



UNIVERSIDAD
NACIONAL DE
SAN MARTÍN

ESCUELA
DE POLÍTICA
Y GOBIERNO

Licenciatura en Organización y Dirección Institucional

Escuela de Política y Gobierno UNSAM

Tesina de Investigación

¿Movilización social u oportunidad política?

La suscripción del Convenio Federal sobre Acciones en Materia de Tránsito y Seguridad Vial en el marco de la movilización de padres y amigos de alumnos del Colegio Ecos (2007)

Tesista: Paola A. Ruiz de Galarreta

Tutora: Dra. Marina Farinetti

Índice

Agradecimientos	3
Resumen	4
Palabras clave	4
Introducción	5
Las políticas públicas en la literatura académica	7
Mobilización social y políticas de Estado: marco teórico	10
Un evento focalizador problematiza la cuestión: Corriente de problemas	11
Las ideas del gobierno en políticas públicas: Corriente de políticas (policies).	15
Ventana de oportunidad /Oportunidad política: El “enganche” entre problema y política (politics).	18
La suscripción y ratificación del Convenio Federal sobre Acciones en Materia de Tránsito y Seguridad Vial	20
La movilización ciudadana en las políticas públicas	26
Consideraciones finales:	31
Bibliografía	34

Agradecimientos

A la Dra. Marina Farinetti, quien con sus aportes, fue sustanciando esta tesina, aún antes de ser mi tutora;

a mis profesoras de Taller de Redacción I y II, las Dras. Ximena Simpson y Lucía Vincent, por la lectura, y sus permanentes sugerencias y contribuciones;

a mis compañeros Lucas Figueroa, Juan Manuel Ramírez y Ezequiel Ciurleo, también por su lectura, aportes y estímulo;

a las Profesoras Elsa Pereyra y Nancy Madera.

Resumen

La suscripción y ratificación del Convenio Federal sobre Acciones en Materia de Tránsito y Seguridad Vial del año 2007, se produce cinco meses después del accidente conocido como “Tragedia del Colegio Ecos”, donde fallecen nueve alumnos y una docente de la institución. En la movilización de los padres y amigos de las víctimas, parece hallarse la causa de la implementación del Convenio mencionado como política de Seguridad Vial. Sin embargo, tal como se pretende explicar desde este trabajo, la incidencia de la movilización necesitó, además, de la confluencia de otros factores. El objetivo de este análisis es entonces identificar los mecanismos por los cuales la movilización social, en un contexto de elecciones presidenciales, generó el impulso a la política pública resultante.

Palabras clave: movilización social – oportunidad política – proximidad – cooptación.

Introducción

El 8 de octubre de 2006, se produce la denominada “Tragedia del Colegio Ecos”. Alumnos de esta institución de Capital Federal, regresaban de realizar tareas solidarias en una escuela de la Provincia de Chaco, son víctimas de un accidente donde pierden la vida nueve estudiantes y una docente. El micro en el que viajaban, conducido por un chofer inexperto fue embestido por un camión, en una ruta de la Provincia de Santa Fé. El conductor del camión estaba alcoholizado.

A través de la inmediata movilización de los padres, acompañados por miembros de la comunidad educativa y amigos, se obtuvo, en marzo de 2007 y luego de cinco meses de reclamos, la pretendida reunión con el Presidente de la Nación, Néstor Kirchner. El mandatario se comprometió a asumir la seguridad vial como política de Estado frente a padres y familiares, poniendo en práctica, en una primera instancia, un plan de contingencia: controles de alcoholemia, control al respeto por parte de las empresas de los horarios de descanso de los choferes profesionales, y mayor inversión en infraestructura fueron sus ejes.

En julio, comenzó la campaña electoral que llevó a Cristina Fernández de Kirchner a la Presidencia de la Nación. En agosto del mismo año, en respuesta al compromiso asumido por el Poder Ejecutivo Nacional, se firmó el Convenio Federal sobre Acciones en Materia de Tránsito, entre el Estado Nacional, las Provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Allí se buscó establecer y homogeneizar los mecanismos y herramientas que las respectivas jurisdicciones aplican para revertir las cifras y los hechos de la denominada Inseguridad Vial, ya que las provincias disponen de autonomía para suscribir o no las normas viales. Sin embargo, estas medidas ya se encontraban previstas en el Plan Nacional de Seguridad Vial 2006 – 2009, aprobado por Asamblea del Consejo Federal de Seguridad Vial (2005), que, al momento de la tragedia, no se encontraba aún en ejecución.

Teniendo en cuenta los sucesos expuestos, cabe cuestionarse entonces: ¿qué rol jugó la movilización social, y qué otros factores, en confluencia con ésta, tuvieron incidencia en la sanción de una política pública?

La revisión de las fuentes y bibliografía consultadas permiten interpretar los sucesos que antecedieron la suscripción del mencionado Convenio. Es posible argumentar así que la ocurrencia de una tragedia como evento movilizador (Kingdon 1984, 2), seguida de una efectiva movilización social, tiene incidencia en la implementación de una política pública en tanto la temática ya formaba parte de la agenda del gobierno en ejercicio, lo que posibilita una respuesta concluyente, además de proporcionar la oportunidad de demostraciones de empatía y proximidad (Annunziata 2009, 19-20) de los gobernantes con la ciudadanía.

Este trabajo de investigación, de carácter descriptivo, encuentra en el enfoque cualitativo las herramientas para la construcción de un caso de estudio, ya que permite comprender el contexto en el que los actores se manifiestan y la influencia que éste ejerce en sus acciones, así como los procesos por los cuales los sucesos y acciones tienen lugar (Vasilachis de Gialdino 2006, 31). Asimismo, un objeto de naturaleza social puede construirse como caso, si es posible delimitar con cierta claridad sus fronteras, siendo relevante por su valor intrínseco o por la posibilidad de comprobar, ilustrar o construir una teoría o una parte de ella (Coller 2005, 29)

El aporte fundamental que pretende concretar este trabajo, lo que justifica la selección como objeto de estudio, es interpelar el vínculo comúnmente establecido desde el sentido común, en ocasión de eventos de fuerte impacto social, con la sanción de una política pública respecto a la temática en cuestión. La meta es poner en evidencia la confluencia de factores sin cuya ocurrencia el arribo al objetivo final sería improbable. La aplicación del modelo de análisis de políticas públicas “de Corrientes Múltiples”¹ (Kingdon 1984) es también un aporte de este escrito.

A tal efecto se hará uso de las siguientes fuentes de investigación: reportajes concedidos por los protagonistas a los medios de comunicación, páginas web, medios gráficos de la época, los textos del Convenio en cuestión, la Ley Nacional de Tránsito; también se apelará a la bibliografía vinculada a la temática y a las diferentes concepciones teóricas para la mejor interpretación de los sucesos en estudio.

¹ Marco analítico o perspectiva surgidos con la publicación del libro “Agendas, Alternatives and Public Policies”, John Kingdon (1984).

La investigación desarrollada se expondrá en cuatro tramos, que contendrán:

- a) la exposición de la literatura relevante para la comprensión de la relación e incidencia entre la movilización social y las políticas públicas;
- b) los conceptos teóricos que permiten identificar los factores del contexto en el que la sanción del convenio se produjo: el acceso a la agenda estatal, las relaciones geopolíticas de dominación permeando la posibilidad de acceso al crédito internacional, los mecanismos de participación regulados institucionalmente como formas de acción colectiva, la proximidad entre la ciudadanía y sus mandatarios en pos del reaseguro de la legitimidad reclamada a la clase política nacional;
- c) la descripción de los hechos y acciones que rodearon la suscripción del Convenio;
- d) un breve repaso de los casos que alcanzaron notoriedad y su vínculo con la política pública;
- e) consideraciones finales a manera de conclusión.

Las políticas públicas en la literatura académica

Es numerosa la literatura que analiza las políticas públicas, en sus diferentes instancias, desde la entrada de una demanda social en la agenda del gobierno, hasta las etapas finales de implementación y evaluación inclusive.

Hacer mención a una política estatal significa referir a la manera en que el Estado, desagregado en sus diferentes formas de acción, manifiesta la intención de dar resolución a una necesidad o demanda social. A través de decisiones simultáneas o progresivas de sus agencias, buscará responder a aquella temática que determinados grupos sociales, individuos u organizaciones consideran prioritario darle solución (cuestión), al contar éstos con la capacidad de promover su ingreso a la agenda de problemas socialmente vigentes

(Oszlak y O'Donnell 1981, 13). Estado y fuerzas sociales se entrecruzan en la resolución de una demanda social.

Es posible así hallar variados enfoques, que se abocan al análisis de las políticas en sí mismas, o que lo hacen como parte de las Teorías Organizacionales, entre otros, cuyo número y amplitud exceden las pretensiones de este trabajo.

Subirats (2008, 9-10) propone el análisis a partir de los objetivos de las políticas, las finalidades, sus productos y efectos, no siendo el propósito la búsqueda de eficacia y coherencia interna en la administración pública, sino la calidad de los servicios que ésta pueda brindar.

