierto en la Provincia de Buenos Aires. Evidencias concretas de gestión” y “Las Nuevas Tecnologías de la Información y la Comunicación aplicadas a los gobiernos locales” en el libro *Estudios sobre Gestión Pública. Aportes para la mejora de las organizaciones estatales en el ámbito provincial* (2015).

### Mariel Alejandra Payo

Magister en Políticas Sociales por la Universidad Nacional de Buenos Aires. Especialista en Planificación y Gestión de Políticas Sociales por la Universidad Nacional de Buenos Aires. Especialista en Gestión Pública (Universidad Nacional de Tres de Febrero). Docente de Teoría Social Facultad de Trabajo Social (Universidad Nacional de La Plata). Docente de Organizaciones Socioculturales (Instituto de Formación Docente y Técnica N°8). Ha desempeñado diversas funciones en relación a la inclusión social de las personas que cumplen condena en libertad y actualmente es Experta en Gestión Pública, gobierno de la provincia de Buenos Aires. Autora de diversos artículos y ponencias relacionados con cuestiones de género y políticas públicas. Coautora del libro *Estudios sobre Gestión Pública. Aportes para la mejora de las organizaciones estatales en el ámbito provincial* (2015).

### Ricardo Sebastián Piana

Doctor en Ciencia Política por la Universidad de Salvador y en Ciencias Jurídicas por la Universidad Nacional de Buenos Aires. Abogado por la UNLP.

Se ha especializado en el estudio de la reforma del Estado de la provincia de Buenos Aires. Adjunto de la materia Derecho Político en la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la UNLP. Docente de cursos de posgrado en diversas instituciones nacionales y del exterior. Es miembro del Instituto de Integración Latinoamericana de la UNLP y director de un proyecto de investigación con sede en ese instituto. Trabaja desde hace años en la administración pública provincial. Codirector del Proyecto “Gobernabilidad democrática y reformas político-estatales en la provincia de Buenos Aires: Vinculaciones entre producción de conocimiento y toma de decisiones en los procesos de elaboración de políticas públicas (2003-2018)”, del Programa de Incentivos a la Investigación, radicado en el Instituto de Investigación en Humanidades y Ciencias Sociales (IdIHCS/UNLP-CONICET), dirigido por Antonio Camou. Ha publicado artículos en revistas científicas argentinas y del exterior, capítulos de libros y libros, entre los que se encuentran, editados por EDULP, *Gobierno Electrónico. Gobierno, tecnologías y reformas* (2007) y *El Estado. Un recorrido teórico por los temas de hoy* (2013), dentro de la colección Libros de Cátedra.

### Mauricio Schuttenberg

Doctor en Ciencias Sociales por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Argentina) y Magíster en Ciencia Política por la Universidad Nacional de La Plata. Investigador Asistente de CONICET en el Instituto de Investigaciones en Humanidades y Ciencias Sociales de la Universidad de La Plata. Profesor Adjunto de Problemas de Historia Argentina en la Universidad Nacional Arturo Jauretche y de Historia de las Ideas y los procesos políticos en la Facultad de Periodismo y Comunicación Social de la Universidad Nacional de La Plata. Premio a la labor científica 2013, UNLP. Dicta clases en el Doctorado en Comunicación Social de la Universidad Nacional de La Plata. Ha publicado *Las identidades nacionales populares. De la resistencia noventista a los años kirchneristas* (2014) y *Las políticas sociales en los barrios. Relaciones y actores del Plan Más Vida en el Gran La Plata* (2008), y diversos artículos en revistas nacionales e internacionales. Participa en proyectos de investigación en la Universidad Nacional de La Plata y en la Universidad Nacional Arturo Jauretche.

Esta publicación surge como resultado de un itinerario de investigación, de reflexión y de debate colectivo que ya lleva varios años de compartida labor en torno a la problemática del Estado, los procesos políticos y la elaboración de políticas públicas. En el libro se desarrollan análisis teóricos y metodológicos sobre distintas aristas de la política pública: el papel de los saberes expertos, el análisis de las organizaciones estatales, la relación entre el Estado y los movimientos sociales, la participación ciudadana, el enfoque de género, la perspectiva del desarrollo, el gobierno abierto, las relaciones laborales y el trabajo en el sector público, entre otras cuestiones. La premisa básica de la que partimos es que la dinámica política y la dinámica estatal han de ser estudiadas conjuntamente, en sus vinculaciones, asincronías y mutua influencia. Esperamos que la lectura de estas páginas contribuya tanto a una mejor comprensión de las problemáticas actuales de las políticas públicas como a brindar sólida evidencia y productivos marcos analíticos para su abordaje.



**Buenos Aires**  
Provincia



COMISIÓN DE  
INVESTIGACIONES CIENTÍFICAS

Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación

**ESTADO Y POLÍTICA(S)**

ISBN 978-950-34-1594-8



Instituto de  
Investigaciones en  
Humanidades y  
Ciencias Sociales

