

Los movimientos sociales en el 'retorno' del Estado. Experiencias de participación en la gestión estatal de la Provincia de Buenos Aires, Argentina¹

Juan Ignacio Lozano²

Universidad Nacional de La Plata, La Plata, Argentina³
juanignaciolozano@yahoo.com.ar

Recibido: 24 de julio de 2015

Aceptado: 13 de octubre de 2015

Disponible en linea: 9 de mayo de 2016

¹ Este artículo se desprende de mi investigación doctoral en Ciencias Sociales titulada “Las organizaciones sociales en el “retorno” del Estado. Análisis de experiencias en la gestión estatal de la Provincia de Buenos Aires, 2003-2008”, Universidad Nacional de General Sarmiento, Argentina e Instituto de Desarrollo Económico y Social, Buenos Aires, Argentina.

² Candidato a Doctor en Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS) y el Instituto de Desarrollo Económico y Social, Argentina. Magíster en Trabajo Social de la Universidad de La Plata, Argentina. Licenciado en Trabajo Social y Antropología de la Universidad de La Plata, Argentina

³ Docente investigador. Cátedra de Estructura Social y Problemas Sociales Argentinos de la Facultad de Trabajo Social (FTS). Integrante del CETSYS (Centro de Estudios Trabajo Social y Sociedad), FTS, UNLP y del Grupo de Estudios sobre Protesta Social y Acción Colectiva, GEPSAC, Instituto de Investigación Gino Germani, FSOC, UBA

Los movimientos sociales en el ‘retorno’ del Estado. Experiencias de participación en la gestión estatal de la Provincia de Buenos Aires, Argentina

Resumen

En el siguiente trabajo propongo en primer lugar presentar el análisis de una participación institucionalizada de movimientos sociales en una subsecretaría dependiente del Ministerio de Salud del gobierno de la provincia de Buenos Aires, a partir de la cual reflexiono sobre una trayectoria de institucionalización de movimientos socio territoriales en el Estado, lo que permite indagar sobre las relaciones, alcances y limitaciones en la posibilidad de una construcción e implementación conjunta entre políticas públicas y movimientos sociales. Puedo observar que si bien gran parte de la producción académica orientó sus consideraciones hacia ciertos déficits de los movimientos sociales para explicar algunas dificultades de transformar la implementación de políticas, por el contrario, hallé que al interior del Estado deben situarse varias de las dificultades y desafíos tendientes a la construcción de una agenda e implementación de políticas públicas conjuntas.

Palabras claves: Estado; movimientos sociales; políticas públicas

Social Movements in the “Return” of the State. Experiences of Participation in State Management of the Argentinian Province of Buenos Aires

Abstract

In the following work I propose, first of all, presenting the analysis of the institutionalized participation of social movements in a sub-secretariat, subordinated to the Ministry of Health of the government of the Province of Buenos Aires. Based on this, I reflect on the institutionalization history of social-territorial movements in the State, which allows me to inquire about the relationships, scopes, and limitations of the possible construction and joint implementation of public policies and social movements. I observed that a large amount of academic production aimed their considerations towards certain deficits of the social movements in order to explain certain difficulties found in the transformation policy implementation. To the contrary, I found that several difficulties and challenges related to the building of an agenda and the implementation of joint public policies have to be located within the State.

Keywords: State; social movements; public policies

Movimentos sociais no “retorno” do Estado. Experiências de participação na gestão do Estado da Província de Buenos Aires, Argentina

Resumo

No próximo trabalho proponho, em primeiro lugar, apresentar análise de uma participação institucionalizada de movimentos sociais em uma subsecretaria dependente do Ministério de Saúde do governo da província de Buenos Aires, a partir da qual refletir sobre a trajetória de institucionalização de movimentos sócio territoriais no Estado, o que permite investigar sobre os relacionamentos, alcances e limitações da possibilidade de uma construção e implementação conjunta entre políticas públicas e movimentos sociais. Pude observar que bem que grande parte da produção académica focou suas considerações para certos défices dos movimentos sociais para explicar dificuldades de transformar a implementação de políticas, no entanto, descobri que no interior do Estado devem se colocar várias das dificuldades e desafios tendentes à construção de uma agenda e implementação de políticas públicas conjuntas.

Palavras-chave: Estado; movimentos sociais; políticas públicas

El tema principal de este artículo forma parte de una pretensión mayor: el análisis de la trayectoria de organizaciones sociales de matriz nacional-popular, participando en distintos estamentos gubernamentales en la provincia de Buenos Aires durante el pasaje de un momento de movilización a otro de institucionalización, entre los años 2002 y 2010. Desde una perspectiva sociopolítica, exploro las transformaciones en las relaciones entre organizaciones sociales de esta matriz movimientista con el régimen político de gobierno, atendiendo a tres dimensiones principales: las formas de participación, las modalidades de representación y los procesos de legitimación de la decisión y la autoridad política. La propuesta es centrar la mirada sobre las relaciones que se establecen con el régimen político en este doble contexto de descentralización y territorialización en el periodo mencionado.

En el caso argentino en el periodo de gobierno de Kirchner, una de las principales novedades institucionales es la participación de algunas organizaciones sociales en el Gobierno y por lo tanto, el ingreso en el Estado de un conjunto de demandas producidas en la acción colectiva no institucional. A partir del año 2005, el Gobierno de la provincia de Buenos Aires convocó a organizaciones sociales cercanas al Gobierno nacional para integrar diferentes espacios de gestión gubernamental.

El problema de la tensión entre movilización e integración en un régimen político de gobierno en proceso de transformación acelerada resulta la cuestión fundamental. El análisis del régimen de gobierno de la provincia de Buenos Aires es interesante ya que se trata de la provincia más numerosa del país, en la que reside más de un tercio de sus habitantes. La provincia de Buenos Aires es, al igual que las demás provincias argentinas, autónoma respecto del gobierno nacional en la mayoría de los temas, exceptuando aquellos de alcance federal. Por lo que, compartiendo políticas sociales diseñadas e implementadas desde la nación, el gobierno provincial también diseña otras, interviniendo ambas en los 135 municipios con cierta prioridad en los 24 partidos del conurbano bonaerense donde viven, según el último censo de 2010, diez de los quince millones de habitantes.