El autor agrupa las teorías clásicas en tres corrientes no excluyentes:

La primera realiza el análisis desde el estudio de las teorías del Estado, su surgimiento y naturaleza, con autores como Meny y Thoënic dentro de sus diferentes corrientes; la segunda, utiliza el análisis de políticas como medio para explicar el funcionamiento de la acción pública y los ámbitos de convivencia colectiva, Laswell, Lindblom forman parte de esa corriente; la tercera analiza resultados, los efectos sociales en relación con los objetivos previos y los efectos no previstos (Freeman, Monnier, Bussman).

Otras perspectivas del análisis de políticas utilizan enfoques más amplios, que, si bien no fueron pensados con este objetivo, permiten observar las acciones del Estado en contextos institucionales, fuera de los cuales es imposible su estudio. (Madera; 2013)

Dentro de ellos, el Nuevo Institucionalismo surgido a finales del siglo XX, se constituye en una nueva tradición en Ciencia Política, y retoma el estudio de las instituciones (Caballero Miguez 2007, 9-10) como configuradoras del conjunto de esferas de la acción social (Pereyra 2012, 2). Algunas de sus corrientes, “la nueva economía institucional” y el “institucionalismo normativo” discuten con concepciones basadas en conceptos de la economía, donde la decisión pública es el resultado de alternativas racionales surgidas de metodologías científicas, mediante las cuales se accede a la mejor opción posible (Meny y Thöenic 1992,139-140), que favorezca la maximización de metas y objetivos estratégicos (Allison 2000, 130). Tal como analiza North, los desiguales desempeños de las economías nacionales no pueden explicarse en estos términos (Pereyra, 2012,3) por lo que se incorpora el análisis de las instituciones que configuran la acción social donde la decisión colectiva

responde a valoraciones subjetivas, negociaciones, evaluación de recursos políticos (no científicos) en la selección de alternativas (March y Olsen 1997).

La tradición descrita puede incluirse en lo que autores como Fox (1992, 3) y Guy Peters (1985, 259) denominaron modelos de “arriba hacia abajo” o estadocéntricos, que, englobando distintas teorías proponen formas de explicar el Estado. De esta forma las políticas públicas, como los actos de gobierno respaldados por la ley, le otorgan la capacidad de decidir sus intervenciones por cuestiones políticas o técnicas diseñadas por la élite, e implementarlas como un actor monolítico, para lo que cuenta con la capacidad de la autoridad y de las estructuras burocráticas. (Guy Peters 1985, 264-265).

Dentro de este enfoque Fox (1992, 4) incorpora la visión de Offe, quien otorga al Estado el rol de procesar los inputs de las fuerzas sociales, capaz de seleccionar y filtrar sistemáticamente demandas. A través de la relación con los grupos sociales y las políticas el Estado influye en los procesos políticos y sociales y es desde sus estructuras (administrativas, político partidarias) que selecciona el tipo de cuestiones que tendrán acceso o no, a la agenda social (Skocpol 2007, 190).

Una política pública no se origina entonces, buscando resolver un problema, sino que es el resultado de negociaciones, de “compromisos, coaliciones, competiciones y malentendidos” entre actores gubernamentales con diferentes grados de poder según la posición que ocupan en el gobierno, con diferentes objetivos entre sí; las decisiones de gobierno como resultados políticos (Allison 2000, 156).

Los mismos Fox (1992, 2) y Guy Peters describen un segundo modelo, “de abajo hacia arriba” o sociocéntrico, donde la intervención proviene desde afuera del aparato estatal, en la que éste se limita a ser una arena neutral con escasa o nula autonomía frente a las fuerzas sociales. Políticos con cargos ejecutivos apelan al pueblo por encima de otros políticos o grupos de interés generando mecanismos que aporten a su legitimación (plebiscitaria); el apoyo a la participación de los grupos más afectados por una política pública y no a la población en general es otra perspectiva de esta visión (Guy Peters 1985, 266).

Sin embargo, aunque en estos modelos ambos autores otorgan escasa o nula autonomía al Estado, reconocen la posibilidad de influencia de funcionarios de gobierno “a nivel de la

calle”, en mayor contacto con la ciudadanía y con influencia también al momento de decidir quiénes serán beneficiados por una decisión pública (Guy Peters 1985, 261). La defensa de los propios intereses, los de grupo, económicos y políticos, movilizan la acción (Fox 1992, 2).

La propuesta final de Fox (1992, 5-6) es la necesidad de un enfoque interactivo, donde la acción del Estado sea el resultado de cambios en las situaciones de poder tanto en su interior mismo como en el seno de la sociedad, que, a través del conflicto y la convergencia, son transformados en sus capacidades de lograr sus objetivos (institucionalismo histórico). A través de las diferentes formas de encuentro entre el Estado y la sociedad, surgen las formas de acción colectivas por las que ésta adquiere conciencia y trabaja por sus derechos políticos (Skocpol 2007, 193).

El modelo de Corrientes Múltiples (Kingdon 1984, 1-10), siguiendo la base del modelo cubo de basura (Cohen, March y Olsen, 1972), constituye una de las corrientes de los “Marcos Teóricos más prometedores” para el proceso de políticas públicas tal como describe Sabatier (2010,11): desarticula el proceso decisorio en tres corrientes: problemas, políticas (policies) y política (politics) que se desarrollan como tres instancias independientes entre sí, y confluyen de manera circunstancial para resolver la cuestión. De este modo se instala un problema en la agenda de gobierno que obtiene, además, resolución a través de una política estatal. Decisiones, problemas y soluciones, no persiguen secuencias racionales hasta alcanzar una decisión, son más bien un trabajo de alternadas y progresivas aproximaciones hacia los problemas, dependiendo de soluciones ya disponibles la factibilidad de la aplicación (March y Olsen; 1997)².

Movilización social y políticas de Estado: marco teórico

La articulación de los siguientes tres enfoques da forma al marco teórico que proporciona una interpretación para la sanción de una política pública:

² Modelo “cubo de basura”

a) Enfoque de las políticas públicas: El modelo de Corrientes Múltiples (Kingdon 1984) aporta al análisis conceptualizando el proceso político en la forma de tres corrientes, no necesariamente vinculadas entre sí: una corriente de problemas, conformada por la información con que cuentan los agentes estatales sobre problemas de la realidad; una corriente de políticas (policies), constituida por especialistas que analizan los problemas y proponen soluciones; y una corriente de política (politics), determinada por la contienda electoral, liderazgos en legislatura, etc. Cuando la apertura de una “ventana de oportunidad” como pueden serlo las elecciones reúne las tres corrientes, puede generar una política de Estado como resultado (Sabatier 2010, 11).

b) Enfoque de la movilización social: Permite, a través del concepto de “oportunidad política” (Tarrow 1997,17-18, 49), el análisis desde la perspectiva de la movilización social, mientras que la “ventana de oportunidad” antes mencionada lo hace, en forma simultánea y paralela, desde la acción estatal.

c) Enfoque de la legitimidad política (Annunziata 2010, 58): complementa ambos enfoques.

A continuación, la descripción de los sucesos que se desarrollan en cada una de estas trayectorias, permitirá clarificar los efectos de su combinación.

Un evento focalizador problematiza la cuestión: Corriente de problemas

Un problema es una situación de carencia, una demanda social insatisfecha, un derecho vulnerado , que puede ser percibido de manera generalizada por la sociedad como tal, y sin embargo, haberse habituado a esta situación (Kingdon 1984, 3) o no estar dispuesta a asumir el costo por el reclamo de la resolución (Tarrow 1997, 23). Pero, si esta percepción genera en la ciudadanía la necesidad de hacer algo para modificar el estado actual de cosas, será prioritario que la situación sea entendida como problema también por los funcionarios estatales, posibilitando el acceso a la agenda de gobierno, es decir, al “listado de cosas a las que el gobierno le está prestando atención” (Kingdon 1984, 1), en función de haberse consolidado como *cuestiones socialmente problematizadas* y frente a la que toma posición, decidiendo intervenir para resolverlo o expresando su voluntad de hacerlo (Oszlak y O’Donnell 1981, 12).

La sociedad civil apela al consenso y solidaridad del resto de la ciudadanía y se constituye en un actor capaz de instalar una problemática social en la agenda del gobierno, influyendo así en las reglas y procesos que estructuran su habitual funcionamiento (Oszlak 2009, 5), así como en la política, procurando generar un cambio (Cohen y Arato 2000, 10).

Una situación llega a ser entendida como *problema* por los funcionarios a través de la retroalimentación proporcionada por indicadores de otras políticas, a través del monitoreo de programas vigentes, o las quejas de la sociedad (Kingdon 1984, 2). Las posibilidades de que un problema sea incorporado a la agenda se consolidan si es vinculado con un conflicto específico, relevante, identificado como urgente, logrando mayor atención que otras demandas; un evento focalizador (desastre, crisis) que opere como símbolo atrae la atención sobre un tema más que sobre otros (Kingdon 1984, 2). Alcanzar la identificación del problema por parte de los actores gubernamentales, requerirá de acciones que lo expongan de manera pública y le proporcionen visibilidad.

Estas acciones, colectivas, puestas en práctica por la sociedad organizada, son estrategias y asociaciones que están configuradas por el contexto histórico y social al que pertenecen, y en el que se van a desplegar (Oszlack y O'Donnell 1981,566). Las instituciones sociales, políticas, medios, el sistema legal, conforman ese contexto, que será el blanco de la movilización social (Cohen y Arato 2001,8-9). Tal es el caso de modelos estatales que dentro de formatos de modernización descentralizan y abandonan funciones sociales; la ciudadanía se organiza y moviliza asumiendo la resolución de las demandas insatisfechas, busca amortiguar las necesidades sociales a través de la autogestión. (Arroyo 2009, 26-27).

