

# El estado y los movimientos sociales: propuestas para superar un escollo teórico

*The State and Social Movements: propositions to overcome a theoretical pitfall*

## **Chantal Medici**

Doctoranda en Ciencias Sociales (UBA). Magíster en Políticas Públicas y Gerenciamiento del Desarrollo (UNSAM- Georgetown University) – Socióloga (UBA).  
chantalmedici2@gmail.com

## **Resumen**

La teoría clásica de la acción colectiva conceptualiza a los movimientos sociales como el principal motor de los cambios en las políticas, y a su vez como antagonistas del *establishment* o el estado. El artículo resume las propuestas teóricas para superar esta limitación y las agrupa en tres tipos de abordajes: las que enfocan las situaciones en que parte del Estado es también activista; las que consideran la construcción de redes, monopolios, comunidades o campos de las políticas que convocan actores institucionales y no institucionales en la búsqueda de un cambio en las regulaciones o políticas públicas; y las que parten de la construcción del problema público alrededor del cual se agrupan actores de diversa índole. Por último, se sintetizan algunas propuestas para abordar los efectos mutuos de los movimientos sociales y el estado y las consecuencias de esta relación sobre las políticas públicas, sobre la sociedad civil y la democracia.

## **Fecha de recepción:**

9.3.21

## **Fecha de aceptación:**

22.6.21

**Palabras clave:** movimientos sociales – acción colectiva – estado – problemas públicos – activismo institucional

**Abstract:**

*Classic theory on collective action approaches social movements as the major source of policy change, and the state as their antagonist. This article offers theoretical routes to overcome this shortcoming, grouping them in three sets: those that focus on initiatives for policy change inside the state apparatus; those who directly dilute the difference between the state and movements and put emphasis on the building of policy networks, monopolies, or issue communities; and those that do not address actors but political problems around which actors gather and struggle. Finally, we sum up some proposals for the study of the mutual effects between social movements and the state are presented, together with the consequences on public policies, civil society and democracy of this relationship*

**Key-words:** *social movements - collective action - state - institutional activism - public problems.*

## **Introducción**

En los años recientes existe una creciente preocupación por reformular la manera en que la teoría de la acción colectiva conceptualiza la relación entre el activismo de la sociedad civil y el estado, así como también los roles de ambos en el proceso “normal” de las políticas y la política. El acervo teórico clásico sobre la acción colectiva, fuertemente influenciado por Tilly (1978), los caracteriza de forma dicotómica, como los *challengers* o *outsiders*, por un lado, y los *insiders*, el *establishment* o las élites, por otro.

Tanto la teoría de movilización de recursos como la teoría del proceso político reforzaron esta división. Las élites son vistas como simpatizantes o reactivas a la causa, pero siempre totalmente ajenas al activismo, que debe lograr su atención para alcanzar sus objetivos. Este problema se refleja por ejemplo en el modelo de *ciclo contencioso* propuesto por Tarrow (1998), que retrata a la relación de la sociedad civil movilizadora y el estado como un conflicto sostenido que se resuelve cuando el *establishment* responde, ya sea ofreciendo resoluciones a los reclamos o mediante la represión, lo cual marca el fin de la movilización (Pettinicchio 2012: 500).

Varias autoras y autores reconocen que, a pesar de que esta división continúa siendo una característica saliente de la literatura específica, abundan ejemplos que muestran la inconveniencia

de esta caracterización (Pettinicchio 2012; Verhoeven y Duyvendak 2017). Existe un creciente reconocimiento de que los movimientos sociales se han vuelto una parte de la política cotidiana (Meyer y Minkoff 2004), que están incrustados dentro o tienen una relación estrecha con las instituciones (Pettinicchio 2012). Por otra parte, el estado no es monolítico, sino que sectores del mismo pueden tener un rol activo, no sólo reactivo, en la persecución de las causas compartidas con parte de la sociedad civil (Verhoeven y Duyvendak 2017).

En este trabajo se hará un breve recorrido a las propuestas elaboradas para superar esta dificultad teórica, que se resumen en tres tipos de abordajes: aquellos que buscan describir la relación de parte del estado con el activismo; los que directamente diluyen los límites del estado y la sociedad civil, abordando la construcción de comunidades, redes, monopolios o campos de las políticas públicas, y aquellos que proponen enfocarse no ya en los actores estatales y no estatales sino en los problemas públicos alrededor de los cuales éstos se agrupan. Por último, se sintetizan algunas propuestas para abordar los efectos mutuos de los movimientos sociales y el estado.

### **¿Puede el estado ser activista?**

En primer lugar, una serie de académicos y académicas centran su interés en destacar la capacidad del estado, o individuos y grupos dentro de él, de impulsar activamente los cambios en las políticas, o bien de vincularse con los movimientos sociales.

Pettinicchio (2012: 500) construyó la definición de “activismo institucional” para retratar a estos individuos que efectúan el cambio desde las organizaciones e instituciones. Esta definición sencilla, amplia y flexible incluye desde agentes estatales de rangos menores hasta el alto funcionariado estatal o el/la presidente. Este “activismo institucional” puede tomar demandas de los movimientos o incluso promover cuestiones que no plantea la sociedad civil. Las y los activistas institucionales trabajan en diversas cuestiones de manera superpuesta con los movimientos sociales, creen en la causa que los ocupa y pueden incluso mantenerla en la agenda y continuar los cambios que se propone cuando la movilización decae. Además, tienen acceso a mayores recursos y mayor influencia en las políticas públicas. Por otra parte, pueden incluso sumarse a la protesta, especialmente cuando se encuentran en posiciones marginales, con menos capacidad de acción al interior del estado.

Verhoeven y Duyvendak (2017) utilizan la expresión “activismo gubernamental” para referirse a estos sectores del *establishment* que participan de las causas de los movimientos y suman esfuerzos con actores no gubernamentales contra políticas que quieren frenar o redireccionar. Parten de la idea de que el Estado no es monolítico, sino que está compuesto por una plétora de actores frecuentemente opuestos los unos a los otros, que tendrán diferentes actitudes frente a la demanda. Consideran que en estos casos se trata de una mímica de los actores no gubernamentales que es ignorada tanto por la literatura sobre la gobernanza como aquella dedicada a los movimientos sociales. Entienden que este activismo suele tener

características distintas al llevado adelante por los movimientos sociales, dado que es habilitado y a la vez restringido por las instituciones. De todas formas, puede recurrir a tácticas *insider* o *outsider*: suele llevar adelante repertorios de la acción que sean vistos como actividad gubernamental legítima, tales como la presentación de proyectos de ley o de moción, la inclusión de una demanda en una campaña electoral, el lanzamiento de un petitorio o referéndum, etc, aunque en ocasiones pueden utilizar tácticas menos convencionales como la convocatoria de movilizaciones o el estímulo de grupos de litigio estratégico. El activismo por una causa puede entonces ser iniciado desde sectores gubernamentales o no gubernamentales, puede ser llevado adelante primordialmente por el gobierno o constituir una forma de gobernanza a partir de dependencias mutuas con los movimientos sociales. Puede haber una mayor o menor coordinación con estos últimos, incluso una división del trabajo entre los sectores institucionales y no institucionales que impulsan determinada demanda. Por lo tanto, el gobierno no sólo es el destinatario de los reclamos sino que sectores del gobierno o del aparato estatal pueden iniciarlos: pueden ser *challengers*.

También Banaszak (2005) insiste en que el estado es una amalgama de actores que tienen distintos comportamientos respecto de los movimientos sociales, son más o menos permeables o abiertos a estos en distintos niveles y jurisdicciones. Los miembros del plantel estatal pueden apoyar o participar de los movimientos, ya sea de manera sistemática o acompañar ocasionalmente algunas actividades, mientras que las y los activistas pueden procurar entrar al Estado para actuar dentro de él. Por lo tanto, existen membresías yuxtapuestas con el estado. Este autor llama “intersección” entre los movimientos sociales y el estado a esta yuxtaposición, que puede tener lugar en cualquiera de los tres poderes. La intersección se construye a partir de la incorporación de activistas al estado, dado que en algunas ocasiones éste puede convocar a activistas de una causa en busca de su experiencia en el asunto. Por otra parte, un cambio en las políticas puede implicar un recambio del personal e implicar una oportunidad para el activismo que procura entrar a las instituciones (Banaszak, 2005).

Silva (2017), en cambio, considera la contratación de activistas por parte del estado o la designación de dirigentes como funcionarias y funcionarios como una de las tres formas posibles de incorporación de un sector social movilizado. Retoma este concepto, creado originalmente por Collier y Collier (1991) para pensar la relación entre el estado y actores formales como los sindicatos, para analizar la redefinición de las relaciones estado/activismo en la “marea de izquierdas” latinoamericana. En su análisis la incorporación no parte de la diversidad al interior del estado, ni vincula con la actividad de sectores subalternos de este que resisten una política, sino que se trata de una política de gobierno de determinado signo. Advierte Silva que en ocasiones la incorporación fue “desde abajo”, mediante la incorporación de dirigentes de los sectores populares a roles de decisión política o a los partidos políticos, o bien “desde arriba”, mediante la formulación de políticas dirigidas a dar respuesta a las demandas expresadas. Puede incluir una reordenación de los sectores populares movilizados desde el estado, es decir, el estado

puede fomentar este activismo. Por lo tanto, desde el concepto de incorporación Silva explora distintas formas de construcción de este nexo como una forma de gobernanza elegida por un gobierno de determinado signo político. El estado puede ser receptivo a los sectores movilizados o dirigir la formación de este vínculo de distintas maneras.

### **Redes dentro y fuera del Estado**

Un abordaje distinto es ofrecido por la literatura que opta por diluir las diferencias entre el estado y otros actores políticos, y enmarca la acción colectiva dentro de redes, comunidades, monopolios o campos que se extienden dentro y fuera de aquél.

Diani (2002) propone el análisis de los movimientos sociales en tanto redes. Señala que la creación de éstas se relaciona con formas anteriores de vinculación y a su vez las condiciona. El enfoque de redes condicionan su emergencia y la nueva creación de relaciones, que condicionará a su vez la acción colectiva, protesta o acción subcultural. Este punto de vista permite comprender los lazos entre la gente que es activa o simpatizante, entre grupos de distinto grado de formalización, sus fronteras, nodos y las relaciones entre ellos. Diani resalta que los movimientos sociales nunca son los únicos actores que intervienen en una cuestión determinada, sino que negocian con partidos políticos, agentes gubernamentales y otros actores institucionales (Della Porta y Diani 2011).

Se señala asimismo que las élites y movimientos sociales trabajan en “campos”, “redes” o “comunidades” que trascienden las fronteras institucionales. De acuerdo con Knoke (1993) estas redes se forman a partir de coaliciones y clivajes entre agentes estatales, partidos políticos, corporaciones, grupos de interés, movimientos sociales, públicos masivos, segmentos de clase y otras formaciones sociales; reflejan cuestiones más amplias como valores, clivajes y conflictos de largo plazo y pueden estar incrustados en redes más amplias, y tienen sus propios valores emergentes (Pettinichio 2016). Para Meyer (2005) en cambio, las políticas son sostenidas por los “monopolios de las políticas”, es de decir, una red de grupos e individuos que operan dentro y fuera del gobierno, vinculados por su reconocimiento mutuo como actores legítimos, enfocados a un conjunto de políticas sobre temas específicos. Incluye miembros de la burocracia, activistas y miembros de grupos de interés.

En comparación con los monopolios de las políticas, que suelen ser mucho más cerrados y reticentes al ingreso de actores externos (Cobb y Elder 1983), las comunidades de las políticas son una red de actores mucho más sueltos que reflejan ideas heterogéneas e incluso en conflicto sobre las políticas. De todas formas, se reconoce que al interior de éstas el poder no está distribuido de manera igualitaria (Baumgartner y Jones 1993). Una conceptualización similar que proviene de los estudios de género es aquella que se centra en la construcción de “redes de asuntos”, definidas como “coaliciones de élite de abogadas, activistas feministas, médicas y médicos, legisladoras y legisladores y personal estatal, que producen el cambio en las políticas públicas” (Htun 2003).

Fligstein y Mc Adam (2011: 3) proponen la noción de “campos de acción estratégica”. Éstos son unidades fundamentales de la acción colectiva y en ellos un conjunto de actores interactúan con conocimiento unos sobre los otros a partir de un conjunto de entendimientos comunes sobre los propósitos, las reglas y las relaciones en el campo (incluyendo quién tiene el poder y por qué). A su vez, están incrustados en redes complejas con otros campos. Esta integración puede ser vertical u horizontal, según haya una relación jerárquica entre ellos. Sus fronteras no son fijas; se definen y se mueven en función de la situación y los asuntos en cuestión.

### **La sociología de los problemas públicos**

En lugar partir desde los actores, la sociología de los problemas públicos se centra en “situaciones problemáticas” alrededor de las cuales aquellos se movilizan, entran en relaciones de cooperación y conflicto y configuran “arenas públicas focalizadas” en “problemas públicos” (Cefai, 2011). Destaca que los problemas sociales son productos de un proceso de definición colectiva, en lugar de cuestiones que existen de forma objetiva e independiente a su definición. El diagnóstico de las causas y posibles soluciones es parte de este proceso de construcción del problema (Blumer 1971), un proceso que involucra variados tipos de actores. Algunos de ellos son el funcionariado público, los grupos de interés organizados, las y los profesionales de las políticas que actúan dentro y fuera del gobierno (Cobb y Elder 1984). Para Blumer (1971) los problemas públicos ganan legitimación en las arenas de discusión pública. Señala a la prensa, los medios, la iglesia, la escuela, las organizaciones de la sociedad civil, las cámaras legislativas y otros espacios de participación como algunas de estas arenas. Estas no son un campo de juego en el que todo el mundo opera bajo las mismas reglas, sino que algunos actores tienen mayor acceso que otros y también detentan poder mayor para dar forma a la definición de problemas públicos (Gusfield, 1981).

Desde esta perspectiva se comprenden tanto los movimientos sociales como el activismo *institucional* o *gubernamental* como parte de una multiplicidad de actores intervinientes en una determinada política, mediante interacción en una diversidad de arenas con distintas reglas y entre los que existe una desigualdad de poder.

### **Los efectos mutuos de los movimientos sociales y el Estado, la sociedad civil y la democracia**

Más allá del análisis de las formas organizativas, la reconceptualización de la relación de los movimientos sociales y el estado implica teorizar sobre sus efectos mutuos y sus múltiples formas de relacionarse y enlazarse, así como también sobre las repercusiones en el sistema político. Cefai (2011) propone la creación de una “cartografía de modos de interacción concretos entre el estado, la sociedad política y sociedad civil, que explore sus zonas de interfase, espacios de interpenetración y lugares de fricción”. El estado ya no es sólo un adversario, sino que las diferentes instituciones estatales pueden ser enemigas o aliadas, investigadoras, legisladoras, juezas. La lucha abierta puede combinarse

con procedimientos de accesibilidad al núcleo del estado. A menudo las formas de participación política institucionalizada son el resultado de las movilizaciones colectivas. Della Porta y Diani (2011) opinan que el impacto de la movilización suele medirse a través de la sanción de nuevas leyes, y proponen estudiar asimismo las consecuencias en la aplicación efectiva de estas, en las políticas públicas, en la creación de institucionalidades relacionadas con las demandas al interior del Estado, de nuevas instancias de toma de decisiones y también en la transformación del sistema de valores y la conducta de la ciudadanía. Recuerdan también que el impacto de los movimientos sociales nunca es un producto sólo de su actividad, sino un resultado de la negociación con múltiples actores que intervienen en el mismo asunto, entre ellos sectores gubernamentales.

Cefai (2011:146) también señala que los efectos de las movilizaciones colectivas pueden ser múltiples y profundos, y dejar su marca en los dispositivos de participación política, en las políticas públicas, o bien capitalizar sus experiencias, reputación y confianza en el plano sindical o partidista. La literatura sobre gobernanza democrática avanza sobre estas reflexiones y considera que las redes de las políticas son piezas claves para la reinención y adecuación del rol del Estado en el mundo contemporáneo, crecientemente integrado a nivel internacional y presionado por múltiples demandas de la sociedad civil (Bevir 2014). Silva (2017), por su parte, explora los efectos mutuos entre el Estado y los movimientos sociales como una forma de gobernanza de un gobierno de un signo político específico, como se resumió más arriba.

Además, varios autores (Baumgartner y Mahoney 2005; Meyer: 2005) destacan que no sólo los movimientos sociales influyen en las políticas, sino que las segundas dan forma a los primeros. Sobre este punto, Meyer (2005) expresa que hay un problema del tipo “el huevo y la gallina”. Es decir, las políticas influyen en las formas de participación y las actitudes de los movimientos sociales (Baumgartner y Mahoney, 2005). Más aún, la aparición de movimientos sociales puede influir en la organización en pos de otras demandas. La aparición del movimiento por los derechos civiles, por ejemplo, alteró el ambiente político de tal forma que facilitó la movilización de las mujeres, el activismo pacifista, ambientalista, antinuclear y otros (Mc Adam, 1996; Snow y Benford, 1992).

## **Conclusiones**

Desde la literatura de la acción colectiva se han realizado esfuerzos para superar el escollo teórico que representa lo que Pettinicchio (2012) llama “la dicotomía insider / outsider”. Aquellas teorías que caracterizaron al Estado y la sociedad civil como actores opuestos mostraron importantes límites a la hora de explicar una variedad de casos concretos.

El estado ya no puede ser tratado como un actor monolítico opuesto a la sociedad civil movilizadora, sino que se lo reconoce como compuesto por una variedad de actores que pueden tener diferentes posiciones respecto de la causa y del activismo, y procurar

diferentes formas de oponerse o vincularse con éste. Existen dependencias mutuas y colaboración; el estado necesita el activismo para la gobernanza, el activismo necesita a las élites estatales para alcanzar sus objetivos. Ya no es visto como el foco de los reclamos, ni los movimientos sociales como el único motor de cambio en las políticas. Sectores del Estado actúan en conjunto con parte de la sociedad civil movilizadora, ya sea en ONGs o en movimientos sociales, o responde a las protestas, según creencias, identidades y posiciones políticas compartidas con parte de la población.

De todas formas, en algunos casos (Verhoeven y Duyvendak 2017 y Banaszak, 2005) el análisis continúa centrado en el activismo proveniente de la sociedad civil, y se entiende el activismo gubernamental o la intersección mayormente como un producto del accionar de los movimientos sociales. Por el contrario, Silva (2017) reconoce que este vínculo puede ser activamente buscado y creado por el Estado.

La conceptualización del activismo como redes, campos, comunidades o monopolios de las políticas sortea este escollo. Se reconoce una multiplicidad de diversos actores tanto institucionales como no institucionales que se vinculan entre sí en torno a las políticas. Por su parte, la sociología de los problemas públicos, en lugar de partir de los actores, parte de los problemas públicos alrededor de los cuales los actores se agrupan, cooperan y luchan entre sí. Reconoce actores de diversos tipos, y también diversas arenas en las que las que interactúan para dar forma a las políticas.

La acción colectiva tiene efectos múltiples, no sólo sobre las políticas sobre las cuales formula sus demandas, sino sobre la opinión pública, los canales de participación, la cultura política, las movilizaciones a favor de otras cuestiones. Abren arenas de debate y permiten la formulación de problemas públicos. A su vez, diferentes factores modelan la acción colectiva. El estudio de la acción colectiva puede nutrirse de perspectivas que contemplan influencias mutuas entre diferentes factores dentro de un espectro más amplio.



## Referencias bibliográficas

**Banaszak, L.A.** (2005) “Inside and Outside the State: Movement, Insider, Status, Tactics, and Public Policy Achievements”. En D.S. Meyer, V. Jenness y H. Ingram (eds) (2005): *Routing the Opposition: Social Movements, Public Policy and Democracy*, University of Minnesota Press, Minneapolis, pp 149-176.

**Baumgartner, F. y C. Mahoney** (2005) “Social Movements, The Rise of New Issues, and the Public Agenda”. En D.S. Meyer, V. Jenness y H. Ingram (eds) (2005): *Routing the Opposition: Social Movements, Public Policy and Democracy*, University of Minnesota Press, Minneapolis, pp. 65-86.

**Baumgartner, F.R. y B.D. Jones** (1993) *Agendas and Instability in American Politics*. Chicago: University of Chicago Press.

**Bevir, M.** (2010) “Democratic Governance: A Genealogy”. *Observatoire de la société britannique*. <https://journals.openedition.org/osb/1695>, accesado el 24 de junio de 2021.

**Blumer, H.** (1971) “Social problems as collective behaviour”. *Social Problems* 18(3) págs. 298-306.

**Cefai, D.** (2011) “Diez propuestas para el estudio de las movilizaciones colectivas. De la experiencia al compromiso”. *Revista de Sociología* 26:137-166.

**Cobb, R. y C. Elder** (1993) “Formación de la agenda. El caso de la política de los ancianos”. En L. F. Aguilar Villanueva, ed., *Problemas públicos y agenda de gobierno*. México: Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa, págs. 77-104.

**Collier, R.B. y D.C. Collier** (1991) *Shaping the Political Arena: Critical Junctures, the Labor Movement, and the Regime Dynamics in Latin America*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

**Della Porta, D. y M. Diani** (2011) *Los movimientos sociales*. Madrid: UCM – Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS).

**Diani, M.** (2002) “Network Analysis”. En B. Klandermans y S. Staggenborg, eds. *Methods of Social Movements Research*. Minneapolis-London, University of Minnesota Press *Social Movements, Protest, and contention*. Vol 16, pp 173-200.

**Fligstein, N. y D. McAdam** (2011) “Towards a General Theory of Strategic Action Fields”. *Sociological Theory*. 29:1-26.

**Gusfield, J. (1981)** *The Culture of Public Problems*. Chicago: University of Chicago Press.

**Henry, A.D. (2011)** “Ideology, power and the structure of policy networks”. *Policy Studies Journal*, 39, 361-383.

**Htun, M. (2003)**: *Sex and the State; Abortion, Divorce, and the Family under Latin American Dictatorships and Democracies*. Cambridge University Press.

**Knoke, D. (1993)**: “Networks of elite structure and decision making”. *Sociological Methods and Research*, 22, 23-45

**Latour, B. y P. Weibel**, eds. (2005) *Making Things Public: Atmospheres of Democracy*. Cambridge: MIT Press

**McAdam, D. (1996)** “Conceptual Origins, Current Problems, Future Directions”. En Mc Adam, D., McCarthy, J. and Z. Meyer, *Comparative Perspectives on Social Movements*. Cambridge: Cambridge University Press. pp 23-40

**Meyer, D. (2005)**: “Social movements and Public Policy: Eggs, Chicken and Theory”. en D.S. Meyer, V. Jenness y H. Ingram, eds., *Routing the Opposition: Social Movements, Public Policy and Democracy*, University of Minnesota Press, Minneapolis, pp. 1-26

**Meyer, D.S. y D.C. Minkoff (2004)**: “Conceptualizing Political Opportunity”. *Social Forces* 82: 1457-92

**Pettinicchio, (2016)** “Elites, Policy, and Social Movements”. [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=2886842](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2886842), accesado el 08 de marzo de 2021

**Pettinicchio, D. (2012)** “Institutional Activism: Reconsidering the Insider/Outsider Dichotomy”. *Sociology Compass* 6/6:499-510.

**Silva, E. (2017)** “Reorganizing Popular Sector Incorporation: Propositions from Bolivia, Ecuador and Venezuela”, *SAGE Journals. Politics and Society* 45 (1) 91-122.

**Snow, D. y R. Benford (1992)** “Master Frames and Cycles of Protest”, en A. Morris C. McClurg Muller, eds. *Frontiers of Social Movement Theory*. New Heaven: Yale University Press, pp. 133-155

**Tilly, C. (1978)**: *From Mobilization to Revolution*. New York: Random House.

**Verhoeven, I. y J.W. Duyvendak** (2017) “Understanding governmental activism”. *Social Movement Studies*, 16:5, 564-577.

**Cómo citar este artículo:**

**Médici, Chantal** (2021) “El estado y los movimientos sociales: propuestas para superar un escollo teórico”. *Revista Perspectivas de Políticas Públicas* vol 11 N° 21: 15-25