Al igual que el Estado nacional y otros distritos, el gobierno de la provincia de Buenos Aires también ha tenido estrategias de integración de diversos movimientos y organizaciones sociales por medio del ingreso a distintos ministerios, secretarías y direcciones, o de distintos espacios *ad hoc*, como consejos consultivos o mesas de gestión.

Respecto a la dimensión temporal es pertinente afirmar que, en las elecciones legislativas de 2005, con el triunfo de Cristina Fernández, del FPV (Frente Para la Victoria), sobre Hilda González del PJ (Partido Justicialista), se generó un encausamiento de todo el Partido Justicialista hacia el reconocimiento del liderazgo de Kirchner, lo cual promovió un proceso de institucionalización de las organizaciones en la provincia, insertando así diferentes cuadros en el gobierno provincial.

Ese ciclo comprende un período paradigmático en un doble sentido. Por un lado respecto de la coyuntura provincial por el alineamiento del Gobierno provincial al proyecto nacional y por la legitimidad de las organizaciones para acceder a cargos. Por otro, respecto de las transformaciones que se visualizan en la movilización. En definitiva se pueden analizar en el mismo las relaciones y articulaciones establecidas entre las organizaciones, la dinámica del proceso de institucionalización y los resultados posteriores de ese proceso.

Acompañando este proceso y observando prácticas políticas, debates y tensiones es que pretendo en este trabajo reconstruir el espacio en el que Estado y organizaciones sociales disputaron perspectivas, construyeron agenda y analizaron el rol del Estado y la respuesta estatal, basándome en el trabajo de campo y en particular, en la experiencia de la conformación del Consejo Consultivo Juvenil (CCJ) dentro de la Sub Secretaría de Atención a las Adicciones (SADA) en la provincia de Buenos Aires.

Metodológicamente la estrategia general consiste en desarrollar una trayectoria de institucionalización por parte de un conjunto de organizaciones sociales de gramática movimentista en el gobierno de la provincia de Buenos Aires. Reflexiono sobre la relación entre movilización social y Estado considerando fundamental una caracterización

exhaustiva de la gramática mencionada. Analizo particularmente lo sucedido en esa área en la que se destacó una experiencia de organizaciones con fuerte impronta territorial, buscando promover la participación y capacitación de residentes de barrios con poca accesibilidad al sistema público de salud, al intentar incorporar una intervención por fuera de los dispositivos de intervención de las distintas profesiones que trabajan históricamente estas problemáticas.

La investigación se desarrolló dentro de un marco metodológico de tipo predominantemente cualitativo. Como actividades principales realicé entrevistas en profundidad según el siguiente criterio de selección: Funcionarios de primera y segunda línea de las áreas sociales y políticas de las gestiones del ministerio de salud del gobierno provincial en el periodo referido, cuadros técnicos y políticos de las organizaciones sociales movimentistas que asumieron cargos en el ministerio, en algún programa, dirección o secretaría.

Realizo también análisis documentales de fuentes primarias y secundarias. Entre las primeras consideré documentos producidos por las propias organizaciones y por el Ministerio. Entre los segundos realicé un relevamiento y análisis de las producciones periodísticas locales referidas al objeto de la investigación.

Relación entre procesos de movilización social y régimen político de gobierno

Los estudios realizados sobre el proceso de movilización social y política producido en Argentina en el ciclo comprendido entre 1997 y 2002 destacan la conformación de un nuevo *ethos* militante del conflicto social configurado por dos características principales: la pertenencia territorial como elemento de configuración de identidades y demandas, y la dinámica asamblearia como procedimiento de toma de decisiones que cuestiona el orden delegativo característico del régimen político de la década de los noventa (Delamata, 2004; 2005; Merklen, 2005; Svampa y Pereyra, 2003).

En los debates en torno a los procesos de movilización social y su relación con el régimen político de gobierno pueden establecerse tres momentos de la historia reciente del país en los que se pueden identificar procesos de producción e investigación con enfoques particulares en cada uno de los mismos.

Me interesa detenerme en los cambios de estrategias de las organizaciones ante la asunción de Néstor Kirchner en 2003 y en las trayectorias de un grupo de organizaciones en relación con el régimen político de gobierno en las que se visualiza, ya no una confrontación hacia el gobierno, sino distintos grados de participación e institucionalización con el mismo.

Con algunas excepciones (Fréderic, 2004; Clemente y Girolami, 2006), no son muchos los estudios que han enfocado esta relación desde la perspectiva del campo estratégico de relaciones que emerge en el nivel del régimen político local, rearticulando las modalidades de participación, formas de representación y principios de legitimidad del orden y la autoridad políticos. En este punto deben consignarse las investigaciones que abordaron el vínculo entre gobiernos locales y actores territoriales circunscribiéndose a la temática del clientelismo político (Auyero, 2001; Levitzky, 2005). Se constata un doble contexto de territorialización del conflicto y de descentralización del Estado que coloca a los municipios en el centro de procesos de distribución de recursos de asignación (desarrollo local) y de autoridad (gobierno local).

Pereyra, Pérez y Schuster (2008) hacen un balance de la producción académica sobre los estudios acerca de protesta y conflictividad social en el país ubicando dos perspectivas con orientaciones teórico-metodológicas particulares. Un primer grupo de trabajos priorizan los estudios de casos, intentan analizar y evaluar las consecuencias de los procesos de reforma estructural de la década de los noventa, como así también la respuesta de los sectores populares por medio de nuevas formas de organización y el resultado de una nueva sociabilidad, producto de dichos cambios estructurales. Predomina la perspectiva etnográfica e inspiraciones en los estudios de culturas populares como E. P. Thompson o Raymond Williams.

Un segundo grupo centra sus análisis en las transformaciones del peronismo, de raíz politológica y corte institucionalista, enfocados en las transformaciones de los mecanismos clásicos de representación de demandas del sistema político, principalmente partidos y sindicatos. En este la perspectiva epistemológica se refiere a las teorías de elección racional y el elitismo competitivo. El trabajo más representativo en esta perspectiva es el de Steven Levitsky (2005), también destacan los de Sebastián Etchemendy (2001) y Pereyra, Pérez y Shuster (2008).