Es posible describir estas acciones colectivas de la sociedad civil buscando visibilizar sus demandas, a través de las categorías con las que Tilly (2010, 23) define el movimiento social. El autor enmarca estos movimientos a través de la identificación en sus procedimientos de la **campaña**, como el esfuerzo público, sistematizado que genere el acceso a las autoridades, haciendo uso para ello de los **repertorios de confrontación o del movimiento social** que permitan, exhibir y plantear de diferentes formas públicas las exigencias; y de las **manifestaciones de WUNC** (sigla en inglés de valor, unidad, número y compromiso), como la expresión de determinadas conductas, insignias, consignas, adhesiones, visibilidad, mensajes, presencia, en forma también pública. Estos tres

elementos (campaña, repertorios de confrontación y manifestaciones WUNC) al combinarse de una manera única y específica en cada organización, otorgará sus características propias a cada movimiento social, acordes con cada momento histórico y concreto.

Movimiento social y Estado ponen en juego la relación de fuerzas entre ambos, en la lucha por sus intereses específicos. Los agentes de la movilización social, apelan a su pertenencia a redes de relaciones, de conocimiento y reconocimiento mutuos que se convierte en un recurso externo a la organización y funcional al colectivo en su totalidad que permite mantener el reclamo en el tiempo y consolidarse como movimiento.

El movimiento social se manifiesta mediante el ejercicio de repertorios de confrontación (Tarrow 1997, 51), utilizando formas reconocidas de acción, tanto por sus miembros como por el oponente, por haberse configurado a través del tiempo, provenientes de acciones desarrolladas en el pasado constituyéndose por lo tanto en formas aprendidas; Tilly describe estos métodos como lo que la gente hace, lo que la gente sabe hacer y lo que los otros esperan que haga (Tarrow 1997,66). Su utilización creativa y renovada cada vez por parte de los líderes busca la reacción y el apoyo de gente no cercana al reclamo. Esta posibilidad de que disímiles actores sociales, con distintos objetivos, en diferentes momentos puedan valerse de estas formas de acción, por sí mismas o combinadas con otras, es denominado por Tarrow (1997,52) como repertorio modular. Replican, además, las características y estructura de otras organizaciones que las anteceden (isomorfismo), a las que reconocen, o de las que forman parte, exitosas en el logro de sus objetivos, procurando institucionalizarse, obtener legitimidad y reducir la incertidumbre frente al entorno con el que interactúan (Forni 2006, 223-224). Esto se observa tanto en la normativa jurídica, como en los patrones organizacionales, formatos de gestión (isomorfismo mimético) y las nuevas tecnologías (Powell y Di Maggio 1983, 8-10-13).

La sociedad civil movilizada puede vincularse con el Estado en diferentes tipos de relaciones al promover sus demandas, según los respectivos intereses estratégicos y las preferencias políticas (González Bombal y Villar 2005, 2) tal como se desarrollará a continuación.

El Cuadro 1, analiza las relaciones estratégicas entre gobierno y OSC a través de dos dimensiones: Metas y Medios

Cuadro 1: Matriz de relaciones estratégicas entre gobierno y OSC

		Meta	
		Convergencia	Divergencia
Medios	Convergencia	Cooperación	Cooptación
	Divergencia	Complementariedad	Confrontación

Fuente: Najan, Adil: "The Four C's of Government-Third Sector Relations: Cooperation, Confrontation, Complementary, Co-optation" en *Journal on Nonprofit Management and Leadership* Vol. 10, N° 4, 2000.³

1) si la movilización social surge como reacción frente a la ausencia del Estado en alguna de sus funciones, es posible pensar en una relación de **confrontación** (metas y medios divergentes): no existe una política pública frente a una problemática social, ni proyectos de mejora o resolución al respecto;

2) en respuesta a la movilización social, se pueden producir instancias de **cooperación**, donde OSC y Estado trabajen de manera conjunta tanto en metas como en medios en pos del objetivo de una política estatal de ejecución efectiva (objetivos, metas y estrategias coincidentes en ambas partes).

3) Momentos de **complementación** pueden darse si la política pública implementada es la meta, pero no hay una percepción real del intento de resolución (metas convergentes con divergencia en los medios para alcanzarlas), o la percepción es de una acción insuficiente;

4) Finalmente, la **cooptación**, exhibe divergencia en metas, aunque haya coincidencia en los medios: la política pública es implementada en sus etapas intermedias, no en su totalidad, pero aún las organizaciones sociales seguirán trabajando de manera conjunta en la visibilidad y difusión de la problemática, con fines pedagógicos y preventivos.

Otra interpretación permite pensar en la cooptación de las organizaciones movilizadas con el objetivo no sólo de institucionalizar el reclamo y desactivar la fuente de conflictos, sino

³ En González Bombal, Inés y Rodrigo Villar. 2005. "Organizaciones de la Sociedad Civil e Incidencia en Políticas Públicas", *Colección Gestión Social*, Universidad de San Andrés www.gestionsocial.org

de dar muestras de cercanía con la población y sus demandas, de acuerdo a conceptos que se desarrollarán más adelante, dentro del mismo modelo, como parte de la corriente de política.

Las ideas del gobierno en políticas públicas: Corriente de políticas (policies).

La concordancia del *problema* ya identificado como tal con las ideas previas de gobierno, la congruencia con los valores de la comunidad, su aceptación pública y receptividad en el sector político, sumado a su viabilidad técnica, serán factores determinantes frente a la decisión de incorporarlo a la agenda estatal, que además, está condicionada por el peso y la influencia de los contextos internacionales. La comunicación internacional de ideales de política pública, a través de la relación con los organismos de inversión, pautas de comercio y finanzas globales, pone a los Estados que necesitan integrarse a un sistema de estados competitivos e interrelacionados, en una encrucijada decisoria: siguiendo estos lineamientos, los altos funcionarios pueden promover reformas que no sólo no forman parte de la agenda social, sino que sus temáticas son resistidas por fuerzas sociales de importancia política (Skocpol 2007, 174 - 175); es así que propuestas nuevas no suelen ser más que la recombinación o la mutación de elementos ya existentes (Kingdon 1984, 6).

El ámbito de la política impulsa la agenda: Corriente de política (politics).

El ámbito político, genera los sucesos más fuertemente establecidos de agenda, actuando de manera independiente de problemas y políticas. Un clima político electoral activa negociaciones: intercambio de recursos, apoyos, se producen ante la posibilidad del acceso al poder de una nueva administración, que podría dar curso a nuevas agendas (Kingdon 1984, 3). Estos acuerdos, no sólo se producen dentro del ámbito político: la necesidad de los candidatos de acercarse a sus votantes, tomados por la percepción de una crisis de

representación política, requiere campañas con expresiones de *proximidad* como característica principal (Annunziata 2011, 59).

La proximidad (Annunziata 2013, 48) como reaseguro de la legitimidad democrática de la clase política, surge frente al reclamo por un gobernante cercano a la cotidianeidad de los ciudadanos, en su cualidad de “hombre común”, transparente, capaz de “escuchar”, de ejercer un contacto directo con sus representados, generando, a través de la identificación entre unos y otros, el fortalecimiento del lazo político. Los ciudadanos son reconocidos como expertos frente estas situaciones que afrontan a diario gran parte de ellos, por las que reclaman.

Una demanda social puede ingresar a la agenda gubernamental impulsada por el apoyo de funcionarios de alto nivel, los actores visibles, objeto de la atención pública (Kingdon 1984, 1-2,4); este primer círculo decisorio o núcleo duro, compuesto por el presidente y su gabinete, interviene en todas las decisiones, vinculando la etapa administrativa con la dimensión política (Muller 2000, 114).

Una descripción de los “**dispositivos participativos**” (Annunziata 2009, 10-17), aporta una mejor definición de este mecanismo: los ciudadanos se agrupan para denunciar situaciones intolerables o problemas irresueltos; la *expertise* legal y técnica alcanzada respecto a la temática que los reunió los convierte en un espacio consultivo (aunque no vinculante) para el Estado. Si bien la autora, expresa claramente la pertenencia de estos dispositivos a modelos “top down”, es decir, generados desde el propio Estado, institucionalizados desde su nacimiento, ajenos a reclamos sociales respondidos por esta vía, la similitud en las características de algunas organizaciones con estos dispositivos permiten un paralelismo entre ambos recursos sociales. Las organizaciones, en el intento de visibilizar y generalizar un reclamo, y así instalarlo en la agenda del gobierno para lograr mejoras o su resolución, desarrollan sólidos conocimientos sobre la temática que las convoca, esta expertise por la que devienen en espacios consultivos para el Estado que los incorpora, los institucionaliza, los copta, sin haber ninguna transferencia de poder (Van Treek y Arévalo 2015, 4); en el marco de una campaña presidencial, se exhibe una expresión de cercanía, proximidad con la ciudadanía, canalizando formalmente mayores índices de participación (Annunziata 2011, 59)

La participación institucionalizada, regulada por el poder político, aporta a responder el reclamo de la escucha desde la ciudadanía hacia sus gobernantes. El contacto con los desprestigiados representantes políticos a través de la cercanía generada por la consulta en estos dispositivos, no es más que un intento en la búsqueda de reconstruir la legitimidad perdida (Annunziata 2009, 19-20).

De este modo, la organización estatal incorpora en sus niveles dirigenciales a las organizaciones sociales cooptadas, como nuevos componentes. (Selznick 1993,209). Se producen cambios en la forma de implementación de políticas, el desempeño del liderazgo o la estructura política, con lo que las élites gubernamentales buscan mantener el status quo. (Van Treek y Arévalo 2015, 3).

La cooptación ejercida por una autoridad formal refleja una situación de tensión. Es el síntoma de un contexto de disputa de poder entre la sociedad que ha visibilizado un reclamo y presiona en busca de una respuesta, y la autoridad que intenta neutralizar su acción. Con la incorporación de una organización en forma pública y abierta (cooptación formal) como parte de las agencias estatales se busca restablecer el equilibrio en el entorno institucional, al que se considera amenazado en su estabilidad, continuidad o legitimidad por las demandas de estos grupos movilizados (Selznick 1993, 209-210). La aparición de una oportunidad provista desde el ámbito de la política como los son las campañas electorales, proporciona a organizaciones bien consolidadas en el reclamo por una temática, un recurso externo y poderoso (Tarrow 1997, 48), de darle visibilidad a su demanda, y constituirse, a la vista del gobierno en ejercicio, en una amenaza, se encuentre la legitimidad de éste cuestionada, o sea una autoridad legítimamente consolidada (Selznick 1993, 211).

La cooptación de la organización cumple así un triple propósito: desarticula la amenaza que puede representar una movilización social, dando muestras, en este ejercicio, de cercanía, proximidad con los padecimientos de los gobernados, fortaleciendo así, la legitimidad del gobernante.

Ventana de oportunidad /Oportunidad política: El “enganche” entre problema y política (politics).

El surgimiento de un *problema*, o, sucesos propios del ámbito de la *política* (alternancia, elecciones) pueden generar la apertura de una *ventana de oportunidad*: estos eventos generan la posibilidad contingente de “enganchar” problemas, política y políticas no sólo dándole ingreso a la agenda⁴, sino también accediendo a la resolución. Si, además, las tres corrientes se mueven en el mismo sentido, la probabilidad de confluencia es altísima (Kingdon 1984, 7).

La identificación del surgimiento de un contexto de oportunidad política (cambios en los alineamientos de gobierno, apertura del acceso al poder) puede dar origen a una acción colectiva contenciosa⁵, si estos ciudadanos organizados actúan configurando alguna clase de desafío para su adversario. Identificar un contexto de oportunidad política, proporciona un resorte externo al grupo: permite que la acción colectiva no se limite a un episodio de confrontación, sino que se difunda y extienda aún en situaciones donde la escasez de recursos internos (dinero, poder) lo dificultaría. El reclamo se visibiliza, y la organización se consolida como tal.

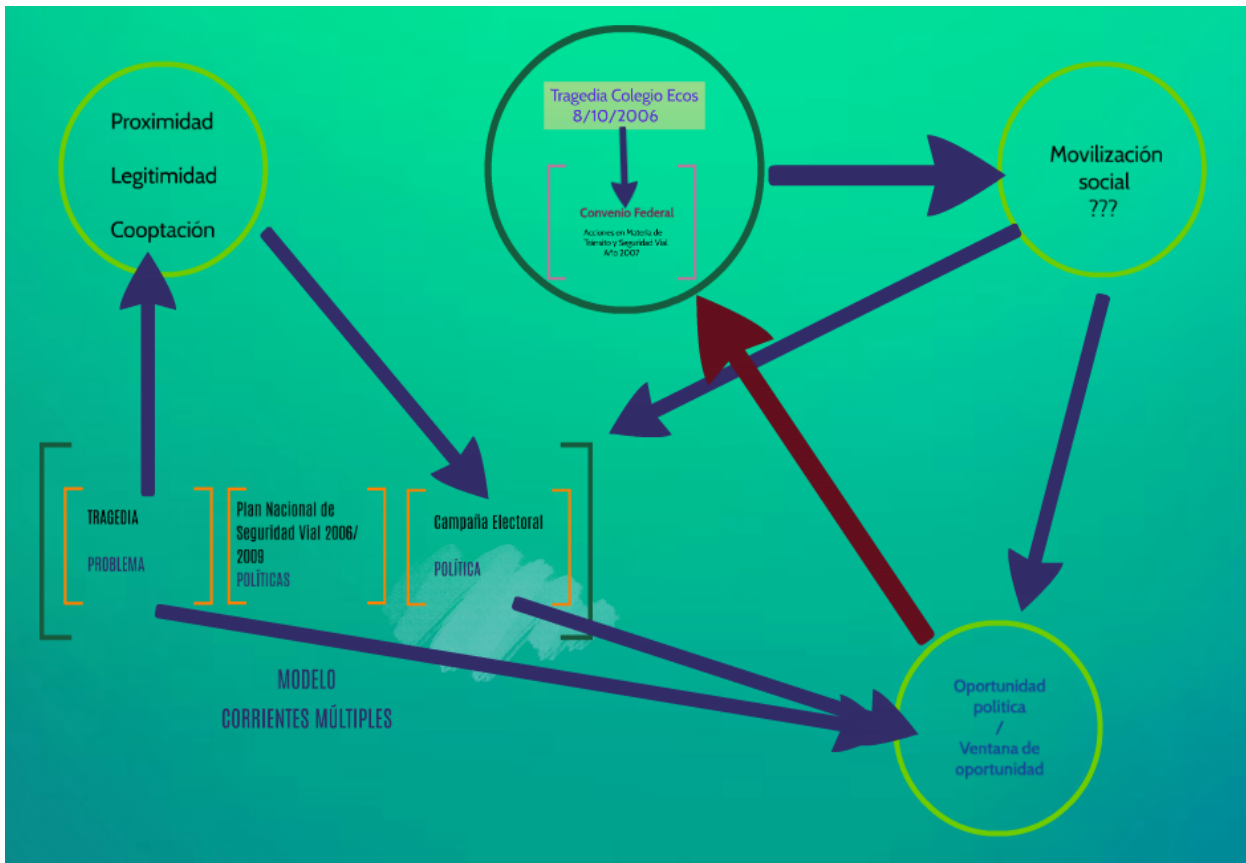
Por todo esto, es factible sostener que la posibilidad de incidencia⁶ de la movilización social en la agenda del Estado, más allá de la efectividad de los mecanismos que desarrolle para alcanzar la visibilidad dentro de la sociedad, parece depender, de acuerdo con los conceptos desarrollados previamente, de su capacidad de identificar y usufructuar las oportunidades que proporcionen los cambios en el terreno de la política.

El siguiente cuadro propone una explicación gráfica de los diferentes factores que, presentes en forma simultánea, concluyeron en la sanción de una política pública.

⁴ Lista de temas a la que los funcionarios gubernamentales están prestando atención seria

⁵ Base de los movimientos sociales (Tarrow)

⁶ incidencia como participación de ONGs en el proceso político, como traducción aproximada del vocablo inglés advocacy.



Así, no es posible establecer una relación unívoca entre una política pública como respuesta a un hecho luctuoso, de fuerte impacto en la sociedad. Tal como se propone evidenciar desde este trabajo de investigación, la conocida como “Tragedia del Colegio Ecos”, un accidente de tránsito con nueve víctimas fatales, no pudo por sí sola, lograr la sanción de un Convenio en materia de Seguridad Vial, como política de Estado sobre esa problemática. Junto a la movilización y visibilidad alcanzada por familiares y amigos de las víctimas, fue necesaria la presencia de otros factores:

- 1) la existencia dentro del gobierno, de una política afín esperando ser implementada,
- 2) la oportunidad política abierta por el comienzo de la campaña electoral presidencial,

con la que la administración vigente pretendía alcanzar la continuidad. De esta manera, se inicia el despliegue de estrategias de cercanía y proximidad con la ciudadanía, en la persona de las familias de las víctimas, así como la cooptación de la Asociación por ellos

conformada, con el objetivo de controlar una posible interferencia durante la campaña. El problema, la política, las políticas coinciden frente a una oportunidad política, dando origen a una nueva acción de Estado.

La suscripción y ratificación del Convenio Federal sobre Acciones en Materia de Tránsito y Seguridad Vial

Los siguientes párrafos contienen la descripción de los hechos que antecedieron la suscripción del mencionado Convenio en materia de Seguridad Vial, y permiten una acabada comprensión de cómo se produjeron los diferentes eventos cuya confluencia concluyó en una política de Estado, como resultado.

La Organización Mundial de Salud declara el 2004 como el “Año de la Seguridad Vial”, considerando a los accidentes de tránsito como una pandemia, ya que mueren por esa causa más de un millón de personas por año.

Siguiendo estos lineamientos, el Gobierno Nacional, bajo la presidencia de Néstor Kirchner, y dentro de la jurisdicción del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, presenta en el año 2005 el denominado Plan Nacional de Seguridad Vial 2006 – 2009. Este plan fue elaborado con la intervención de numerosos organismos especializados en Seguridad Vial, junto con Ministerios, informes de la Defensoría del Pueblo, gobiernos provinciales, Asociaciones Civiles como Luchemos por la Vida, Madres del Dolor, Víctimas de Tránsito, y también referenciándose en planes estratégicos de España y Colombia sobre la materia. El objetivo fue reducir la siniestralidad en un 20%, buscando coordinar las acciones de los diferentes mecanismos públicos y privados afectados a la seguridad vial, que permitieran sin condicionar las respectivas competencias, la unificación y uniformidad en la aplicación de la ley, es decir, que tenga un alcance nacional.

La Ley N° 24449 vigente, considerada un gran antecedente en materia jurídica, preventiva y accidentalológica, no había alcanzado a resolver la problemática. Según cifras expuestas en el texto del Plan, al momento de su elaboración se contabilizaban 6.000 muertes al año por accidentes viales, representando un 2,5% de las muertes, así como la cuarta causa de

mortalidad en el país. Esto representa un costo que oscila entre el 1y 2% del PBI, según se incluyan o no los costos indirectos, es decir, es un problema económico social muy significativo.

Los puntos principales del Plan, cuyo lapso de ejecución se extendería entre enero de 2006 y el 31 de diciembre de 2009, serían la Campaña de Difusión con acciones orientadas al control de la velocidad, el uso del cinturón de seguridad, el consumo de alcohol y drogas; el control del cumplimiento de la Ley de Tránsito mediante el trabajo coordinado de las autoridades respectivas, el Registro Unificado de Licencias de Conducir, proponer la adhesión de todas las provincias a la Revisión Técnica Vehicular Obligatoria, un sistema de señalamiento uniforme, el uso de casco en las motos, la reglamentación del transporte de sustancias peligrosas, exámenes psicofísicos para los conductores, educación vial de peatones, actualización permanente de los mapas de las zonas de riesgo, entre otros.

La necesidad de una política efectiva en materia de Seguridad Vial, ya formaba parte, no sólo de la agenda social, como una cuestión problematizada por la que se reclamaba soluciones, sino por el propio Estado, a través del Plan que, lejos de aportar propuestas innovadoras, buscaba el refuerzo y el cumplimiento efectivo de la ley ya vigente; sin embargo, al producirse los sucesos que se describen en los siguientes párrafos, no estaba en ejecución.

Conduciendo a Conciencia no es una asociación pionera en su género; sus antecesoras, con algunos logros y alguna difusión de su gestión respecto al cumplimiento de las normativas viales vigentes (generalmente referidos a objetivos particulares de cada caso trabajado), no alcanzaron la trascendencia de este caso, que derivó en la implementación de una política pública. Sin embargo, la experiencia de estas organizaciones similares, sus formatos, sumado a los conocimientos inherentes a la labor profesional previa de la mayoría de los padres de las víctimas, proveyó de manera inmediata una información imprescindible para la rápida constitución de la Asociación, para la difusión, no sólo respecto a la temática vial y los recursos legales para sus reclamos, sino también en el manejo de redes, armado de la página web, vínculos con otras asociaciones, para su objetivo central de concientización, junto al cumplimiento y mejora de las leyes existentes. El conocimiento de estos recursos, de los repertorios modulares (Tarrow 1997, 69) vigentes, propios del contexto para

enfrentarse al Estado como oponente poderoso, agilizó los mecanismos para la identificación generalizada del problema, favoreciendo su ingreso en la agenda estatal.

Sus acciones como movimiento social se identifican en los tres elementos:

1) La **campaña**, como esfuerzo público sistematizado por acceder con un reclamo a las autoridades, se concreta en el pedido permanente y mediatizado de las acciones, para ser recibidos por el entonces Presidente de la Nación Néstor Kirchner, además de las entrevistas previas con otros funcionarios como Daniel Filmus (Ministro de Educación, Ciencia y Tecnología). De este encuentro se logró la incorporación al Calendario Escolar, por resolución del Consejo Federal Escolar, del día ocho de octubre como Día Nacional del Estudiante Solidario.

2) Esta campaña consiste en la utilización de diversas formas de exhibir y plantear exigencias, a diferentes grupos o individuos, o “repertorios de confrontación”, iniciados en este caso con la confección de un petitorio dirigido a los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, por un plan de seguridad vial integral, suscripto por 200.000 personas (mediante la recolección de firmas en plazas, recitales y eventos deportivos), actos en diversos puntos de la ciudad, folletos dirigidos a los jóvenes con propuestas sobre los propios cuidados frente a una realidad vial caótica, aparición en noticieros, volanteadas en la Autopista Bs As – La Plata, la Ruta 2, en la provincia de Santa Fé, un acto en la esquina del Colegio Ecos al cumplirse cinco meses de la tragedia, que contó con 500 concurrentes, audiencias con varios funcionarios públicos (ministros, jueces, senadores y diputados), la adhesión manifiesta por parte del mundo de la cultura (Serrat, Guinzburg, Spinetta, Mollo, Gieco entre otros), el sonar conjunto de las sirenas de 720 cuarteles de bomberos en 164 ciudades del país como llamado a la reflexión a la comunidad a 10 meses de la tragedia..

3) Manifestaciones de **WUNC** (la sigla en inglés de Valor, Unidad, Número y Compromiso) como tercer elemento de la caracterización de los movimientos sociales, que también pueden detectarse entre las acciones de esta asociación.

*Valor (conducta sobria) no exponiendo mediáticamente a los sobrevivientes;

*Unidad (insignias, canciones), con pines identificatorios y la consagración del lema “Todos fuimos, todos somos, todos podemos ser...”, idea del fotógrafo Gabriel Rocca, que da origen años más tarde al tema “Todos” de la banda de rock “Divididos”;

*Número, con las 200.000 firmas que suscriben el petitorio;

*Compromiso, con la ostentación de la adhesión o el mecenazgo de artistas, especialmente de Luis Alberto Spinetta, quien hacía mención permanente de su compromiso con la causa, además de componer el tema “Retoño”, en memoria de los adolescentes fallecidos.

El mencionado Plan Nacional de Seguridad Vial 2006 – 2009, diseñado y aprobado, requería, tal como consta en el texto, la identificación de fuentes para el financiamiento del proyecto y programas futuros sobre Seguridad Vial.

El texto del Plan comienza señalando la designación del año 2004 como Año de la Seguridad Vial por la Organización Mundial de la Salud e incluye, como parte de la campaña de difusión planteada dentro de los principales objetivos, el impulso de las medidas administrativas para declarar el año 2007 como “El Año de la Seguridad Vial” en Argentina. El apartado que refiere a las fuentes de financiamiento, propone la gestión de recursos externos, así como la búsqueda de organismos nacionales e internacionales que financien proyectos sobre esta temática. La necesidad de obtener recursos económicos a través de organismos internacionales, queda expuesta en la adopción de ideales y modelos de políticas que estos agentes de crédito comunican internacionalmente (Skocpol; 2007).

El 11 de junio de 2006 se suscribe el Convenio de Préstamo de u\$s 30.000 millones entre la Nación Argentina y el Banco Mundial, formalizando la financiación parcial del Plan.

A principios de 2007, cinco meses después de la tragedia, la Asociación consigue la reunión con el Presidente, y obtiene el compromiso de Néstor Kirchner de implementar un plan de contingencia de Seguridad Vial, con eje en controles de alcoholemia, el respeto de los horarios de descanso de choferes profesionales y una mayor inversión en infraestructura. El 11 de septiembre del mismo año, se ratifica el Convenio Federal sobre Acciones en Materia de Tránsito y Seguridad Vial, suscripto el 15 de agosto por el Estado

Nacional, las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, trascendente no sólo por su contenido, sino también por la suscripción a nivel nacional.

La inclusión de los miembros de Conduciendo a Conciencia en la elaboración del Convenio Nacional devela la cristalización institucional del lazo político entre representante y representados, a través de la Asociación como “dispositivo participativo” que cumple el lugar de la escucha, del contacto directo que refuerza la legitimidad del gobernante. (Annunziata 2011, 59)

(...)Entre las asignaturas pendientes, los padres reclaman una audiencia con el presidente Néstor Kirchner. Sergio Levin, padre de Lucas (otra de las víctimas), aseguró que “*si él (por Kirchner) no se mete, no pone la voluntad política, no se va a cumplir nada de lo que nos prometieron. Lo pensamos nosotros, pero también nos lo dijeron muchos de los funcionarios con los que nos juntamos en estos cinco meses. ¿Por qué no nos recibe? Porque la seguridad vial y nuestros reclamos no son un tema electoral. Pero él es el único que puede empezar a arreglar este problema*” (...).Página 12, 9 de marzo de 2007

(...)El 26 de marzo de 2007 fueron recibidos en la Casa Rosada. En representación de los hermanos de los chicos fallecidos asistió Malén, la otra hija de Alba, que por entonces tenía 19 años y que también había viajado en el micro de la tragedia. En un momento de la audiencia, la adolescente tomó coraje y, con la voz quebrada, se dirigió al primer mandatario: “*Presidente, haga algo para que no nos sigan matando*”. A Kirchner, cuentan, también le tembló la voz. “*No puedo prometerte eso -respondió-. Pero vamos a intentarlo.*”(…)La Nación Revista, 2 de octubre de 2011.

Queda en estos testimonios expresado el reclamo de **proximidad** como reaseguro de la legitimidad democrática a la clase política, y como única garantía de la atención a su reclamo (Annunziata 2011, 58-59).

Sin embargo, los análisis de autores como Svampa (2007, 46) respecto las estrategias de control de la movilización social desplegadas por el gobierno kirchnerista, permite pensar que estos mecanismos de integración y cooptación fueron aplicados también en el caso de Conduciendo a Conciencia que, si bien no exhibía una conflictividad semejante a la de los grupos piqueteros a los que la autora refiere, visibilizaba una temática percibida como problema por la sociedad, en los inicios de una campaña electoral presidencial, atentando contra la estabilidad y legitimidad del gobierno en ejercicio que pretendía a través de esta instancia su continuidad, pese al cambio de titularidad.

El 19 de julio de 2007, nueve meses después del accidente, se inicia la campaña que llevaría a Cristina Fernández de Kirchner a la Presidencia de la Nación, oportunidad política que determina que la Asociación y el Gobierno Nacional, estén ahora aliados de cara a esta situación. Superada una primera etapa de confrontación, donde las familias de las víctimas identificaron en la ausencia de controles por parte del Estado al que reclaman movilizándose, la responsabilidad por la tragedia donde perdieron a sus seres queridos, emprenden una tarea de complementación, con el trabajo por la sanción de una política pública de Seguridad Vial reuniendo metas y medios convergentes de ambos actores.

Siguiendo la clasificación ofrecida por González Bombal y Villar⁷ (2005,2), es posible visualizar en etapas ya posteriores a la sanción del Convenio, una relación de cooptación, ya que, pese al aporte en la confección del mencionado Convenio, e incluso , en la posterior Ley de Tránsito que creó la Agencia Nacional de Seguridad Vial, no son éstas metas para la Asociación, por el contrario, siguen promoviendo y protagonizando todo tipo de acciones tendientes a la concientización respecto a la gravedad de la problemática vial. Sigue vigente en su página web, la posibilidad de imprimir planillas para la firma de un petitorio, reclamando por una política de Seguridad Vial a los tres poderes de la Nación, a través de controles permanentes, sanciones efectivas, y modificación de las penas. <http://www.conduciendoaconciencia.org/petitorio.php>

Es decir, lejos de considerar haber alcanzado una meta, la Asociación sigue trabajando como parte del Estado⁸, y como miembros de la sociedad civil, desde la Asociación.

El accionar de Conduciendo a Conciencia proporcionó al Gobierno Nacional el sustento para llevar adelante una política pública, que si bien ya formaba parte de su agenda, no contaba aún con los recursos financieros para su puesta en marcha, pero que sin embargo, en tiempos electorales, pudo dar inicio a su implementación.

Esto refuerza la idea planteada en la hipótesis: tanto la movilización encabezada por la Asociación Conduciendo a Conciencia, como la existencia del Plan Nacional 2006- 2007, no lograron por sí mismos la definitiva implementación de una política pública; la ventana

⁷ Cuadro 1.

⁸ Sergio Levin, padre de una de las víctimas, se desempeña desde 2011 como director del Centro de Formación de la Agencia Nacional de Seguridad Vial.

de oportunidad surgida con la campaña electoral configuró las condiciones para su definitiva ejecución.

El 8 de octubre de 2006 se produce la denominada “Tragedia del Colegio Ecos”. El micro en el cual alumnos de la institución regresaban de realizar tareas solidarias fue embestido por un camión cuyo chofer estaba alcoholizado, provocando la muerte de nueve alumnos y una docente de la institución. Los padres de las víctimas conforman la Asociación Conduciendo a Conciencia ([:www.conduciendoaconciencia.org](http://www.conduciendoaconciencia.org)) y comienzan a desplegar acciones colectivas para visibilizar la situación vial y mantener la temática presente en los medios de comunicación, con el objetivo de acceder a la Casa Rosada. Volanteadas en las rutas, un petitorio dirigido a los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial que recolectó más de 200.000 firmas en diversos eventos públicos, reuniones con distintos funcionarios, entrevistas en medios de difusión, apoyo de personalidades de la cultura los llevaron a la reunión con el Presidente el día 26 de marzo de 2007.

Este suceso trágico, operó como evento focalizador que logró atraer una mayor atención sobre una cuestión que ya estaba problematizada por la sociedad, tal como queda en evidencia al observar las Asociaciones constituídas en torno a la temática.

La movilización ciudadana en las políticas públicas

La movilización social y la participación ciudadana han sido protagonistas permanentes de episodios decisivos en la historia de nuestro país. A partir de la década de los '90 toman un rol central, cuando el Estado va siendo reducido en el manejo de la economía y la producción, al transferir, mediante políticas de descentralización, sus funciones hacia el mercado (privatizaciones y concesiones), y delegando funciones en los niveles provinciales, municipales, y en la propia sociedad. La crisis de representación política y la fragmentación de la estructura social generaron formas de movilización de la sociedad civil que se desarrollan en base a reclamos específicos, dando prioridad a lo local, y a reclamos por nuevos derechos sin ninguna vinculación con política partidaria (ya no son los reclamos sindicales, laborales.). La sociedad se manifiesta a través de lo que Daniel Arroyo (2009, 27) define como un *modelo de delegación*. La antigua política de masas que defendía los

intereses generales de la sociedad, se diversifica en la macropolítica, compuesta por élites reducidas que gestionan sus intereses particulares desde el control de los aparatos partidarios y de los medios de comunicación; y la micropolítica que, totalmente alejada de estos sectores de poder, se aboca a resistir la crisis, consecuencia del ajuste estructural, a través de las organizaciones de la sociedad civil y los diferentes movimientos sociales. Los ciudadanos votan delegando el poder en quienes se erigen como sus representantes, pero se abstraen a resolver los problemas por sus propios medios, desde distintos tipos de acciones colectivas, según las respectivas áreas temáticas (salud, educación, derechos, etc.). La incapacidad del sistema institucional de responder a las demandas de sus bases, las reduce a su particularidad, en una lógica diferencial (Laclau 2014, 253). En términos de de Sousa Santos (2015, 24-25), personas ajenas a cualquier organización, partido, dan origen a movimientos extrainstitucionales en respuesta a lo que consideran la violación de la institucionalidad por el mercado, donde el espacio público es el único libre para la transformación de la realidad. Se produce un distanciamiento entre Estado y la sociedad civil, a la vez que comienzan a fortalecerse estas organizaciones, en búsqueda de todo aquello que un Estado empequeñecido no puede proveerle. La acumulación de estas demandas fomenta un vínculo de solidaridad entre ellas, se articulan horizontalmente en lo que Laclau denomina lógica equivalencial, y son la base de la constitución del “pueblo” como actor colectivo. Sin embargo, si esta autonomía de las demandas populares, no avanza con el complemento y la búsqueda de la transformación del Estado y la lógica hegemónica, terminan agotando y diluyendo los movimientos de protesta (Laclau 2014, 254-256).

Con el tiempo, estas organizaciones se desarrollaron, profesionalizaron, generaron redes, nutriéndose de voluntarios, técnicos y especialistas que les fueron otorgando un papel cada vez más importante no sólo para la sociedad, sino también como intermediarios de organismos internacionales y el propio Estado.

Varias asociaciones civiles han surgido y se han constituido como tales a partir del accionar de los familiares y amigos de las víctimas de la inseguridad vial. Las leyes de tránsito, las penalidades frente a su violación o incumplimiento por parte de los ciudadanos, y la ejecución de las penas para ello previstas desde la Justicia, son factores de controversia que

diariamente se renuevan ante la cantidad y variedad de accidentes viales expuestos permanentemente en los medios de comunicación masivos.

Estas organizaciones trabajan en la búsqueda no sólo del cumplimiento de lo que las leyes prevén para cada caso, sino para lograr mejoras y modificaciones a futuro, que van desde el endurecimiento de las penas, el cumplimiento efectivo de condenas ya dictaminadas por la Justicia, hasta campañas de concientización y de Educación Vial.

En este sentido, es posible pensar la tarea de Asociaciones de conformación previa, como Luchemos por la Vida, o Madres del Dolor, que si bien accedieron a ser escuchados por diferentes instancias de gobierno, o incluso participar en la confección o modificación de leyes, ha sido a través de un trabajo permanente, progresivo, sistemático, y no como respuesta directa a la puesta en agenda de la problemática que los ocupa.

Luchemos por la Vida inicia su tarea en el año 1990, cuando un grupo de ciudadanos afectados por la cantidad de muertes producidas en nuestro país como consecuencia de accidentes de tránsito. La variedad de actividades es muy amplia, siendo la difusión masiva y sistemática de datos e investigaciones en radios, revistas, radio y televisión lo que los lleva a ser escuchados en sus propuestas de modificación de leyes, regulaciones y controles presentados ante los poderes Legislativo y Ejecutivo. Participaron en la sanción de la Ley de Tránsito N° 24449 y 26363, realizan capacitaciones a funcionarios, a conductores, desarrollan campañas de Educación Vial, investigaciones, son miembro del Comité Consultivo de la Agencia Nacional de Seguridad Vial.

La Asociación Madres del Dolor, se conformó progresivamente, a medida que quienes son ahora sus integrantes se conocieron en diferentes marchas, reclamando por justicia, movilizándose, como ellos mismos definen, contra la “violencia en todas sus formas”. Entre sus primeras acciones, se cuenta un petitorio a las autoridades en reclamo por lo que denominaron *crisis de seguridad*, motivo por el cual fueron recibidas por el Presidente Néstor Kirchner, quien además hizo recomendaciones sobre constituirse como Asociación, solicitando la Personería Jurídica. La madre de Kevin Sedano, Vivian Perrone, fue fundadora y, durante muchos años, presidenta de esta Asociación. Su hijo fue atropellado por Eduardo Sukiassian, el 1° de mayo de 2002, falleciendo una semana después. Luego de

cinco años de espera, el conductor fue condenado a tres años de prisión efectiva (pese a que dos semanas después obtuvo la reclusión domiciliaria) y a diez años de inhabilitación para conducir. Al momento de conocerse esta sentencia, en marzo de 2007, el abogado defensor refirió lo inédito de la pena, adjudicada al temor de jueces “populistas” a la repercusión social y mediática, sin la cual hubieran fallado, como en otros casos, en favor de la defensa. Es importante señalar que, en simultáneo con el dictado de esta sentencia, se producía la movilización de los padres del Colegio Ecos, que logran la reunión con el Presidente a fines del mismo mes.

No sería acertado para esta investigación, no dedicar algunos párrafos a casos tan resonantes como los denominados “Blumberg”, “Cromagnon” o “Tragedia de Once”, entre muchos otros. Todos ellos produjeron cambios en políticas, sean estas de seguridad, penales o en el transporte público; se difunden como hechos de fuerte impacto que focalizan la atención de la ciudadanía y son expuestos por la movilización de los allegados directos a las víctimas en formas comparables, a simple vista, con las descriptas para el caso de estudio de este trabajo.

Luego del secuestro y asesinato de su hijo Axel, Juan Carlos Blumberg logró la sanción de la Ley 25.886 (conocida como Ley Blumberg) que modifica el Código Penal Argentino en lo que respecta a delitos con armas, aumento de penas, así como también la creación de un Registro de usuarios de teléfonos celulares, la eliminación del 2x1, entre otras modificaciones a las leyes penales, ampliamente discutidas. Blumberg logra reunirse, a días del crimen, con el Presidente Néstor Kirchner, reclamando cambios en las leyes, a lo que el mandatario responde que esa labor corresponde a los legisladores. A partir de allí, Blumberg convocará a cinco multitudinarias marchas al Congreso, a Tribunales, a Plaza de Mayo, a la Corte Suprema, entrevistándose con jueces, el Gobernador de la Provincia de Buenos Aires, presentando, además, un petitorio con las modificaciones buscadas suscripto por más de cinco millones de firmas.

El 30 de diciembre de 2004, un espectador del recital que se llevaba a cabo en el local República Cromagnón de Capital Federal, lanza una bengala que incendia la media sombra que colgaba del techo. Ante la falta de medidas de seguridad en el local, los asistentes no logran salir a tiempo, falleciendo por aplastamiento y asfixia 194 personas, además de

rescatarse a 1432 heridos, y de 17 suicidios de sobrevivientes en años posteriores. Las impactantes imágenes transmitidas por los medios fueron sucedidas por la presencia y reclamo de los padres, llegando a conseguir el cierre de la calle Mitre donde se encuentra el local, durante casi 8 años, para construir un santuario, con las fotos, zapatillas, remeras y demás pertenencias de las víctimas. Allí se realizan misas y dan comienzo marchas cada 30 de diciembre. Esta tragedia derivó en la destitución del entonces Jefe de Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, así como también en la intensificación y la modificación en las medidas de seguridad para locales de esparcimiento público. Los padres constituyeron la Asociación Familiares por la Vida, que sigue reclamando justicia, y hace valer los conocimientos adquiridos ante nuevos sucesos, como la más recientemente sucedida “Tragedia de Time Warp”.

La conocida como “Tragedia de Once” ocurre el 22 de febrero de 2012, cuando una formación de la línea Sarmiento no se detuvo al ingresar a la terminal de Once, y chocó con el parapetado del final del andén. Fallecieron 52 pasajeros, contándose también más de 700 heridos. Nuevamente, las familias de las víctimas son quienes, golpeados por la pérdida, y respaldados por el impacto de las imágenes transmitidas en directo durante horas por los medios, se movilizan en reclamo de justicia. Apelan también a marchas, reportajes, consignas (**JU5t1CIA**), misas en el Andén 1, lugar de la tragedia, cada aniversario. Cabe señalar que esta movilización fue acompañada por asociaciones, algunas que ya reclamaban por las deficiencias en el transporte público, y otras por compartir el dolor de la pérdida de familiares, tal es el caso de la Asociación Familiares por la Vida, mencionada previamente.

Actualmente, se encuentra próxima a aprobarse, tal es la manifestación pública de varios senadores, la modificación de Ley 24.660 de Ejecución de la Pena, que ya cuenta con la aprobación de la Cámara de Diputados; este proyecto se encontraba pendiente de convertirse en Ley desde hace seis meses, y volvió a la agenda con motivo del ampliamente difundido femicidio de la joven Micaela García, hallada muerta después de varios días de intensa y masiva búsqueda, víctima además de una violación. El proyecto prevé limitar las excarcelaciones de presos condenados por delitos graves, frente a la discrecionalidad actual en manos del juez de cada causa, de otorgar beneficios como las salidas transitorias o la libertad condicional.

El principal acusado de este hecho, estuvo detenido por dos abusos (existiendo un tercero que no pudo ser comprobado), y salió de prisión con sólo cuatro años cumplidos de la condena original de nueve (nueve meses antes del femicidio de Micaela). Se le otorgó el beneficio de la libertad condicional por una aparente buena conducta y por haber cumplido dos tercios de la pena.

A dos meses de una elección de medio término, se le da impulso a una medida promovida desde la gestión de gobierno, descartando propuestas como la llamada “Ley Micaela de Capacitación Obligatoria” en género para todas las personas integrantes de los tres poderes del Estado, enunciada por Flora Acselrad, ex miembro de la Oficina de la Mujer de la Corte Suprema de la Nación, que sólo tuvo difusión en las redes sociales.

Tal como ya se mencionara, de acuerdo a la información públicamente conocida, existen numerosos factores que determinaron las diferentes trayectorias que adquirieron los reclamos por cada uno de estos eventos. Por lo tanto, sólo se hace mención a los aspectos más notorios, que permiten una comparación superficial, ya que no han sido investigados en profundidad en este trabajo, pero que resulta útil de todas formas para la identificación de los repertorios de la acción colectiva compartidos por la mayoría de los casos descriptos, como recurso para problematizar una cuestión, que ya estaba presente en los reclamos sociales pero no lograba ingresar a la agenda del gobierno y generar políticas de Estado para resolverlas.

Consideraciones finales:

La propuesta inicial de este trabajo de investigación fue evidenciar aquellos factores determinantes para la sanción de una política pública, por fuera de los aspectos sobresalientes que, por ser de público conocimiento, parecen ser los más relevantes.

Es así que la pregunta que orientó el desarrollo propone la identificación de esta información, no tan visible, pero tanto o más trascendente en el momento de la toma de decisiones, en el marco del caso conocido como “Tragedia del Colegio Ecos”, que derivó en la sanción del Convenio en Materia de Seguridad Vial antes mencionado.

Un recorrido acotado por la literatura en materia de políticas públicas permitió, una vez descritas las diferentes perspectivas de los autores, adoptar los parámetros que proporcionan una mejor interpretación del caso de estudio.

De esta manera, el modelo de “Corrientes Múltiples” de John Kingdon, resultó el más apropiado para utilizar como eje, complementado con otros conceptos provenientes de distintos marcos teóricos para realizar el análisis; tanto es así que es posible pensar el caso empírico en estudio como un ejemplo más para su la ilustración del mencionado modelo, tal como se propuso como objetivo y justificación de esta investigación.

Kingdon plantea la necesidad de coexistencia de un grupo de factores para arribar a la decisión de la sanción de una nueva política pública. La identificación de un *problema*, tanto por la sociedad como por los agentes de gobierno, se produce de manera directa e impactante, a través de una tragedia con numerosas víctimas, sucedida y consolidada por el reclamo de los familiares de las víctimas a los funcionarios, sostenido en los medios de comunicación, con especial énfasis en la posibilidad de ser recibidos por el Presidente de la Nación.

Este factor es beneficiado por la existencia previa del Plan Nacional de Seguridad Vial, que no se había puesto en ejecución a la espera de financiamiento, es decir, la nueva *política* ya formaba parte de las ideas del gobierno, además de que, simultáneamente, se daba inicio a la campaña presidencial con la que el gobierno en ejercicio aspiraba a la continuidad en el mando. El ámbito de la política generaba la *ventana de oportunidad: problemas y política (politics)* se vinculan dando lugar a una nueva *política (policie)*.

Se describieron también los recursos utilizados por los familiares y allegados a las víctimas para mantener la visibilidad de su reclamo, una vez superadas las instancias iniciales de conmoción generalizada. Así fue posible identificar lo que Tarrow describe como los repertorios de acción colectiva; es decir, las formas en que la sociedad se manifiesta, que responden a modelos instalados en la memoria como exitosos en situaciones previas de similares características, y que son propios, además, del contexto en que todos los actores están inmersos. También se observaron los mecanismos de cooptación con los cuales el gobierno en ejercicio procuró controlar una movilización continua que podía afectar la

campaña electoral. Recibiendo a los familiares, incorporándolos a la elaboración del posterior Convenio, los funcionarios de gobierno se muestran cercanos, próximos a las demandas de la ciudadanía, buscando reforzar la legitimidad de un mandato que aspiraban a continuar.

Finalmente se hizo una rápida descripción de casos de la realidad que, con distintos resultados, se vincularon con la búsqueda de mejoras o nuevas sanciones de políticas públicas.

De esta forma es posible decir, y tal fue uno de los objetivos iniciales de esta investigación, que detrás del accionar estatal, materializado en una política pública, se encuentran una variedad de factores y actores, ajenos muchos de ellos, al conocimiento de la sociedad, que más allá de las voluntades de los agentes de gobierno, operan de manera favorable o contraria en la materialización de una nueva política. La búsqueda, la investigación de estos elementos permitió reconocer el contexto en el que los hechos en estudio se desarrollaron, así como también la identificación de circunstancias y componentes nuevos que permitieron una más sólida y esclarecedora construcción del caso en estudio.

Por lo tanto, surge como propuesta de futuras investigaciones, el análisis comparado de los casos vinculados a la sanción de políticas estatales, además de los aquí expuestos, que refuerce o identifique nuevas aristas en el análisis de las políticas públicas, así como también la investigación del rol fundamental de los medios de comunicación, siendo la difusión y visibilización el objetivo primario de la movilización, más aún en épocas de campaña electoral.

Bibliografía

Allison, Graham T. 1992 “Modelos conceptuales y la crisis de los misiles cubanos”. En Aguilar Villanueva, Luis (ed.) *La hechura de las políticas públicas*. México: Porrúa

Annunziata, Rocío. 2013. “Una propuesta de clasificación de los dispositivos participativos en Argentina” *Revista POSTData* . Consultado: 6 de junio de 2017 <http://www.revistapostdata.com.ar/2013/10/una-propuesta-de-clasificacion-de-los-dispositivos-participativos-en-argentina-rocio-annunziata/>

Annunziata, Rocío. 2011 “Proximidad”, representación y participación. El Presupuesto Participativo en Argentina” *En Íconos, Revista de Ciencias Sociales* (40): 57-70. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales- Sede América de Ecuador.

Annunziata, Rocío 2009. “La participación ciudadana: nuevas formas y conceptos”. V Jornadas de Jóvenes Investigadores. Instituto de Investigaciones Gino Germani. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.

Arroyo, Daniel. 2009 “Políticas Sociales. Ideas para un debate necesario”. Buenos Aires: La Crujía.

Caballero Míguez, Gonzalo 2007 “Nuevo institucionalismo en ciencia política, institucionalismo de elección racional y análisis político de costes de transacción: una primera aproximación” *RIPS. Revista de Investigaciones Políticas y Sociológicas*, vol. 6, núm. 2 9-27 Universidad de Santiago de Compostela Santiago de Compostela, España

Cohen, Michael D. James G. March y Johan P Olsen. 1972. “A garbage can model of organizational choice” *Administrative Science Quarterly*

Cohen y Arato, 2000. “Sociedad Civil y Teoría Política” Fondo de Cultura Económica, México

Coller, Xavier. 2005. “Casos y casos”, en *Cuadernos metodológicos N° 30*. España, Centro de Investigaciones Sociológicas, 29

”Decreto 1232/ 2007 **Ratificase el Convenio Federal sobre Acciones en Materia de Tránsito y Seguridad Vial, suscripto entre el Estado Nacional, las Provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires** <http://www.infoleg.gov.ar/infolegInternet/anexos/130000-134999/132263/norma.htm>

de Sousa Santos, Boaventura. 2015. "Revueltas de indignación y otras conversas" En Proyecto Alice "*Espejos extraños, lecciones inesperadas*" Consejo Europeo de Investigación, séptimo programa Marco de la Unión Europea: 17-36.

Forni, Pablo. 2006. "El desarrollo y legitimación de las organizaciones del tercer sector en la Argentina. Hacia la definición de isomorfismo periférico" Comissão Editorial Sociologias, Lucimeire Vergilio Leite

Fox, Jonathan. 1992. *The Politics of Food in Mexico. State Power and Social Mobilization*. Ithaca: Cornell University Press. (traducción Elsa Pereyra).

González Bombal, Inés y Rodrigo Villar. 2005. "Organizaciones de la Sociedad Civil e Incidencia en Políticas Públicas", *Colección Gestión Social*, Universidad de San Andrés. Consultado el 6 de junio de 2017.

http://www.gestionsocial.org/archivos/00000095/Microsoft_Word_-_gonzalez_justificado.doc.pdf

Guy Peters, B. 1995. "Modelos alternativos del proceso de la política pública: de abajo hacia arriba o de arriba hacia abajo". *Gestión y Política Pública*. 4 (2)

Kingdon, John. 1984. *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. Harlow: Longman. (Traducción INDES)

Laclau, Ernesto. 2014. "Lógicas de la construcción política e identidades populares". *Reinventar la izquierda en el siglo XXI : hacia un dialogo norte-sur* José Luis Coraggio ... [et.al.] ; coordinado por José Luis Coraggio y Jean-Louis Laville. - 1a ed. - Los Polvorines : Universidad Nacional de General Sarmiento; 253-266.

Laclau, Ernesto. 2014. "Los caminos de la hegemonía y la autonomía" Página 12 5 de octubre. Consultado 6 de junio de 2017.
<https://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-256850-2014-10-05.html>

Madera, Nancy. 2013. Apuntes de clase.

March, J. y J. Olsen. 1997. "El redescubrimiento de las instituciones. La base organizativa de la política". México: Fondo de Cultura Económica

Meny Yves y Jean Claude Thoenig 1992 "Las Políticas Públicas". Editorial Ariel S.A. Barcelona.

Muller, Pierre. 2000. "Los círculos de decisión en las políticas públicas". *INNOVAR. Revista de Ciencias Administrativas y Sociales* 015. Universidad Nacional de Colombia

Oszlack, Oscar 2009 "Implementación Participativa de Políticas Públicas: Aportes a la construcción de un marco analítico" *Construyendo confianza : hacia un nuevo vínculo entre*

estado y sociedad civil /Alejandro Belmonte ... [et.al.]. Vol. II - 1a ed. - Buenos Aires : Fund. CIPPEC. Subsecretaría para la Reforma Institucional y Fortalecimiento de la Democracia, Jefatura de Gabinete de Ministros, Presidencia de la Nación.

Oszlack y O'Donnell 1981 "Estado y políticas estatales en América Latina: Hacia una estrategia de investigación" Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES) Documento G E CLACSO Vol 4 Bs As.

Pereyra, Elsa. 2012. "Una aproximación a los principales enfoques para el análisis de políticas públicas". Ficha temática.

Powell y Di Maggio. 1983. Retorno a la jaula de hierro: El isomorfismo institucional y la racionalidad colectiva en los campos organizacionales. *American Sociological Review*, Vol

48, Issue 2.

PLAN NACIONAL DE SEGURIDAD VIAL 2006 – 2009
<http://cdi.mecon.gov.ar/bases/docelec/mm2517.pdf>

PROYECTO PLAN NACIONAL DE SEGURIDAD VIAL (APL 1) PRÉSTAMO BIRF N° 7861-AR http://www.mecon.gov.ar/peconomica/basehome/dnpoic/7861_ar.pdf

Sabatier, Paul. 2010 "Teoría del proceso de las políticas públicas" - 1a ed. - Buenos Aires. Jefatura de Gabinete de Ministros - Presidencia de la Nación, 2010.

Skocpol, Theda. 2007. "El Estado regresa al primer plano: Estrategias de análisis en la investigación actual" *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*, Carlos Acuña comp. Proyecto de Modernización del Estado Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación.

Subirats, Joan ;Knoepfel, Peter; Larrue, Corinne y Varonne, Frederic. 2008. *Análisis y gestión de políticas públicas*. Editorial Ariel, S. A. Barcelona

Svampa, Maristella, 2007 "Las fronteras del Gobierno de Kirchner: entre la consolidación de lo viejo y las aspiraciones de lo nuevo" *Cuadernos del Cendes Año 24. n° 65 Tercera época mayo-agosto 2007*

Selznick, P. 1993 "Bases de la Teoría de la Organización" En *Teoría de la Organización Volumen I. La evolución histórica del pensamiento organizativo. Los principales paradigmas teóricos*. 195-212. Ministerio para las Administraciones Públicas. Madrid

Tamayo Sáez 1997“El análisis de las políticas públicas”, en Rafael Bañón y Ernesto Carrillo (comps.): La nueva Administración Pública, Madrid, Ed Alianza.

Tilly, Charles y Lesley J.Wood, 2010 “Los movimientos sociales 1768-2008. Desde sus orígenes a Facebook” Editorial Crítica, Barcelona.

Tarrow, Sidney, 1997. “ El poder en movimiento”, Introducción, Alianza Editorial S.A. