

## TERRITORIOS DISPUTADOS. MOVILIZACIÓN POLÍTICA Y PROCESOS DE INSTITUCIONALIZACIÓN EN NIVELES LOCALES DE GOBIERNO (ARGENTINA, 2003-2011)

*Territories under Dispute. Political Mobilization and Processes of Institutionalization at Local Government Levels (Argentina, 2003-2011)*

Ana Natalucci, Germán Pérez, Federico Schuster y María Soledad Gattoni

### Resumen

La propuesta de este artículo es estudiar la relación entre la movilización y las transformaciones del régimen político de gobierno en el ámbito local argentino durante el período 2003-2011. Se analiza el vínculo entre las organizaciones territoriales y los gobiernos locales en un contexto caracterizado por el doble proceso de territorialización del conflicto social y la descentralización del estado nacional. Se sostendrá que los procesos de territorialización y descentralización complejizaron el campo estratégico de la política local a partir de a) el surgimiento y consolidación de organización territoriales con capacidad de movilización y recursos y b) un cambio en la política social reorientada a un perfil productivista. Pese a la convergencia de esos procesos y al incremento de la capacidad estratégica de los actores informales, este fortalecimiento organizativo no condujo a una mayor institucionalización; sino que se vio limitado en los niveles locales de gobierno por una sobredeterminación de la disputa entre aparatos partidarios y gobiernos locales por el control electoral de los territorios y la reproducción de sus respectivas burocracias.

*Palabras clave:* Movilización política, gobierno local, institucionalización, participación política, política social, Argentina.

Fecha de recepción: 19 de abril de 2013

Fecha de aceptación: 30 de agosto de 2013

### Abstract

The aim of this paper is to analyze the relationship between mobilization and the changes in the political regime in the Argentine local sphere, during the 2003-2011 period. It analyzed the relationship between the territorial organizations and the local administrations within a context characterized by the dual process of territorialization of the social conflict and decentralization of the national state. It will be maintained that the processes of territorialization and decentralization made the strategic field of local politics more complex because they implied a) the emergence and consolidation of territorial organizations capable of mobilization and with access to resources, and b) a change in the social policies, re-oriented towards a productivist profile. In spite of the coincidence of those processes and the increase in strategic capacity of the informal actors organized, this organizational strengthening did not lead to a greater level of institutionalization, but rather was limited in its participation and democratic representation possibilities at the local levels of government by an over-determination of the dispute between parties and local administrations for electoral control of the territories and the reproduction of their respective bureaucracies.

*Keywords:* Political mobilization, local government, institutionalization, political participation, social policy, Argentina

## INTRODUCCIÓN<sup>1</sup>

En este artículo se presentan los resultados de una investigación colectiva cuyo objetivo ha sido analizar la relación entre la movilización social y las transformaciones del régimen político de gobierno en la República Argentina durante el período 2002-2012. Específicamente, hemos estudiado las articulaciones institucionales entre un nuevo ethos de la movilización social y la descentralización política-administrativa del Estado como estrategia de optimización de la intervención del poder político. Ese nuevo ethos participativo se conformó al calor de la lucha contra las consecuencias de las reformas neoliberales (desocupación masiva, precariedad del trabajo, disolución de la propiedad social) en el ciclo abierto en 1997 con la fundación del movimiento piquetero (Svampa y Pereyra, 2003; Svampa, 2005; GEPSAC, 2006). Durante ese período, extendido hasta 2002, junto con la proliferación de asambleas barriales promovidas por las capas medias en los grandes centros urbanos, se consolidó un repertorio de acción colectiva caracterizado por:

- a- la recuperación del territorio como unidad de acción política y espacio de reconocimiento organizacional;
- b- la dinámica asamblearia y la democracia por consenso como procedimiento de toma de decisiones en un fuerte cuestionamiento a los vínculos políticos delegativos dominantes durante los noventa;
- c- una retórica de derechos para el reconocimiento de las organizaciones y la enunciación de sus demandas que plantea el problema de su autonomía respecto del Estado;
- d- la autogestión y el cooperativismo obreros y comunitarios como estrategias productivas para enfrentar las transformaciones del mercado de trabajo en su inflexión posfordista.

La consolidación de ese ethos convergió desde el segundo lustro de los noventa con el proceso de descentralización institucional de la política pública que, desde comienzos de la década, consistió en la transferencia de responsabilidades administrativas, presupuestarias y políticas a los niveles subnacionales con el propósito de racionalizar el funcionamiento del Estado. En este marco, pensamos que los gobiernos locales resultan instancias privilegiadas para problematizar esta convergencia, en la medida en que se atisban allí nuevas formas de participación, representación y gestión del conflicto social.

<sup>1</sup> Este artículo sintetiza los resultados del proyecto de investigación “Movilización política y gobierno local: Un análisis comparado de las relaciones entre las organizaciones territoriales y los municipios en el Conurbano bonaerense, 1997-2005”, financiado por el programa UBACyT programación 2008-2011, ejecutado por el Grupo de Estudios sobre Protesta Social y Acción Colectiva (GEPSAC) —que dirige el Prof. F. Schuster— y radicado en el Instituto de Investigaciones Gino Germani, Universidad de Buenos Aires.

El objetivo principal que recorre los distintos apartados de este trabajo remite a elucidar la relación que se establece entre las organizaciones territoriales y los gobiernos locales, tomando en consideración dos aspectos fundamentales. Por un lado, el advenimiento de un campo estratégico propicio para el desarrollo de formas innovadoras de democracia y desarrollo local; por el otro, la existencia de dispositivos político-institucionales de descentralización con sus respectivos marcos ideológicos e incentivos a la participación institucionalizada de las organizaciones.

En el contexto de la crisis de los soportes funcionales del Estado social y de desterritorialización de la producción que afecta al trabajo industrial clásico, en el plano de la acción colectiva no se registran meras reacciones anómicas y defensivas sino que surgen nuevas formas de autoorganización de las demandas y las identidades políticas en un espacio público local, biográfico y no estatal. Se trata de un dominio transicional al que Ulrich Beck denomina subpolítica:

...lo político irrumpe y se manifiesta más allá de las responsabilidades y jerarquías formales. Esto lo malinterpretan sobre todo aquellos que identifican inequívocamente política y estado, el sistema político, las responsabilidades formales y las carreras políticas con dedicación plena. Estamos introduciendo aquí, por una razón muy sencilla, un “concepto expresionista de lo político” (Jürgen Habermas) ambivalente, de múltiples niveles, que nos permita situar la forma social y lo político como variables interrelacionadas: porque abre el pensamiento a la posibilidad con la que nos enfrentamos hoy cada vez en mayor medida: la constelación política de la sociedad industrial se está haciendo apolítica, mientras que aquello que en el industrialismo era apolítico está deviniendo político. Esta es una transformación categorial de lo político que no transforma las instituciones y que deja intactas élites de poder que no han sido sustituidas por otras nuevas [...] Aquellas áreas de toma de decisiones que habían quedado protegidas de lo político en el capitalismo industrial —el sector privado, la empresa, la ciencia, las ciudades, la vida cotidiana, etcétera— están atrapadas en las tormentas de los conflictos políticos en la modernidad reflexiva (1997: 33-34).

Esta propuesta de pensar la subpolítica constituye una invitación a recuperar un concepto de lo político tan descentrado como operativo en redes organizativas, cuyos vínculos con las instituciones formales del sistema político deben ser analizados. Estas nuevas formas de organización política problematizan las interacciones entre sociedad civil e instituciones políticas, esto es, el campo estratégico relacional de la política en los niveles locales. Al interior de dicho campo, los actores territoriales organizados se vinculan con el estado y el régimen político local, generando un dispositivo de gubernamentalidad. Siguiendo a Foucault (2001), este conforma el modo en que se configura la relación entre estrategias de poder y de resistencia formando sistemas de reglas de producción, reconocimiento y distribución de recursos tanto de autoridad como de asignación.

¿Qué transformaciones se han producido en las formas de relación entre organizaciones territoriales y gobiernos locales al calor del doble proceso de territorialización del conflicto y descentralización del estado? Desde nuestra perspectiva se trata de una pre-

gunta fundamental por la institucionalidad política en el contexto de lo que Beck (1997) llama “una transformación categorial de lo político”, signada por la deslegitimación creciente de las mediaciones formales del régimen político —partidos y sindicatos— y el persistente surgimiento de organizaciones informales de base comunitaria, territorial y/o profesional con capacidad de articulación de intereses y definición de identidades con propósitos políticos. Encontramos en esa esfera transicional subpolítica un espacio de experimentación democrático-instituyente que nos interesa explorar.

La aproximación fue predominantemente cualitativa, incluyendo como estrategia metodológica la realización de entrevistas semi-estructuradas a funcionarios municipales y dirigentes locales de las organizaciones territoriales así como el análisis documental de fuentes primarias y secundarias. Respecto de los casos, fueron seleccionados tres municipios del Conurbano bonaerense:<sup>2</sup> Florencio Varela, Morón y San Martín. Su selección siguió los criterios de densidad y diversidad tanto de las organizaciones de base territorial como de las características políticas de los gobiernos locales. Complementariamente, se incorporaron como unidad de estudio un caso de política pública: el Programa Ingreso Social con Trabajo, conocido como “Argentina Trabaja” y un dispositivo de producción de políticas públicas: el Presupuesto Participativo.

A partir del marco conceptual descrito, el artículo se organizó en tres apartados que sintetizan los principales hallazgos a los que ha llegado la investigación. En el primer apartado, se reconsidera del concepto de “institucionalización de la movilización política” pensándolo desde una perspectiva sociopolítica; esto es, como un proceso de experimentación democrática frente a un contexto de profunda mutación del Estado-nación.

En el segundo, se describen los efectos que la transformación del campo estratégico entre gobierno local y organizaciones de base comunitaria produjo sobre la democracia local. Aquí, se analizan los distintos espacios, políticas y dispositivos creados por los municipios para la incorporación de la participación de las organizaciones y los vecinos, particularmente la experiencia del Presupuesto Participativo en los municipios de Morón y San Martín y la implementación del Programa Argentina Trabaja en los tres casos seleccionados (Morón, San Martín y Florencio Varela). Se señalan, por un lado, las tensiones entre los distintos formatos de participación generados a partir de estos dispositivos institucionales; por el otro, los cambios producidos en materia de política social poniendo especial énfasis en los efectos que tuvieron sobre el campo estratégico relacional de la política local.

Finalmente, en el último apartado, se exponen las conclusiones generales y se reflexiona respecto del grado de institucionalización de la movilización y la participación

<sup>2</sup> El Conurbano bonaerense es la denominación genérica utilizada para denominar al área de los 24 partidos de la provincia de Buenos Aires que rodean a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Si bien los municipios seleccionados integran dicha conurbación, cada uno conforma una unidad administrativa singular. Para profundizar sobre la política social en el Conurbano véase García Delgado (1997), Auyero (2001), Andrenacci (2002 y 2006), Cravacuore (2003), Frederic (2004), Chiara y Di Virgilio (2005), Clemente y Girolami (2006).

en un contexto de incremento de la capacidad estratégica de los actores informales organizados.

#### REPENSANDO LA NOCIÓN DE “INSTITUCIONALIZACIÓN” DESDE UNA PERSPECTIVA SOCIOPOLÍTICA

La reflexión en torno a la relación entre la movilización y las transformaciones del régimen político de gobierno requiere de una necesaria reelaboración de la noción de institucionalización. La relación de las organizaciones sociales y el régimen político (partidos, sindicatos, estado) fue pensada en términos polares de autonomía o cooperación (Campioni y Rajland, 2006; Svampa, 2006; Borón, 2007 y Battistini, 2007), lo cual obstruía la posibilidad de analizarla como un proceso estratégico abierto a la experimentación de reglas de relación alternativas.

Por su parte Smelser —cuya perspectiva se desprendía de los rasgos psicologistas que caracterizaron a los primeros estudios como los de Le Bon, Tarde y Freud— indagaba sobre los fenómenos colectivos en términos de anomalías de un orden político integrado y tendencialmente no conflictivo (Pérez y Natalucci, 2008). Esta caracterización se asentaba sobre el aspecto no institucional de dichos procesos en un marco donde debían contribuir al equilibrio del sistema social.

Tanto Olson (1968) como la teoría de la movilización de recursos (Oberschall, 1973; Mc Carthy y Zald, 1977; Jenkins, 1994) cuestionaron esa equiparación de los fenómenos de acción colectiva contenciosa como anomalías por su desapego institucional. A cambio repusieron en el centro de la discusión la racionalidad y los incentivos como determinantes de la participación en la movilización. Esta perspectiva hizo hincapié en las continuidades entre el movimiento social y las actuaciones institucionales. En consonancia con este planteo, Mc Carthy y Zald consideraron al movimiento social como un “conjunto de opiniones y creencias de la población que representa preferencias para cambiar algunos elementos de la estructura social y/o la distribución de las recompensas en una sociedad” (1977: 1217-1218). Las actividades de los movimientos lejos de ser concebidas como informales, son organizadas con base en intereses compartidos y en la posibilidad de contar con los recursos necesarios. Tales recursos remiten, en la mayoría de los casos, a la capacidad de influir sobre los medios institucionales de toma de decisiones.

Si bien la teoría de movilización de recursos no desdeña la dimensión virtualmente transformadora que conlleva toda participación política o movilización social, sus fundamentos sociopolíticos presentan limitaciones en lo referente al estudio de la relación entre movilización e instituciones. Su concepción del orden político se inspira en el pluralismo competitivo (Dahl, 1991) para el cual la política hace referencia “al modelo económico de la competencia por recursos e influencia llevada adelante por grupos de interés constituidos en el marco institucional estable del gobierno representativo” (Pérez y Natalucci, 2008: 83). En definitiva, promueve una concepción de la política como la posibilidad de acceso a —e influencia sobre— instituciones existentes en el marco de lo que Dahl (1991) denomina *poliarquía* y no como una práctica social con capacidad

de transformación de esos propios marcos sistémicos. Se hace evidente así que, desde esta perspectiva, la política pertenece exclusivamente al orden del sistema político institucional.

Dentro del mismo paradigma, pero interesado en el desarrollo de la teoría de la democracia, ha sido el politólogo argentino Guillermo O'Donnell el autor que con más detalle ha considerado la complejidad del concepto de institución en dos textos muy influyentes publicados en el segundo lustro de los noventa: “¿Democracia delegativa?” (1997b) y “Otra institucionalización” (1997a). En ambos ensayos, el politólogo argentino parte de la siguiente definición pragmática de institución: “un patrón regularizado de interacción que es conocido, practicado y aceptado (si bien no necesariamente aprobado) por actores que tienen la expectativa de seguir interactuando bajo las reglas sancionadas y sostenidas por ese patrón” (1997a: 310). Partiendo de esta definición de matriz sociológica, O'Donnell discute con agudeza los argumentos del neoinstitucionalismo según los cuales las democracias se encuentran más consolidadas en la medida en que se produce una correlación inmediata entre la formalización de sus reglas institucionales (división y control de poderes, elecciones libres, libertad de expresión) y el apego de los ciudadanos y los actores políticos a las mismas. Su argumento indica que si se parte de una definición mínima y sociológica de institución la formalización de las reglas institucionales en códigos públicos y complejas organizaciones no implica el apego de los actores relevantes y los ciudadanos a tales instituciones. Incluso, en la medida en que las instituciones son sistemas de prácticas sedimentadas encuentran su fuerza aglutinante en la profundidad de la historia y la argamasa de los conflictos, más que en la lógica individualista competitiva de agentes racionales diseñando códigos de convivencia que los favorezcan para vivir en comunidad.

Aunque acordemos con dicho planteo, nuestra divergencia surge cuando en referencia a la “Otra institucionalización” —que emerge como alternativa a la formalización vacía de las reglas institucionales de la poliarquía en las sociedades latinoamericanas—, O'Donnell sólo observa “particularismos”; es decir, formas corruptas de captura sectorial de lo público como el “clientelismo” y el “neopatrimonialismo”. Lejos de desconocer su existencia y pregnancia, el punto es que partiendo de una concepción pragmática de institución no hay razones para considerar a las reglas clásicas de la poliarquía las únicas cancerberas de una esfera pública densa y democrática. En otras palabras, el argumento crítico hacia el neoinstitucionalismo habilita, también, a pensar en la experimentación institucional (Mangabeira Unger, 1999) que diversos actores movilizados pueden llevar adelante con el propósito de una mayor democratización de sus condiciones de existencia.

Para O'Donnell (1997a; 1997b), el principal problema que genera la institucionalización informal de las poliarquías latinoamericanas es que afecta seriamente la *accountability* horizontal, generando vínculos delegativos que aumentan la discrecionalidad del poder político y favorecen, al mismo tiempo, un proceso vicioso de aislamiento y fragilidad. Sin embargo, este diagnóstico pesimista puede revisarse si se incorpora al análisis la dimensión subpolítica que desarrollamos más arriba. Claro que, para tal fin, es necesario expandir el concepto de institución política más allá de los límites definidos por las

poliarquías, es decir, sin desconocer la importancia de las mismas pero sin restringir las fronteras de lo público a sus márgenes formales. Si se realiza esta operación conceptual, es posible ampliar incluso el alcance del propio concepto de accountability. Tanto en su dimensión vertical como horizontal, aquella resulta un proceso que se realiza al interior de las instituciones de la poliarquía. Ahora bien, si admitimos la posibilidad de una experimentación institucional subpolítica podemos incorporar al análisis una dimensión suplementaria de la accountability no ya horizontal o vertical sino “ascendente”, es decir, un dispositivo institucional capaz de abrir el Estado y el sistema político a una interrogación democrática desde las formas de organización y los repertorios de acción de la propia sociedad civil. Esa es, concretamente, la dimensión que se propone explorar este trabajo.

Finalmente, otro enfoque a considerar es el de la teoría de los nuevos movimientos sociales (Melucci 1980, 1994; Touraine 1987, 1991; Pizzorno, 1994). Es importante remarcar que esta surgió en el marco de la constitución de experiencias de organización cuyo protagonista ya no era la clase obrera, sino las “luchas encaminadas a la extensión de la ciudadanía” (Melucci, 1994: 155). En una sociedad que se transformaba erosionando los soportes de integración social provistos por el capitalismo, la atención se centró sobre la construcción de estas identidades emergentes; dado que ya no eran trabajadores los que desafiaban a la sociedad industrial, sino nuevos sujetos colectivos que exigían el tratamiento de problemas hasta entonces considerados subalternos al conflicto fundamental entre capital y trabajo, como los de género, sexuales, culturales, étnicos, etc. En este planteo, la virtud de los movimientos reside en promover el “radicalismo autolimitante”: espacios de conformación y consolidación de identidades que disputan el modelo de desarrollo y sustentan formas de vida alternativas frente a la voracidad instrumental del aparato del Estado y la lógica utilitarista del mercado, pero sin cuestionar las bases normativas del régimen político democrático. En esta concepción, el interés se concentra en las transformaciones estructurales —sociedad posindustrial, del conocimiento, de la información, etcétera— que habilitan el surgimiento de estas nuevas identidades, como el impacto de estas sobre las mutaciones de la estructura de clases y el eclipse del Estado de bienestar, sin considerar el problema de la institucionalización del cambio en cuestión.

Más allá de las diferencias entre la teoría de movilización de recursos y la de nuevos movimientos sociales, es necesario remarcar que ambas coinciden en la concepción general del proceso de institucionalización. En primer lugar, los movimientos emergen de una falencia del sistema institucional, o bien para re-introducirse como intereses en un sistema representativo o bien como un cambio parcial en el sistema social. En segundo lugar, ambas teorías comparten una idea de la política cristalizada en instituciones y principalmente en el Estado, por lo que aquella queda cautiva del sistema político o de instancias de representación de intereses. Esta premisa conlleva una taxativa división entre el Estado y la sociedad civil, entre lo político y lo social (Tapia, 2009; Natalucci, 2012a).

Así vemos cómo la cuestión de la institucionalización de la acción colectiva ha resultado un punto ciego para las teorías sociológicas que han pensado estos fenómenos con mayor detenimiento. Desde la perspectiva de la teoría de la movilización de recursos, si los movimientos no se institucionalizan, en el sentido de incorporar sus demandas

a las instituciones políticas del gobierno representativo, fracasan dado que no logran su principal propósito estratégico. De tal suerte, la influencia en el sistema político se concibe como el éxito estratégico que permite evaluar el rendimiento político de los movimientos sociales. Contrariamente, para la teoría de los nuevos movimientos sociales, estos fracasan si se institucionalizan dado que quedan capturados por el sistema de relaciones sociales que vienen a impugnar (Pérez, 2010). En consecuencia, para enfrentar tal aporía, resulta importante superar el marco sistémico y/o jurídico en el que la ciencia política ubica al concepto de institución, ya sea en la órbita del sistema político o del Estado, respectivamente.

En nuestra investigación hemos avanzado hacia un concepto sociopolítico de institucionalización de la movilización que considera estos procesos como la consolidación de dispositivos de reglas legítimas de distribución de recursos de autoridad y asignación, vinculando a las nuevas experiencias organizativas surgidas en los procesos de movilización con las estructuras formales del régimen político de gobierno. En este sentido, hablar de institucionalización no refiere a la mera integración en el aparato del Estado y/o en las estructuras formales del régimen político, mucho menos remite al estatuto jurídico de una organización, sino que enfoca las formas de regulación de la participación, la representación y la legitimidad de un orden político en proceso de transformación por la vía de la movilización política. Esta torsión del concepto de institución lo abre a un análisis histórico en el cual las propias instituciones, en tanto sistemas de reglas que organizan tiempos, espacios y sujetos de la experiencia colectiva, se piensan como dimensiones fundamentales de procesos políticos conflictivos, más que como su horizonte de clausura. Decir que un movimiento social se ha institucionalizado no equivale a decir que ha triunfado o fracasado —dos maneras de sostener que ha desaparecido como sujeto político contencioso— sino en pensar su recreación dentro de un sistema de reglas institucionales que lo vinculan de diversas maneras con otros actores políticos y con las mediaciones formales del régimen político de gobierno (Pérez, 2007).

En lo que sigue presentaremos los rasgos fundamentales de este complejo e incipiente proceso de institucionalización en los niveles locales de gobierno.

#### DELINEANDO EL CAMPO ESTRATÉGICO DE LA POLÍTICA LOCAL Y LOS DISTINTOS FORMATOS DE PARTICIPACIÓN POLÍTICA

El recorrido analítico realizado en el anterior apartado en torno a la noción de institucionalización no sólo pretendió descentrar el concepto respecto de su vinculación intrínseca con el espacio de lo estatal, sino que constituye el marco introductorio a aquello que denominaremos la complejización del campo estratégico de la política local de los municipios.

El propósito de este apartado consiste en analizar las transformaciones en el repertorio de participación de los principales actores políticos en la esfera de la política local. La noción de “repertorio de acción colectiva” de Charles Tilly (1978; 2000) se aplica al conjunto de medios que un grupo dispone para canalizar sus demandas. En este sentido,

trasladar la noción de repertorio al concepto de participación implica describir distintas formas de interacción entre actores, objetos de acción, tiempos, lugares y circunstancias estratégicas a partir de las cuales se constituye un determinado patrón de participación.

Enmarcado en un contexto de debilidad del vínculo representativo, precedido por la crisis social, económica y política de 2001, Néstor Kirchner asumió la presidencia de la Nación el 25 de mayo de 2003 con el 22,34% de los votos. Esta debilidad de la legitimidad de origen (Cheresky, 2006), sumada a la impronta de un escenario crítico en sus niveles de representación —si bien muy fortalecido en su capacidad de movilización— impactó en los niveles locales de gobierno, al menos en tres sentidos. Primero, a partir de un renovado abanico de programas y políticas provenientes del propio gobierno nacional que generaron formas de vinculación e inclusión de las organizaciones territoriales movilizadas a nivel local (Delamata, 2004; 2005; Merklen, 2005). Segundo, debido a la profundización de los niveles de descentralización que le transfirieron mayores responsabilidades y capacidades de gestión a los gobiernos locales. Finalmente, a partir de la presión ejercida por aquellos municipios con mayor capacidad de movilización para ser incluidos en el proceso de toma de decisiones y de distribución de los recursos. Este impacto en los niveles locales aparejó un complejo juego de articulaciones, con inflexiones relativamente democráticas y participativas.

Desde tradiciones políticas diferentes, los casos seleccionados poseen rasgos en común que nos permiten realizar algunas aseveraciones respecto de la complejidad que ha ido adquiriendo el campo estratégico a lo largo de los últimos años. Florencio Varela, desde la tradición del peronismo —cuyo intendente, Julio César Pereyra, estuvo en el cargo durante el período analizado—, Morón y San Martín desde una tradición vecinalista que ha ido tomando distintos matices. En Morón, el liderazgo de Martín Sabatella se erigió en 1999 como parte de la Alianza —que llevó a la presidencia a Fernando De La Rúa—, en 2003 se conformó el partido “Nuevo Encuentro”; en 2009 cuando Sabatella renunció a su cargo para asumir como Diputado Nacional por la provincia de Buenos Aires asumió como intendente interino Lucas Ghi —posteriormente electo en 2011—. En San Martín, el intendente de Ricardo Ivoskus provenía de la tradición radical, en 1999 participó de la Alianza, en 2003 se incorporó a la coalición Afirmación para una República Igualitaria (ARI) y en 2007 integró el Frente para la Concertación Plural junto con el Kirchnerismo.

Pese a sus diferentes tradiciones y procesos políticos, los municipios seleccionados dan cuenta de un nuevo campo de experimentación institucional en el espacio de lo local que, pese a las tensiones con el escenario nacional, no dejan de otorgarle un gran margen de autonomía y capacidad creativa al espacio de lo local para la conformación de patrones novedosos.

Para el abordaje de las complejidades del campo estratégico seleccionamos dos tipos de dispositivos institucionales que nos han permitido detectar algunas características generales vinculadas a los nuevos formatos de participación y demandas organizacionales.

El dispositivo del Presupuesto Participativo encuentra su antecedente más influyente en el caso de Porto Alegre, Brasil, a partir de dos momentos coyunturales claves. Por un lado, el contexto de cambio de los patrones asociativos acontecido entre fines de los setenta y mediados de los ochenta como consecuencia de la conformación de asociaciones barriales como parte de un movimiento social que se opuso al régimen autoritario y de asociaciones de moradores, conformadas luego de los desalojos de las favelas durante los setenta. Por otro lado, el surgimiento de una legislación participativa y deliberativa como resultado del restablecimiento del gobierno democrático en 1985 y del proceso constituyente de 1988.

Esta experiencia constituida a priori como producto de una demanda de la ciudadanía movilizadora se extendió entre 1990 y 2001 a cientos de ciudades brasileñas; en 1996 fue premiada por la Conferencia Hábitat II de Naciones Unidas en Estambul como una de las cuarenta mejores prácticas de gestión urbana. Hacia 2005, la difusión de este dispositivo abarcaba no sólo América Latina sino países asiáticos (China, India e Indonesia), europeos (Italia, España y Serbia) y del Sudeste Africano.

Sin lugar a dudas, este proceso de difusión aparejó grandes mutaciones respecto del modelo original implementado en Porto Alegre, pudiendo ser pensado a partir de dos dinámicas: demandas *bottom-up* e iniciativas *top-down*. Con demandas bottom up hacemos referencia a aquellos procesos a partir de los cuales surgen dispositivos de participación como producto de una demanda de la sociedad civil hacia sus representantes, mientras que de forma inversa, las iniciativas top down son aquellos procesos cuyo origen reside en la toma de decisión por parte de los representantes de la apertura específica de espacios de participación y que, por tanto, no siempre se corresponde con demandas ciudadanas específicas sino que son resultado de acciones puntuales de promoción de la participación por parte del aparato estatal (Gattoni, 2011). Si bien en la mayoría de los casos ambos factores se produjeron de forma solapada, fueron aquellos con primacía de iniciativas top-down los que acarrearón mayores transformaciones en el campo estratégico de la política local, delimitando un repertorio de participación específico caracterizado por la individualización y la descolectivización. En definitiva, lo que caracteriza a estos dispositivos es que incentivan un determinado tipo de participación individual, orientada al vecino y/o ciudadano, disuadiendo la participación de actores colectivos con fuertes experiencias organizativas previas.

<sup>3</sup> Para este caso sólo tomaremos los casos de Morón y San Martín ya que en Florencio Varela no se impulsó el Presupuesto Participativo. Sin embargo, la ausencia de este dispositivo no implicó la inexistencia de la problemática del formato individualizante y descolectivizante de la participación. Allí, las experiencias de las Unidades de Gestión Local, sustitutos de los foros barriales y/o asambleas del Presupuesto Participativo, también evocan el asociativismo, reivindicando una matriz más bien estadocéntrica en el marco de la cual las organizaciones sociales no encuentran un lugar para expresar sus demandas. La iglesia, el jardín, la escuela, la sociedad de fomento, la liga de mujeres, la copa de leche son las instituciones interpeladas por estas instancias y las que protagonizan el proceso de interacción con el gobierno local.

Las experiencias de Presupuestos Participativos en los municipios de Morón y San Martín dan cuenta de este repertorio específico al que hacíamos referencia en el párrafo anterior. Si bien surgidos a partir de coyunturas políticas diferentes, los resultados de nuestra investigación señalan que ambos dispositivos de participación son promovidos por los gobiernos locales en el marco de un contexto de recomposición de la autoridad política local post crisis 2001. Es importante hacer esta referencia dado que el contexto de surgimiento e implementación de estas experiencias condiciona fuertemente los resultados que las mismas arrojan.

Pese a que en Morón y en San Martín el Presupuesto Participativo no surgió a partir de una demanda organizacional local, la apertura de estas instancias por parte de los gobiernos locales permite dar cuenta de la búsqueda por vehiculizar e institucionalizar dichas demandas a partir de la promoción de nuevos espacios de participación.

Diferentes autores han desarrollado diagnósticos críticos sobre el problema de las formas de integración institucional de las organizaciones socioterritoriales en los gobiernos locales. Dagnino (2004) alude a la progresiva expansión de una “confluencia perversa” entre dinámicas de corte participacionista (y de recreación de la experiencia portoalegrista) en conjunción con dinámicas de permisivismo neoliberal. Por su parte, Olvera (2010) habla de “coincidencia semántica” como forma de expresión de esta disputa de sentidos y resultados de un mismo diseño institucional. En lo que respecta a este trabajo, los resultados nos colocan más cercanos al diagnóstico de Rosanvallon (2009), respecto de que si en el período 1960-1970 la referencia a la democracia participativa era patrimonio de los movimientos sociales que reivindicaban un nuevo reparto de poderes, en la actualidad el predominio de dispositivos participativos se ha convertido en un medio de gobierno para restaurar una legitimidad desbaratada por la crisis de representación.

Los presupuestos participativos analizados se constituyen como espacios en donde los sujetos interpelados son sujetos individuales —ya sean “vecinos” y/o “ciudadanos”— o miembros de instituciones tradicionales (sociedades de fomentos, clubes de barrio, iglesias). Al mismo tiempo, las temáticas de deliberación tienden a restringirse a políticas de mejoramiento urbano, desincentivando la participación de las organizaciones sociales que buscan vehiculizar sus demandas por vías diferentes, en general a partir de la conformación de un vínculo estratégico con las áreas encargadas de dirigir la política social de los municipios.

Si bien los funcionarios entrevistados<sup>4</sup> destacan en distintas oportunidades la importancia que para ellos tendría la incorporación de la participación de las organizaciones sociales en estas instancias; de las observaciones y entrevistas realizadas se colige que la forma a partir de la cual fueron concebidos los dispositivos de Presupuesto Participativo y los diseños institucionales que rigen el funcionamiento de los mismos per se encarnan una autolimitación para la construcción de una voluntad política colectiva producto del proceso deliberativo. Las propias características procedimentales que regulan los dispo-

<sup>4</sup> Por razones de espacio decidimos no incluir fragmentos de entrevistas que ilustren lo que se afirma en el análisis.

sitivos (restricción temática; extensión temporal de los proyectos presentados; recursos limitados; competencias reducidas; entre otras) conforman un proceso autónomo de toma de posiciones que impiden exceder los marcos de referencia y propuestas temáticas pre-formateadas por las instancias gubernamentales (Gattoni, 2010). Al mismo tiempo, la interacción entre las dinámicas deliberativas y representativas dentro de dichos dispositivos encuentra un radical desequilibrio, priorizándose los momentos electivos individuales por sobre las instancias de deliberación colectiva o grupal.

#### FORMAS COLECTIVIZANTES DE LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA: EL PROGRAMA “ARGENTINA TRABAJA” COMO CAMPO DE VISIBILIZACIÓN DE LA DISPUTA

Si bien las organizaciones sociales no lograron apropiarse de los dispositivos revisados en el apartado anterior, sus lógicas de participación se hicieron presentes en otro escenario: el de la política social. Lo que la novedad de los Presupuestos Participativos no logró institucionalizar en términos de participación de las organizaciones socioterritoriales surgidas en el proceso de movilización, reapareció en la mutación de un campo tradicional de su intervención: la implementación de la política social. Por este motivo, nuestra investigación incorporó el estudio pormenorizado de un programa insignia del gobierno kirchnerista posterior a 2003: el Programa “Argentina Trabaja”.

Es a partir del estudio de este programa, creado a partir de la resolución N° 3182/09 del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, que nos resultó posible la reconstrucción del campo estratégico de interacción entre las organizaciones sociales y los gobiernos locales. Dicho programa no sólo introdujo innovaciones respecto de cómo pensar las protecciones sociales (Natalucci, 2012b), sino que su implementación generó desafíos para las organizaciones, que trastocaron sus dinámicas y el campo multiorganizacional, reordenando a partir de otros parámetros las tradicionales disputas territoriales.

El programa no tuvo un carácter universal, más bien se dirigió al sector de la población caracterizado como pobre, vulnerable o no empleable. Aún con este carácter focalizado, pueden identificarse algunas características de universalización, por ejemplo respecto de la equiparación de las necesidades y prioridades de todos los municipios. Al mismo tiempo, al involucrar nuevas nociones, como protección social e integralidad, articuladas en el marco de un lenguaje de derechos, el programa logró exceder los moldes compensatorios y focalizados de las políticas sociales neoliberales (Natalucci, 2012b).

Inicialmente, fue promovido por una iniciativa de organizaciones sociales, principalmente el Movimiento Evita (Natalucci, 2012b); su demanda se orientaba a la extensión del salario familiar a los desocupados y trabajadores no reconocidos de modo legal. Un antecedente, también bajo la forma de cooperativas, sólo que de un alcance limitado, había sido impulsado por Emilio Pérsico —dirigente del Movimiento— desde la Subsecretaría de Economía Social del Ministerio de Desarrollo Social. Desde la perspectiva del gobierno, el programa debía orientarse a la generación de empleo, la capacitación desde una perspectiva integral y la promoción de la actividad cooperativa, que debía registrarse en el Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social (INAES).

Apenas se lanzó oficialmente el programa emergieron las primeras disputas entre los municipios y las organizaciones. El primer momento conflictivo puede ubicarse en el momento inicial, de formación de las cooperativas; la discusión se concentraba en definir qué actor debía centralizar el empadronamiento de los destinatarios del programa: el gobierno local o las organizaciones. Estas cuestionaban que aquellos se constituyeran como contrapartes del gobierno nacional y que, en consecuencia, pudieran armar las cooperativas según criterios definidos por ellos mismos. El segundo momento conflictivo coincidió con la gestión del programa debido a la demora en la recepción de los materiales y pago a los cooperativistas. Así planteada, la disputa no sólo remitía a quién se ocupaba de la gestión del programa, sino que suponía una discusión de fondo: la relación con los sectores populares y quién podía arrogarse la representación sobre ellos.

Estas pujas fueron dirimidas por el gobierno nacional que priorizó a los municipios, asignándoles a las organizaciones una participación minoritaria en una segunda etapa de la implementación. Sin embargo, esto suponía una negociación con cada una, donde valdrían los acuerdos que tuvieran con la élite de funcionarios nacionales del gobierno. Mientras el Movimiento Evita logró negociar directamente con funcionarios nacionales la ampliación de sus cupos y su participación en la primera etapa de implementación; otras —como Barrios de Pie— acudieron a la acción directa, llevando adelante movilizaciones y acampes al Ministerio de Desarrollo Social para exigir su incorporación.

Este modo de resolución del conflicto “desde arriba” tuvo varias repercusiones. Por un lado, modificó el rol que las organizaciones habían tenido hasta entonces, sobre todo en el momento de la crisis (2000-2002), donde se habían conformado en instancias intermedias imprescindibles para la gestión de la política social. En este sentido, la implementación de este programa produjo un desacople entre las experiencias previas y expectativas de las organizaciones respecto del marco de posibilidades generado. Por otro lado, dado que cada una debía negociar por separado contribuyó a quebrar los lazos de solidaridad entre ellas, dejándolas en una situación de subordinación. Por último, marcó un punto de inflexión ya que hasta entonces la política social era compartida aún de un modo conflictivo entre municipios y organizaciones socioterritoriales. El intento del Ejecutivo nacional por ordenar “desde arriba” la gestión de la política social incidió en la re-delimitación de las relaciones entre municipios, organizaciones y sectores populares, generando malestares en aquellas en tanto vieron cuestionado el tipo de participación que habían tenido hasta entonces y que habían adquirido al calor del estado neoliberal.

Para resumir, en tanto dispositivo institucional operante en los niveles locales, el Programa Argentina Trabaja construyó un campo específico de acciones posibles, donde intentó conformar un repertorio de participación de carácter colectivizante que incluyera a las organizaciones sociales como tales en la gestión de esa política pública. Sin embargo, este propósito tuvo matices particulares debido a la forma en la que fue pensado e instrumentado el sujeto participativo. Si bien en la misma noción de cooperativa está presente una dinámica colectivizante de participación; esta quedó diluida en cuanto no surgieron de una voluntad política preexistente, sino que fueron creadas por la selectividad de los gobiernos locales. En otras palabras, en estos casos la idea de vínculo

horizontal y comunitario que connota la noción de cooperativa se ha visto cuestionada por una individualización de la participación de los cooperativistas en función de la selección realizada por el gobierno local con criterios burocráticos y de acumulación política. Más aún, este tipo de selección redundó en la paradoja de un cooperativismo individualizante en la medida en que afectó la integración de las organizaciones previas, disgregándolas a partir de un determinado criterio de distribución de recursos.

#### REFLEXIONES FINALES

La propuesta de este artículo se orientó a la reconstrucción de las relaciones entre movilización y transformación de régimen político de gobierno, en particular a partir del análisis del vínculo entre organizaciones territoriales y gobiernos locales. Este esfuerzo explicativo requirió una reelaboración de la noción de institucionalización desde la perspectiva de la sociología política. Dicho concepto fue reformulado a partir de la posibilidad de conformar nuevas pautas comunes que a modo de rutinizaciones organizan los modos en que los sujetos intervienen en las instancias de participación, representación y legitimación del orden político. De esta forma, este trabajo corrió la mirada exclusivamente del estado, pensando en las relaciones y desplazamientos entre este y el ámbito de lo social.

Partimos de la premisa según la cual se registra en las últimas décadas una complejización del campo estratégico de la política local centrada principalmente en dos procesos: por un lado, el surgimiento y consolidación, al calor de la movilización, de organizaciones sociales de base territorial con capacidad de movilización de recursos, lo que les facilitó una mayor intervención estratégica en el proceso de implementación y gestión de la política social en el plano local. Por otro lado, el giro concomitante de la política social, impulsado por el gobierno nacional a partir de 2003 hacia un modelo de matriz cooperativista y productivista, crítico de los modelos individualizantes y focalizados de los noventa. Estos procesos convergentes contribuyeron a una transformación de la gubernamentalidad en los niveles locales, sustituyendo el vínculo político individualizado entre aparatos políticos locales y clientelas populares por otro de mayor complejidad y lógicas superpuestas, configurado por la relación entre los gobiernos locales y actores colectivos organizados.

En este marco general, los resultados arrojados por nuestra investigación comprueban la existencia de un doble bloqueo respecto del avance hacia nuevas formas de desarrollo, producción y democracia local. Del lado del gobierno local, dado el carácter inacabado y distorsivo del proceso de descentralización que, pese a registrar un avance en términos administrativos y económico-financieros, no derivó en una reestructuración y transferencia análoga de recursos y capacidades político-institucionales que permanecen como resortes de acumulación política del gobierno central. De parte de las organizaciones de base territorial, dentro de sus marcos ideológicos, tendieron a identificar toda forma de representación política y de institucionalización del conflicto como cooptación y/o alienación de la voluntad política. Paradójicamente, en un marco de recuperación de la autonomía de las capacidades estatales por parte del gobierno nacional, que cuestionó la subordinación del Estado a los imperativos de los organismos multilaterales de cré-

dito durante la década neoliberal, las organizaciones socioterritoriales veían limitada su capacidad de intervención sobre la gestión e implementación de la política social, sobre todo aquellas que expresaban posiciones críticas a la orientación del gobierno nacional.

Con matices, tanto las formas individualizantes como colectivizantes de participación no lograron transformar de forma sustancial el desarrollo local. El Presupuesto Participativo, por su parte, no se conformó como un dispositivo convocante o atractivo para las organizaciones. El Programa Argentina Trabaja fue interpretado por algunos referentes de organizaciones como un dispositivo planeado para desarticular a las organizaciones reavivando el rol del Partido Justicialista y restituyendo el manejo de los recursos al ámbito municipal.

Respecto del alcance y performatividad de la política social, hay que considerar que no existe una percepción por parte de los cooperativistas del Argentina Trabaja ni tampoco de los funcionarios respecto de la economía social como una economía alternativa y/o complementaria a la economía formal de mercado. El componente identitario es entonces inestable, se es cooperativista esperando dejar de serlo en un futuro cercano. Se es cooperativista en tanto identidad construida por un ente externo a la propia colectividad de cooperativistas. El programa revela así un doble carácter: surgido sobre la base del cuestionamiento al asistencialismo y la implementación de subsidios a la pobreza, tales como los programas de transferencia condicionada de ingresos, reafirma la línea estratégica que el gobierno había adoptado en materia de política social consistente en la promoción del empleo. Ambos núcleos provocan una suerte de mixtura entre una visión de la política social que busca regenerar los lazos de solidaridad que ligaban a ciertos grupos e individuos con el resto de la comunidad (y que quedaron excluidos a causa del desempleo y la recesión) con una visión de la política social derivada de la política económica, subordinada a esta última y fuertemente arraigada a la idea de inclusión social a partir de la producción alternativa de empleo.

Nuestra investigación sugiere que figuras tales como la autogestión, la economía social y otras formas alternativas de producción no son tomadas ni por los miembros de las organizaciones ni por los funcionarios como sustitutos o complementos claros de la economía formal. Surgida en el marco de un contexto de reestructuración productiva del territorio, la economía social es tomada como paliativo y como etapa transicional en vías a la re-incorporación al trabajo asalariado formal.

La convergencia de los procesos de descentralización y territorialización no condujo a una mayor institucionalización de la participación y el conflicto, en la medida en que las lógicas territoriales de los partidos —principalmente de las fracciones internas del propio peronismo— se impusieron a las reformas estatales y los incentivos necesarios para integrar a los actores de la movilización. En otros términos, si bien hemos podido corroborar el incremento de la capacidad estratégica de los actores informales, este fortalecimiento organizativo se vio limitado en sus posibilidades de participación y representación democrática (institucionalización) en los niveles locales de gobierno por una sobredeterminación de la disputa entre aparatos partidarios y gobiernos locales por el control electoral de los territorios y para la reproducción de sus respectivas burocracias.

De esta suerte se constata un solapamiento complejo de tres lógicas intervinientes en el campo estratégico analizado:

- la lógica de la administración pública con sus imperativos de eficiencia y optimización en la gestión de recursos que afecta a las cuestiones de coordinación entre niveles de gobierno
- la lógica del control territorial de los aparatos partidarios orientados a incrementar su poder electoral y al mantenimiento de sus burocracias
- la lógica de la institucionalidad local con crecientes demandas de mayores espacios de participación y representación por parte de las organizaciones de base territorial surgidas en el proceso de movilización

Excepto en el caso de Morón, donde la problemática de la institucionalidad local planteada por las dificultades de implementación del Presupuesto Participativo sobredetermina a las otras lógicas, tanto en San Martín como en Florencio Varela se advierte la preponderancia de la lógica del control territorial de los aparatos partidarios, ya sea negociando directamente con los dirigentes de organizaciones sociales la provisión de programas, como en el caso de Varela, o bien a través de una definitiva segmentación del territorio municipal en la provisión de la política social en función de los alineamientos políticos, como en el caso de San Martín. Así planteado el campo estratégico queda notoriamente postergada la lógica de coordinación administrativa de la política social advirtiéndose una trama difusa de superposiciones entre actores y niveles de gobierno en la implementación y gestión de programas. Nuestra exploración sobre el Programa Argentina Trabaja da cuenta de este bloqueo en la coordinación administrativa de aquel en función de las lógicas de acumulación política partidaria en los niveles locales.

Finalmente, el caso de Morón resulta interesante como contrapunto de los otros dos casos analizados dado que allí el problema que se plantea no es el de la preponderancia del control territorial de los aparatos partidarios, sino el de las limitaciones del dispositivo institucional puesto en práctica en su capacidad de convocatoria —el Presupuesto Participativo— como consecuencia de una interpelación individualizante por fuera de los marcos organizativos fraguados en el proceso de movilización.

Los déficits de institucionalización de la movilización que hemos señalado tienen el corolario de limitar seriamente la posibilidad del desarrollo de procesos de accountability ascendente como los que el desarrollo de las organizaciones socioterritoriales parece estimular. Sin un dispositivo institucional capaz de abrir el Estado y el sistema político a una interrogación democrática desde las nuevas formas de organización y los repertorios de acción de la propia sociedad civil, la impostergable reforma de los estados neoliberales se parece más a una amenaza que a una promesa.

## BIBLIOGRAFÍA

- Andrenacci, Luciano. 2002. *Cuestión social y política social en el Gran Buenos Aires*, Buenos Aires, Ediciones Al Margen-UNGS.
- \_\_\_\_\_. 2006. *Problemas de política social en la Argentina contemporánea*, Buenos Aires, Prometeo-UNGS.
- Auyero, Javier. 2001. *La política de los pobres. Las prácticas clientelistas del peronismo*, Buenos Aires, Manantial.
- Battistini, Osvaldo. 2007. “Luchas sociales en crisis y estabilidad”, Villanueva, Ernesto y Massetti, Astor (Comp.), *Movimientos sociales en la Argentina de hoy*, Buenos Aires, Prometeo.
- Beck, Ulrich. 1997. “La reinención de la política: hacia una teoría de la modernización reflexiva” en Beck, Ulrich, Giddens, Anthony y Lash, Scott, *Modernización reflexiva. Política, tradición y estética en el orden social moderno*, Madrid, Alianza.
- Borón, Atilio. 2007. “Identidad, subjetividad y representación”, Villanueva, Ernesto y Massetti, Astor (Comp.), *Movimientos sociales en la Argentina de hoy*, Buenos Aires, Prometeo.
- Campione, Daniel y Rajland Beatriz. 2006. “Piqueteros y trabajadores ocupados en la Argentina de 2001 en adelante. Novedades y continuidades en su participación y organización en los conflictos”, Gerardo, Caetano (Comp.) *Sujetos sociales y nuevas formas de protesta en la historia reciente de América Latina*, Buenos Aires, CLACSO.
- Cheresky, Isidoro. (Comp.) 2006. *Ciudadanía, Sociedad Civil, y Participación Política*, Buenos Aires, Miño y Dávila.
- Chiara, María, y Di Virgilio, Mercedes. 2005. *Gestión social y municipios. De los escritorios del Banco Mundial a los barrios del Gran Buenos Aires*, Buenos Aires, Prometeo-UNGS.
- Clemente, Adriana y Girolami, Mónica (Editoras). 2006. *Territorio, emergencia e intervención social. Un modelo para desarmar*, Buenos Aires, Espacio Editorial.
- Cravacuore, Daniel. 2003. *El estímulo a la innovación en el gobierno local. Reflexiones a partir del análisis de experiencias en municipios bonaerenses*, Subsecretaría de la Gestión Pública, Gobierno de la Provincia de Buenos Aires, en <www.gestion-publica.sg.gba.gov.ar> [Consultado el 15 de abril de 2012].
- Dahl, Robert. 1991. *La democracia y sus críticos*, Buenos Aires, Paidós.
- Delamata, Gabriela. 2004. *Los barrios desbordados. Las organizaciones de desocupados del Gran Buenos Aires*, Buenos Aires, Libros del Rojas.

- Delamata, Gabriela. 2005. *Ciudadanía y territorio. Las relaciones políticas de las nuevas identidades sociales*, Buenos Aires, Espacio.
- Foucault, Michel. 2001. “El sujeto y el poder”, Dreyfus, Hubert y Paul Rabinow, *Michel Foucault: más allá del estructuralismo y la hermenéutica*, Buenos Aires, Nueva Visión.
- Frederic, Sabrina. 2004. *Buenos vecinos, malos políticos. Moralidad y política en la provincia de Buenos Aires*, Buenos Aires, Prometeo.
- Gattoni, María Soledad. 2010. “Dispositivos participativos en el municipio bonaerense de Morón: Reflexiones en torno al Estado local, la ciudadanía y la legitimidad democrática”, *Revista OPERA*, N° 10, pp. 83-102, Bogotá, Universidad CIPE-Externado de Colombia.
- \_\_\_\_\_. 2011. *Rendición de cuentas transversal y presupuestos participativos en América Latina: Un análisis explicativo y comparado*, Buenos Aires, CAEI.
- García Delgado, José Luis. 1997. *Hacia un nuevo modelo de gestión local. Municipio y sociedad civil en Argentina*, Buenos Aires, FLACSO-Oficina de Publicaciones del CBC (UBA)-Universidad Católica de Córdoba.
- Giddens, Anthony. 1993. *Consecuencias de la modernidad*, Madrid, Alianza.
- Jenkins, Craig. 1994. “La teoría de la movilización de recursos y el estudio de los movimientos sociales”, *Zona Abierta*, Madrid, N° 69, pp. 5-49.
- Mangabeira Unger, R. 1999. *La democracia radicalizada. La alternativa progresista*, Buenos Aires, Manantial.
- Melucci, Alberto. 1980. “The new social movements: a theoretical approach”, *Journal of Consumer Policy*, West Germany, Issue 19, pp. 199-226.
- McCarthy, John y Zald, Mayer. 1977. “Resource Mobilization and Social Movements: A Partial Theory”, *American Journal of Sociology* Issue 6 Volumen 82, pp 1212-1241.
- Merklen, Denis. 2005. *Pobres ciudadanos. Las clases populares en la era democrática (Argentina 1983-2003)*, Buenos Aires, Gorla.
- Natalucci, Ana. 2012a. “Los dilemas políticos de los movimientos sociales (Argentina, 2001-2010)”, Documentos de Trabajo del Instituto de Iberoamérica, Universidad de Salamanca, España, en <[http://americo.usal.es/iberoame/sites/default/files/DocumentoTrabajo%239\\_Natalucci\\_o.pdf](http://americo.usal.es/iberoame/sites/default/files/DocumentoTrabajo%239_Natalucci_o.pdf)> [Consultado el 10 de abril de 2013].
- \_\_\_\_\_. 2012b. “Políticas sociales y disputas territoriales. ¿La recreación de un nuevo estado protector? El caso del programa Argentina Trabaja”, *Revista de Perspectivas de Políticas Públicas*, UNLA, N° 3, pp. 126-147.

- O'Donnell, Guillermo. 1997a. "Otra institucionalización", *Contrapuntos. Ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización*, Buenos Aires, Paidós.
- \_\_\_\_\_. 1997b. "¿Democracia delegativa?", *Contrapuntos. Ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización*, Buenos Aires, Paidós.
- Olson, Mancur. 1968. *The logic of Collective Action*, Cambridge, Harvard University Press.
- Pérez, Germán. 2010. "El malestar en el concepto. Ejes de un debate teórico acerca de los movimientos sociales en Latinoamérica", Massetti, Astor, Villanueva, Ernesto y Gómez, Marcelo (Comp.), *Movilizaciones, protestas e identidades políticas en la Argentina del Bicentenario*, Buenos Aires, Nueva Trilce.
- Pérez, Germán. 2007. "Participación, cambio social y régimen político. Apuntes sobre dos ciclos de movilización", Rinesi, Eduardo, Nardacchione, Gabriel y Gabriel Vommaro (Comp.), *Los lentes de Víctor Hugo. Transformaciones políticas y desafíos teóricos en la Argentina reciente*, Buenos Aires, Prometeo-UNGS.
- Pérez, Germán y Natalucci, Ana. 2008. "Estudios sobre movilización y acción colectiva: interés, identidad y sujetos políticos en las nuevas formas de conflictividad social", en Natalucci, Ana (Ed.) *Sujetos, movimientos y memorias. Sobre los relatos del pasado y los modos de confrontación contemporáneos*, La Plata, Al Margen.
- Pizzorno, Alessandro. 1994. "Identidad e Interés", *Zona Abierta*, Madrid, N° 69, pp. 135-152.
- Oberschall, Anthony. 1973. *Social conflicts and social movements*, Prentice-Hall, Englewood Cliffs: New Jersey.
- Svampa, Maristella. 2005. *La sociedad excluyente. La Argentina bajo el signo del neoliberalismo*, Buenos Aires, Taurus.
- Svampa, Maristella. (2006). "La Argentina: Movimientos Sociales e Izquierdas", *Entre voces*, N° 5, en <[http://www.nodo50.org/americalibre/novedades/svampa\\_180406.htm](http://www.nodo50.org/americalibre/novedades/svampa_180406.htm)> [Consultado el 12 de abril de 2013].
- Svampa, Maristella y Pereyra, Sebastián. 2003. *Entre la ruta y el barrio. La experiencia de las organizaciones piqueteras*, Buenos Aires, Biblos.
- Tapia, Luis. 2009. "Movimientos sociales, movimientos societales y los no lugares de la política", *Cuadernos del Pensamiento Crítico Latinoamericano*, Buenos Aires, CLACSO.
- Touraine, Alain. 1987. *El regreso del actor*, Buenos Aires, Eudeba.
- \_\_\_\_\_. 1991. *Los movimientos sociales*, Buenos Aires, Almagesto.

ANA NATALUCCI

Licenciada en Comunicación Social por la Universidad Nacional de Córdoba; Magister en Investigación en Ciencias Sociales y Doctora en Ciencias Sociales por la Universidad de Buenos Aires. Se ha especializado en sociopolítica de la acción colectiva y los movimientos sociales. Es Investigadora Asistente del CONICET y del Instituto de Investigaciones Gino Germani (UBA), donde coordina el Grupo de Estudios sobre Sociología Política. Docente de grado en la Carrera de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales (UBA). Ha dictado cursos de posgrado en FLACSO y la Universidad de Buenos Aires. Ha sido profesora invitada en el Instituto de Iberoamérica de la Universidad de Salamanca, España. En materia de transferencia, se ha dedicado al trabajo con organizaciones sociales, sindicatos y organismos de gobierno. Correo electrónico: anatalucci@gmail.com

GERMÁN PÉREZ

Politólogo por la Universidad de Buenos Aires. Investigador y Codirector del Grupo de Estudios sobre Protesta Social y Acción Colectiva (GEPsAC) del Instituto de Investigaciones Gino Germani (UBA) y del Grupo de Estudios Socio Históricos y Políticos (GESHP) de la Facultad de Humanidades de la Universidad Nacional de Mar del Plata. Profesor de Teoría y Metodología de la Investigación Social, Carrera de Sociología, Facultad de Humanidades, Universidad Nacional de Mar del Plata y de Filosofía y Métodos de las Ciencias Sociales, Carrera de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires. Profesor de posgrado en temas de movilización social y acción colectiva en las Universidades de Buenos Aires (Facultad de Filosofía y Letras), La Plata, Cuyo, la Facultad latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) y en el Instituto de Desarrollo Económico y Social (IDES). Correo electrónico: germanjav@yahoo.com.ar

FEDERICO L. SCHUSTER

Filósofo, egresado de la Universidad de Buenos Aires, realizó estudios de doctorado de Teoría Política en la misma Universidad y en la University of Essex (Reino Unido). Formado originalmente en Filosofía de la Ciencia, desde hace más de quince años viene desarrollando su investigación en el campo de la Sociología Política. Es actualmente Profesor Regular Titular en Filosofía y Métodos de las Ciencias Sociales en la Facultad de Ciencias Sociales de la UBA y Director del Grupo de Estudios sobre Protestas Sociales y Acción Colectiva (GEPsAC), del Instituto Gino Germani en la misma Facultad. Ha publicado tres libros en coautoría (Filosofía y Métodos de las Ciencias Sociales. Manantial, Buenos Aires, 2002; Tomar la palabra. Prometeo, Buenos Aires, 2005 y La Huella Piquetera, Al Margen, 2008) y más de sesenta de artículos en publicaciones especializadas en sus temas de trabajo científico. Ha sido Director del Instituto de Investigaciones Gino Germani, de la Facultad de Ciencias Sociales (1997-2001) y Decano de esa Facultad (2002-2010). Correo electrónico: fschuster@sociales.uba.ar

MARÍA SOLEDAD GATTONI

Candidata a Doctora en Ciencias Sociales por la Universidad de Buenos Aires, Licenciada en Ciencia Política de la misma universidad y Magister en Ciencia Política por la Universidad de Salamanca, España. Miembro del Instituto de Investigaciones Gino Germani (UBA) e investigadora del Grupo de Estudios sobre Protesta Social y Acción Colectiva (GEPsAC). Docente en la materia “Filosofía y Métodos de las Ciencias Sociales” de la carrera de Ciencia Política de la Universidad de Buenos Aires. Actualmente, trabaja como asesora en la Comisión de Planificación y Coordinación Estratégica del Plan Nacional de Telecomunicaciones Argentina Conectada, bajo la órbita del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios. Ha recibido becas de la UBA, la Comisión Fulbright; la Fundación Carolina y el CONICET. Sus áreas de especialización son la acción colectiva, los procesos de participación ciudadana y rendición de cuentas en la elaboración de políticas públicas, el gobierno abierto y las políticas de inclusión digital. Correo electrónico: msoledad.gattoni@gmail.com