La movilización y fortalecimiento de organizaciones comunitarias de base territorial transforman la gubernamentalidad (Foucault, 2006) en los niveles locales, sustituyendo el vínculo político individualizado entre aparatos políticos locales y clientelas populares por otro configurado entre gobiernos locales y actores colectivos organizados que puede redundar en la asimilación, desmovilización, cooptación o institucionalización de estos últimos (Germani, 1978/2003; Pérez, 2007).

Por parte del gobierno local se concibe la política de una manera tradicional y ante el carácter distorsivo del proceso de la descentralización, se la reduce a crear entes menores de la propia administración local en un esfuerzo por mantener ciertas variables 'bajo control', desalentando así la participación comunitaria y de las organizaciones.

Pereyra, Pérez y Shuster (2008) reconocen la contribución de ambas perspectivas para el análisis y caracterización de actores, así también como a los cambios institucionales. Sin embargo, afirman que no incorporan una visión integrada de los aspectos centrales. Para ello proponen establecer una red conceptual de la sociología de los procesos políticos: formas de participación, modalidades de representación y procesos de legitimación del orden y la autoridad política.

Ya anteriormente los trabajos de Svampa y Pereyra (2003), Svampa (2005) y Schuster y Pereyra (2001) reflexionaron sobre la relación entre protesta social y régimen político de gobierno. Adhiriendo a este último enfoque, creo que el concepto de movilización social constituyó la clave explicativa de los primeros estudios sociopolíticos fundadores sobre el

surgimiento del populismo como matriz de incorporación de los sectores populares a la comunidad política nacional (Pereyra et al., 2008).

Una de las novedades institucionales del periodo de gobierno que se inicia en 2003 con respecto a los movimientos sociales que habían protagonizado anteriormente 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. Massetti (2009) aborda la relación Estado-movimientos sociales con el objetivo de describir una trayectoria de politización de movimientos sociales específicos, estableciendo que la misma está conformada por tres momentos: un primer momento de confrontación o demanda con el Estado, un segundo momento de *organización*, y un último de institucionalización en la función pública de al menos una parte de ellos.

Por *institucionalización*, se refiere a una etapa dentro de una trayectoria de politización, en la cual determinadas organizaciones sociopolíticas se insertan en alguna instancia del Estado. Esta inserción en tanto punto en una trayectoria, implica un doble desafío: la reconversión de las prácticas de las organizaciones sociopolíticas que antes era confrontación / negociación (implica la desmovilización) y el desafío de modificar desde el interior mismo del Estado las propias tradiciones en materia de función pública heredadas del proceso de la década de 1990 (Massetti, 2009).

Uno de los interrogantes ante este proceso de institucionalización es si la incorporación de los movimientos sociales a la función pública es una vía para transformar los límites de la democracia. Las dinámicas conflictuales no son puras sino 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 sociales que encarnan el movimiento de pobres urbanos.

Uno de los requerimientos para que el Estado pueda canalizar recursos hacia ellas es que se constituyan bajo la figura legal de asociación

civil y cumplimenten una serie de requerimientos. Así, la *onginización* de las organizaciones se vuelve dominante y se destinan 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, en torno a la dimensión conflictual y las dinámicas de colaboración en las relaciones entre Estado y movimientos sociales permiten comprender en parte, que su evolución adquiera hoy un cariz diferente con la incorporación de cuadros provenientes de los movimientos sociales a la función pública. Esta institucionalización necesita también pensarse en relación con las transformaciones paradigmáticas que operaron desde el kirchnerismo en contrapunto con el neoliberalismo. En este punto cabe preguntarse sobre la persistencia de las demandas que constituyen un movimiento social y sobre la coherencia o no de estas en las prácticas de los funcionarios provenientes de las organizaciones sociopolíticas.

¿La institucionalización implica la desmovilización de las organizaciones sociales y el abandono de las temáticas que fueron su punto de partida? Ante este interrogante Massetti afirma que, por un lado se puede pensar que los límites de la institucionalización los pone en la capacidad de actuar en consecuencia con los temas centrales del movimiento social de origen, en su nuevo rol de funcionarios, debiendo observar qué rol cumplen, qué recursos manejan y cómo los distribuyen. Por otro lado, se puede afirmar que el contexto actual ha permitido la vigencia de los reclamos y temáticas del movimiento social (Massetti, 2009).

Pérez y Natalucci (2010) abordan una interesante reflexión acerca de este proceso al destacar que la estrategia kirchnerista combinaba la decisión de no reprimir con un discurso que se asentaba sobre la convocatoria a la 'normalidad'. En la lógica oficial, las organizaciones piqueteras son un corolario de la fragmentación social emergente en la década de los noventa y que la crisis de 2001 remató dramáticamente. En consecuencia, en una coyuntura de normalización política, su curso debía caracterizarse por la integración y la desmovilización.

La doble estrategia del Gobierno es, 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 y por otro, la puesta en marcha de otros desactivadores de la movilización, como la estigmatización y judicialización de los participantes en las protestas.

De acuerdo a esta relectura de Pérez y Natalucci (2010), el régimen político de gobierno genera cambios en las organizaciones, tanto a nivel identitario (de organizaciones piqueteras a sociales) como de intervención política (de las protestas callejeras al trabajo territorial) y posteriormente con la progresiva incorporación a sus planteles de gobierno, como agentes de la administración pública en las áreas correspondientes a sus intereses organizacionales.

Asimismo, los autores realizan un importante aporte al establecer esta trayectoria política 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 empieza a perder legitimidad social.

Otro punto de interés reside en pensar que la matriz nacional popular establece al Estado como instancia primordial de la intervención política. Sin embargo, el proceso de profunda reestructuración neoliberal en el país sumado al proceso de transformación del trabajo, implican serios desafíos para las organizaciones ya que las respuestas y soluciones por parte del Estado no alcanzan el impacto que lograban décadas atrás. Esto lleva a reflexionar sobre una serie de experiencias por parte de organizaciones sociales en el Gobierno de la provincia de Buenos Aires.

Con el recorrido teórico que hemos desarrollado, proponemos indagar sobre los sujetos sociopolíticos surgidos en el contexto de la crisis del modelo neoliberal en Argentina; las diversas formas de acción colectiva contenciosa y su impacto sobre el régimen político democrático. Al respecto, es importante establecer el análisis de las principales

perspectivas teóricas que se han elaborado para estudiar a los movimientos sociales en su diversidad y complejidad, con la especial mirada en los modos en que se integran a la política los sectores populares. Por otro, observar resultados de investigaciones referidos a estudios aplicados en la Argentina contemporánea, en los que se entiende que el análisis del caso de referencia puede aportar mas información y pistas sobre la trama referida.

La participación de las organizaciones sociales en la gestión de gobierno. El caso de la SADA

En este apartado explico la participación de un grupo de organizaciones sociales en un área importante y cada vez más relevante, como es la que está diseñada para pensar en el abordaje de prevención y asistencia a personas que con un consumo problemático de sustancias.

Esta terminología no es casual ni indiferente, identificar un consumo como 'problemático' permite tomar una distancia de todos los enfoques basados en la sustancias, ya que interpela una relación mecánica y directa entre el consumo y la adicción, como así también la idea de que el consumo necesariamente genera problemas. No solo perceptivamente sino estadísticamente, la gran mayoría de la población no presenta consumos problemáticos, solo en un grupo relativamente pequeño en proporción al universo de consumidores, el uso adquiere características problemáticas⁴. Por ello el consumo es visto como un atentando contra la salud y la construcción de proyectos de vida. Esta perspectiva reconoce que existe un uso que puede ser problemático. Tales son los casos de consumos

⁴ Los datos fiables y con capacidad de comparabilidad arrojan resultados que no alejan al país de la media internacional. La Encuesta Nacional de Prevalencia de Consumo de Sustancias Psicoactivas (ENPreCoSP) 2008, relevó 51.000 hogares. Con una metodología utilizada, similar a la encuesta de hogares y a la de factores de riesgo, los datos obtenidos de la prevalencia del consumo de sustancias psicoactivas en la población de 16 a 65 años son los siguientes: Tabaco 76,2%; Alcohol 52,6%; Marihuana 6,9%; Tranquilizantes 3,5%; Cocaína 2,1%; Estimulantes 0,8%; Inhalables 0,6%; Éxtasis 0,4%; Pasta Base 0,2%. El problema de la masificación del abuso de sustancias como problema social global es una configuración que se empieza a dar tres décadas atrás con una extensión del uso no farmacéutico de psicofármacos y psicótropicos. La irrupción de la cocaína a mediados de la década de 1980 persiste con otras sustancias y derivados de ellas de menor calidad (Comité Científico Asesor en Materia de Control del Tráfico Ilícito de Estupefacientes, Sustancias Psicótropicas y Criminalidad Compleja, 2009).

compulsivos, pero también otros usos en los cuales no hay compulsión ni adicción, la exposición a situaciones en las que el consumo de por sí no sería problemático, pero que por la situación en la que se realiza o por la cantidad que se consume termina siéndolo, como por ejemplo, el conducir un vehículo en estado de ebriedad (Comité Científico Asesor en Materia de Control del Tráfico Ilícito de Estupefacientes, Sustancias Psicotrópicas y Criminalidad Compleja, 2009).

Observamos que la temática en que las organizaciones participaron tiene una importancia cada vez mayor, pero en términos de producción académica es escaso su resultado. Una de las posibles razones reside en que recién a fines de la década de los ochenta se empieza a instrumentalizar políticas públicas en la provincia, por lo que existen menos de treinta años de experiencia en políticas que no han estado exentas de polémicas y fuertes debates acerca no solo de cómo instrumentar, sino de manera más profunda, cómo diagnosticar la problemática de las adicciones, atravesada como veremos por estrategias iniciales, que hoy todavía tienen fuerza y presencia en las políticas públicas vinculadas a estrategias globales vía organismos internacionales, con financiamiento que engrosó la deuda externa, suponiendo que la falta de valores era una de las razones a revertir, que la globalización se había desestructurado, como la familia y el trabajo.

La problemática de adicciones y las formas de abordarlo han cambiado conforme a los cambios de escenario que ha vivido el país, sobre todo en las últimas décadas. Las primeras políticas públicas con respecto al consumo problemático de adicciones en la provincia de Buenos Aires fueron medidas de seguridad curativas y educativas alternativas a la cárcel, que se empezaron a implementar a fines de la década de los ochenta, en un contexto donde a nivel nacional se aprobó la ley N° 23737 de consumo de drogas y narcotráfico en octubre de 1989, a pocos meses de la asunción adelantada de Carlos Menem.

La elaboración, traslado, tráfico y consumo de estupefacientes pasaron a ser delitos federales penados con prisión, con distintos grados de responsabilidad y reclusión. En términos institucionales, se crean simultáneamente la Sedronar (Secretaría de Programación

para la Prevención de la Drogadicción y Lucha contra el Narcotráfico) y el Cofredo (Consejo Federal de drogas) con la participación de ministerios de todas las provincias.

Si bien a partir de la década de los noventa hay una serie de políticas públicas, es relevante destacar que siempre se constata la participación de otros actores, por momentos, con acciones alternativas a las del Estado y en otros momentos con una agenda de trabajo conjunto en la década de los noventa, con una fuerte impronta de ONG's internacionales con sedes en territorio bonaerense, también grupos religiosos, clubes deportivos, empresas.

Con respecto a la Secretaría Provincial de Atención a las Adicciones creada en 1993, identifico tres momentos que no se pueden desarrollar en este artículo, pero sí referir un primer momento tecnocrático presente desde su fundación hasta la crisis de 2001; uno posterior en el contexto de la crisis de 2001, el cual incorpora la perspectiva de la vulnerabilidad y la cuestión social incluyendo cambios de enfoque al pensar las adicciones, lo que denominaremos como una estrategia socio sanitaria. Por último, el momento que en una de sus estrategias estuvo la coordinación con organizaciones sociales y la incorporación de militantes en la gestión estatal. Me refiero a la gestión pública a partir del año 2006 y que denomino –como abunda en la propaganda institucional de la época– como 'la búsqueda del Estado presente'. En esta se estableció la agenda de trabajo con participación de las organizaciones, la convocatoria estatal, la fuerte denominación que gran parte de las organizaciones consignaba como 'militar el Estado', el diagnóstico de los militantes.

Me parece relevante analizar la experiencia de lo que fue el Consejo Consultivo Juvenil como una política con participación casi exclusiva de las organizaciones y cuyas reflexiones, de los entrevistados, también de funcionarios del momento y trabajadores administrativos, permiten problematizar aún más sobre la experiencia, reponiendo también sobre características del escenario, acciones de las organizaciones, la trama institucional y sobre todo la evaluación de la experiencia por parte de los funcionarios públicos y trabajadores.

Por último me interesa presentar algunas conclusiones ubicando dichos resultados en los efectos sobre el Estado y el Régimen Político de Gobierno. Dicho de otra manera, me interesa reponer lo trabajado en la primera parte de la tesis, la institucionalización de las organizaciones sociales, analizar tramas, procesos y experiencias.

La Sub Secretaría de Atención a las Adicciones (SADA)⁵ es un ente provincial dependiente del Ministerio de Salud de la provincia de Buenos Aires. Cuenta con dos tipos de atención, asistencia y tratamiento y prevención. Por un lado, brinda atención directa a través de profesionales idóneos por medio de una red provincial de Centros Preventivos de Adicciones (CPA), conformados por un equipo técnico de psicólogos, trabajadores sociales, operadores terapéuticos y comunitarios, donde se trata a personas afectadas por situaciones de consumo de sustancias o que requieran asesoramiento sobre el tema; y también por medio de otras formas de abordaje como las Casas de Día de atención intermedia, a las que se deriva a determinadas personas de acuerdo a su situación. Por otro lado desarrolla tareas de prevención, de visibilización de la problemática, así como estrategias tendientes a fortalecer acciones preventivas y de promoción de las personas vinculadas a la construcción de su proyecto de vida. La sede ubicada en la localidad de Tolosa, lindante a La Plata, es un viejo edificio bajo y con muchos pasillos, emplazado sobre terrenos del ferrocarril.

En SADA están las direcciones y programas que coordinan los distintos efectores de prevención y tratamiento de la provincia, sumados a programas de trabajos específicos como las escuelas, además del programa de control de la venta de alcohol en comercios, junto con los controles de alcoholemia a los conductores en la calle⁶. El área

⁵ La red se encuentra conformada por 187 servicios de atención públicos y gratuitos que implementan políticas públicas, considerando las particularidades de cada uno de los 134 municipios bonaerenses. Los servicios de atención ofrecen diversas modalidades terapéuticas: consultorios externos, hospitalares de día - medio día, unidades de internación y desintoxicación. A partir de esta diversificación de la oferta asistencial, los Centros Provinciales de Atención (CPA) se constituyen en actores estratégicos en un constante diálogo interinstitucional con la comunidad y los usuarios del servicio. La capacidad instalada se desarrolla en 176 Centros Provinciales de Atención, nueve comunidades terapéuticas y dos unidades de desintoxicación. Además cuenta con un servicio gratuito de orientación en adicciones (Fonodroga).

⁶ Las estrategias implementadas desde la dirección provincial de programación y control de la gestión se basaba en promotores juveniles en prevención de adicciones, el mentado Consejo Consultivo Juvenil, el Programa Madres en Red que propuso trabajar con madres referentes de los barrios

de intervención comunitaria y juvenil de la sub secretaría fue asumida por una profesional experimentada que había trabajado en el conurbano y conocía a la mayoría de los referentes de la misma en cada región sanitaria de la provincia. El equipo fue una mezcla entre algunos empleados de la secretaría y un grupo de militantes en representación de las cuatro organizaciones mayoritarias, en proceso –como mencionamos anteriormente– de inserción en el Estado provincial.

Siguiendo el organigrama, cabe decir que la sub secretaría depende del Ministerio de Salud (estuvo los dos años anteriores en la órbita del Ministerio de Desarrollo Social y ahora nuevamente en Salud, lo que denota que no hay una política clara al respecto). El equipo conformado respondía al área de intervención comunitaria y juvenil y esta a su vez, a la Dirección Provincial de Programación y Control de Gestión. Mientras en esta Dirección se encontraban todos los programas de intervención comunitaria y de relación con actores de la comunidad, todos los servicios de atención de la provincia, además de las aéreas de registro y estadísticas, reportaban en las direcciones de prevención y atención a las adicciones.

La Dirección de Programación y Control de Gestión estaba a cargo de un profesional que trabajaba en la dependencia desde su fundación, a principios de los años noventa. Con militancia en el partido justicialista, fue uno de los principales gestores en incorporar militantes de organizaciones en SADA. Este director conocía muy bien a los distintos actores presentes en la institución. Tanto su experiencia en el organismo como su militancia fueron los principales motivos para su nombramiento en esa dirección.

El esquema de trabajo fue de total libertad, ya que el plan contemplaba la participación de las organizaciones y su adecuación a este nuevo escenario de trabajo. El diagnóstico era simple y contundente: los profesionales que trabajaban en los distintos centros no salían a

con herramientas de intervención comunitaria y capacitación en adicciones, el establecimiento de Centros Preventivos en Iglesias (CPI) que planteó la relación entre Estado y espacios religiosos, el establecimiento de Centros Preventivos Laborales y el Programa de Prevención en el Deporte. También se destacaba el Programa Voluntariado en Adicciones, el Espacio para Madres y Padres, entre los principales.

involucrarse con la comunidad, esperaban que el ‘caso’ llegase a la oficina, no se trabajaba en red con instituciones comunitarias o religiosas, se cumplía un horario. En síntesis, se realizaba un ejercicio liberal de la profesión, interviniendo individualmente, con escasa relevancia de la cuestión social.

Ante esta situación, la prioridad era conformar un espacio institucional que redefiniera la intervención y la respuesta estatal frente al problema del consumo y las adicciones. Así, una de las principales líneas de trabajo fue la creación de un Consejo Consultivo Juvenil⁷ (CCJ). Me detengo en la experiencia del Consejo Consultivo por tratarse de una instancia de articulación institucional fundamental en el campo estratégico relacional de la política local que conforma el objeto de este estudio.

Respecto al enfoque de la investigación, se diseñó una estrategia a partir de la triangulación de varias fuentes (documentales, orales, estadísticas) que permitió una comprensión multidimensional del proceso. La principal razón residió en convocar jóvenes de las organizaciones, de otros espacios e instituciones de la provincia y a través del intercambio, diálogo y sobre todo de su propio enfoque, establecer políticas de prevención y tratamiento a las adicciones, siempre desde una perspectiva de base concebida por los jóvenes.

Uno de los objetivos del CCJ era trasformar la respuesta estatal y el compromiso de los profesionales. Otra de las metas era actualizar el diagnóstico sobre la situación de consumo y adicciones en la provincia desde una visión participativa que pudiera incidir en la planificación de políticas públicas.

Conformado el equipo, se trazó un plan de trabajo para poder implementar el CCJ. Los militantes tenían perfiles bastante similares, eran varios y se trataba de que correspondiera uno a cada una de las organizaciones que participaban, a nivel provincial y nacional de la incorporación de cuadros al Estado.

.....

⁷ Los Consejos Consultivos comienzan a tener relevancia ante las modificaciones de las políticas sociales en Argentina. Ya en 2001 y a partir de la emergencia posterior a la crisis se consolidaron dinámicas similares en búsqueda de articulación entre Estado y sociedad, con el control de las acciones del gobierno y la articulación del espacio público (Arroyo, 2003; Smulovitz, 2003).

La conformación del consejo, entre tensiones, debates y dilates

Las reuniones de equipo eran semanales. En lo cotidiano, la 'gestión' consistía en numerosos llamados telefónicos a referentes locales de los partidos del conurbano y a alguno del centro de la provincia con el fin de comentar la iniciativa. El representante de cada organización debía mostrar capacidad de fuerza y de representación para legitimar sus posturas. De este modo, los teléfonos estaban ocupados todo el tiempo, como también las computadoras, ya que los correos electrónicos eran otra forma de comunicación.

La finalidad de las reuniones era ir moldeando la propuesta de conformación del CCJ. Por un lado estaba la discusión política, decisiva a la hora de pensar las atribuciones y posibilidades. Por el otro, la conformación del CCJ estaba enmarcada en un decreto ministerial según el cual el Consejo debía ser aprobado por la secretaría legal y técnica del Ministerio y refrendado a nivel superior, por lo que los tiempos tampoco eran rápidos en este sentido.

Volviendo al primer punto, una situación cada vez más complicada resultaba del hecho de que la relación entre las organizaciones se volvía competitiva, en cuanto a los recursos y la relación que establecían con distintos funcionarios. Ante cualquier toma de decisión surgía de inmediato la desconfianza y la tensión entre las organizaciones.

En este marco el principal problema fue la definición de los integrantes de la mesa ejecutiva del CCJ. Por medio del CCJ se pretendía la participación de unos dos mil jóvenes de la provincia, dividida en cuatro regiones. Cada región se reunía periódicamente para luego transmitir los distintos análisis, diagnósticos y propuestas a una comisión ejecutiva de veinticinco integrantes, la cual aunaba dichas propuestas o líneas de acción y las elevaba a la gestión política.

La definición de estos veinticinco integrantes fue, como se ha mencionado, el principal debate y el punto más difícil de consensuar. La expectativa de la conformación del CCJ y la de una pronta respuesta por parte del Estado comenzaron a desdibujarse. Frente a esta situación se

presentó con fuerza la posibilidad de incorporar más militantes de las organizaciones para tener más presencia. Sin embargo, los recursos más importantes fueron los relacionados a eventos, talleres, capacitaciones y no a la infraestructura o la generación de nuevos espacios físicos de trabajo, como así tampoco a contratación de profesionales.

Mientras se dilataba el lanzamiento del CCJ, la tensión y discusión creció entre las organizaciones. Las redefiniciones de la relación con el Estado, concretamente con el gobierno, fueron generando tensiones dentro del CCJ. La alineación con el gobierno nacional era clara en las cuatro organizaciones, sin embargo, a nivel provincial y sobre todo local, cada organización tenía su propia lectura política del proceso, generando o rompiendo alianzas, tensando la relación entre las que se quedaban y las que se iban. Los tiempos electorales de 2007 y la candidatura de Scioli como gobernador terminaron de profundizar lo que ya venía sucediendo. La imposibilidad de reelección de Solá y la confirmación de Scioli como el candidato del Frente para la Victoria se volvieron fuente reciente de discusión y desconfianza. Se acercaban las elecciones, pero no había novedades sobre avances significativos del lanzamiento y puesta en marcha del CCJ. Finalmente, este se llevó a cabo a pocos meses de las mismas. Decidieron realizarlo en el centro de la provincia por medio de unas jornadas de dos días de trabajo en talleres de capacitación para los jóvenes con una agenda que contaba, por un lado, con actividades de capacitación y por el otro, con paneles y participación de referentes políticos. El primer día debían elegirse los veinticinco integrantes de la comisión ejecutiva. Esto generó un debate en el que se terminó imponiendo la mayoría para una de las organizaciones, generando tensiones y conflictos con las demás que se sentían defraudadas y contrariadas.

Hablar de los comienzos del CCJ implica casi, hablar del final de la experiencia, ya que no pudo concretarse un funcionamiento adecuado porque la transición al nuevo Gobierno discontinuó gran parte de las políticas en los ministerios.

Sobre la autonomía o heteronomía de las organizaciones sociales (o como correrse de las miradas ‘miserabilistas’ y/o de cooptación)

Grignon y Passeron (1989) abordan desde dos perspectivas contrapuestas, las formas de análisis sobre la cultura popular, que identifican como *relativismo* y *legitimismo*.

Mientras que el *relativismo* pretende darle estatus de cultura a lo popular –teniendo a su vez ciertos riesgos si se desconocen las relaciones de poder que articulan lo popular con lo dominante–, la perspectiva legitimista afirma que aquellos que detentan el capital legítimo son los que tienen la capacidad para definir cuáles son las prácticas y representaciones culturales válidas. Así, solo existe cultura en lo legítimo. El *legitimismo* se convierte en ‘miserabilismo’ en tanto entiende la imposición de una manera absoluta, sin margen para que los sectores populares construyan cultura (Garriga, 2010).

Rehaciendo parte de este artículo, recordé los debates en torno a Grignon y Passeron sobre la mirada ‘miserabilista’ hacia los sectores populares desde una postura domino-céntrica. Si esa perspectiva no da margen para que los sectores populares puedan construir cultura, tampoco creo que puedan construir política. Muchas veces este ‘dominocentrismo’ es el lugar común de la academia para observar procesos sociales en los sectores populares (término que pongo entre comillas, como propone Quirós, 2011, por ser un término nativo).

Natalucci y Schuttenberg (2010) analizan que la relación entre Gobierno y organizaciones fue explicada en numerosos trabajos bajo la clave de la cooptación, observándose siempre que la estrategia estatal de contención de la protesta, el reemplazo en el nivel colectivo de la matriz clientelar, la manifestación de la debilidad de los sectores populares y la capacidad ‘infinita’ de ‘volver al orden’ por parte del Partido Justicialista explican esta relación y construcción de mediaciones e institucionalidad entre Estado y organizaciones sociales. Este tipo de afirmaciones no hacen más que “tener una mirada ‘desde arriba’ al poner de relieve la forma de intervención del Estado como

variable explicativa de la acción política de los movimientos sociales” (Natalucci y Schuttenberg, 2010, p. 7).

Manzano (2008, 2010) ya había identificado que los estudios sobre acción colectiva y movimientos sociales definieron un campo de investigación centrado

[...] en las formas en que el sistema político procesaba demandas y las transformaba en reformas estructurales, los mecanismos de cooptación de los líderes de los movimientos, la institucionalización de acciones disruptivas, y la decadencia o desaparición de movimientos sociales. (2008, p. 25)

El abordaje etnográfico sobre la política colectiva permite realizar ciertos desplazamientos que enriquecen los análisis al salir de posicionamientos como los mencionados anteriormente –‘desde arriba’– al campo social, privilegiando prácticas cotidianas.

En efecto, las prácticas cotidianas de militantes que ‘desde el Estado’ empezaron a desarrollar tareas varias 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.

Prosiguiendo en el análisis, las organizaciones que participaban y los militantes que las representaban acudían al Estado concibiéndolo como un heterogéneo y complejo universo nacional y popular e identificando en el nuevo gobierno, el restablecimiento de las tres banderas históricas del peronismo: soberanía política, independencia económica y justicia social, junto con la convocatoria a la reconstrucción del movimiento nacional. Este sentido de pertenencia explicaría mejor el trabajo de los militantes en el Estado que la elaboración de estructuras de análisis de pros y contras, de mera estrategia racional de la acción. Como explica Manzano (2008), es necesario interpretar los procesos políticos y las relaciones entre Estado y movimientos sociales a partir de las relaciones de poder históricamente construidas.

Los escenarios donde se configuran las disputas entre ellos dan cuenta de un proceso de producción conjunta, tanto de políticas como de modalidades de acción. Adhiero pues a pensar la sociedad como un campo de fuerza, de acuerdo con los aportes de Manzano (2008), Thompson (1984) y Roseberry (2002), entre otros.

Entre las contribuciones y propuestas de Thompson quisiera priorizar aquí la posibilidad de centrar la experiencia como mediadora entre estructura y acción. Así, dejando a un lado cierto determinismo económico, la clase es atravesada por la cultura, la experiencia y la lucha de clases. Al estudiar los motines, Thompson, lejos de verlos como un caso espasmódico, los ubicó como una forma compleja de acción popular con objetivos claros. Entiende así los motines en el marco de los límites, dando cuenta de las relaciones de hegemonía. Más que explicar las causas, su preocupación era analizar las condiciones de posibilidad. Este desplazamiento permite captar tensiones, lo contingente en las relaciones de fuerzas, los condicionamientos mutuos y las modalidades de acción que van mutando en el tiempo.

Además, Roseberry (2002) señala que la mentada hegemonía no puede concebirse como un resultado sino más bien como proceso constantemente interpelado, dando cuenta de un campo más complejo en la articulación entre el Estado y la cultura popular.

Reflexiones finales

Frente a procesos de participación de organizaciones sociales en la gestión pública, se ha debatido acerca de los abordajes normativos desde las teorías sobre la acción colectiva o los movimientos sociales, sobre lo que se espera de ellos. Al observar un proceso de institucionalización de varias organizaciones en relación con el Estado, se constata que hubo una valoración negativa por parte de la 'academia', apuntando nociones como *cooptación* y *pérdida de autonomía*. Trabajando mis registros de observación me interesó alejarme del proceso explicativo

para ver prácticas políticas, debates y tensiones, las disputas con el Estado y entre organizaciones, el análisis sobre el rol del Estado.

La estrategia analítica me permite examinar afirmaciones en torno a este proceso al repensar la figura muchas veces maniquea del Estado, para centrarme en las prácticas, los debates, los dilates, la complejidad, las expectativas y las frustraciones. He constatado lo interesante de reflexionar sobre estos procesos desde distintos enfoques no determinantes, con la certeza de que es pertinente un abordaje que apunte a la reconstrucción de campos de fuerzas sociales, además de verificar que quedan el desafío y el interés de reactualizar los debates y el análisis acerca de la relación entre organizaciones sociales y el Estado, así como la modalidad de acción política y la apropiación de la política por parte de los sectores populares en Argentina.

Referencias

- Arroyo, D. (2003). *Evaluación de los niveles de participación de las organizaciones de la sociedad civil en los Consejos Consultivos y la capacidad de aprovechamiento de los recursos locales*. Argentina: SEHAS y Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. Mimeo. Recuperado de <http://www.desarrollosocial.gov.ar>
- Auyero, J. (2001). *La política de los pobres. Las prácticas clientelistas del peronismo*. Buenos Aires, Argentina: Manantial.
- Auyero, J. (2002). *La Protesta*. Buenos Aires, Argentina: Libros del Rojas, Universidad de Buenos Aires.
- Clemente, A. y Girolami, M. (Eds.) (2006). *Territorio, emergencia e intervención social. Un modelo para desarmar*. Buenos Aires, Argentina: Espacio Editorial, Instituto Internacional de Medio Ambiente y Desarrollo América Latina.
- Comité Científico Asesor en Materia de Control del Tráfico Ilícito de Estupefacientes, Sustancias Psicotrópicas y Criminalidad Compleja (2009). *Sustancias Psicotrópicas y criminalidad Compleja sobre los usuarios de Drogas*

y las Políticas para su abordaje. *Documento Oficial del Comité Científico Asesor en Materia de Control del Trafico Ilícito de Estupefacientes*. Bogotá: Ministerio de Justicia de la Nación. Recuperado de <http://www.jgm.gov.ar/archivos/comisionnacional/DO1usuarios.pdf>

Delamata, G. (2004). *Los barrios desbordados. Las organizaciones de desocupados del Gran Buenos Aires*. Buenos Aires: Libros del Rojas.

Delamata, G. (Comp.) (2005). *Ciudadanía y territorio. Las relaciones políticas de las nuevas identidades sociales*. Buenos Aires, Argentina: Espacio.

Etchemendy, S. (2001). Construir coaliciones reformistas: la política de las compensaciones en el camino argentino hacia la liberalización. *Desarrollo Económico*, 160, 675.

Foucault, M. (2006). *Seguridad, territorio, población*. Buenos Aires: FCE.

Fréderic (2004). *Buenos vecinos, malos políticos. Moralidad y política en el Gran Buenos Aires*. Buenos Aires: Prometeo.

Garriga (2010). Una historia de franceses en la Argentina. Una perspectiva ilegitima sobre la cultura legitima. *Question*, 1(25). Recuperado de <http://perio.unlp.edu.ar/ojs/index.php/question/article/view/897/798>

Germani, G. (1978/2003). *Autoritarismo, fascismo y populismo nacional*. Buenos Aires, Argentina: Temas Grupo Editorial.

Grignon, C. y Passeron, J. C. (1989). *Lo culto y lo popular : miserabilismo y populismo en la sociología y en la literatura*. Buenos Aires: Nueva Visión.

Levitsky, S. (2005). *La transformación del justicialismo. Del partido sindical al partido clientelista, 1983-1999*. Buenos Aires, Argentina: Siglo XXI.

Manzano, V. (2008). Del desocupado como actor colectivo a la trama política de la desocupación: antropología de campos de fuerzas sociales. En M. C. Cravino (Comp.) *Acción colectiva y movimientos sociales en el Área Metropolitana de Buenos Aires* (pp 101-134). Buenos Aires: UNGS.

Manzano (2010). El hacerse y (des) hacerse del movimiento. Espacios etnográficos y espacios en movimiento en el Gran Buenos Aires. En Grimberg, M., Ernández Macedo, M. y Manzano, V. *Antropología de tramas políticas colectivas: Estudios en Argentina y Brasil* (pp. 307-339). Buenos Aires: Co-edición Antropofagia-Facultad de Filosofía y Letras-UBA.

Massetti, A. (2009). *Cuando los movimientos sociales se institucionalizan: crónica sobre la experiencia en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires*. En Delamata, G. (Comp.), *Las transformaciones de la ciudadanía en las movilizaciones sociales de la Argentina contemporánea* (pp. 205-236). Buenos Aires: Miño y Dávila.

Merklen, D. (2005). *Pobres ciudadanos. Las clases populares en la era democrática (Argentina, 1983-2003)*. Buenos Aires, Argentina: Gorla.

Natalucci, A. y Schuttenberg M. (2010). *La construcción de las Ciencias Sociales en torno a la dinámica post 2003. Un estado del arte de los estudios sobre movimentismo e identidades nacional populares*. En II Jornadas Internacionales de Problemas Latinoamericanos. “Movimientos Sociales, Procesos Políticos y Conflicto Social: Escenarios de disputa”. Universidad Nacional de Córdoba, 18 al 20 de noviembre de 2010.

Pereyra, S., Pérez, G. y Schuster, F. L. (Eds.), (2008). *La huella piquetera. Avatares de las organizaciones de desocupados después de 2001*. La Plata, Argentina: Ediciones Al Margen.

Pereyra, S. (2009). Protesta social y espacio público: un balance crítico. *Revista Ensemble* 3(6). Recuperado de <http://ensemble.educ.ar/?p=27&numero=7>

Pérez, G. (2007). Exceso y defecto. Acerca del concepto de movilización de Gino Germani. En A. Massetti y E. Villanueva Comps.). *Los movimientos sociales y la acción colectiva* (pp. 42-51). Buenos Aires, Argentina: Prometeo.

Pérez, G. y Natalucci, A. (2010, abril). Reflexiones en torno a la matriz movimentista de acción colectiva en Argentina. La experiencia del espacio militante kirchnerista. Salamanca, España. *Revista América Latina Hoy*, 54, 97-112.

- Quirós, J. (2011). *El porque de los que van: peronistas y piqueteros en el Gran Buenos Aires (Una antropología de la política vivida)*. Buenos Aires: Editorial Antropofagia.
- Roseberry, W. (2002). Hegemonía y lenguaje contencioso. En: G. Joseph y D. Nugent (Comps.). *Aspectos cotidianos de la formación del Estado. La revolución y la negociación del mando en el México moderno* (pp. 213-226). México: Ediciones Era.
- Schuster, F. L. y Pereyra, S. (2001). *La protesta social en la Argentina democrática. Balance y perspectivas de una forma de acción política*. En Giarracca, N. y Bidaseca, K. (Comps.). *La protesta social en Argentina. Transformaciones económicas y crisis social en el interior del país* (pp. 42-63). Buenos Aires, Argentina: Alianza.
- 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.
- Svampa, M. (2005). *La sociedad excluyente. La Argentina bajo el signo del neoliberalismo*. Buenos Aires, Argentina: Taurus.
- Svampa, M. y Pereyra, S. (2003). *Entre la ruta y el barrio. La experiencia de las organizaciones piqueteras*. Buenos Aires, Argentina: Biblos.
- Thompson, E. P. (1984). La sociedad inglesa del siglo XVIII: ¿lucha de clases sin clases. En *Tradición, revuelta y conciencia de clases* (pp. 13-59). Madrid: Crítica.

Cómo citar este artículo

- 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. <http://dx.doi.org/10.11144/Javeriana.uh82.msre>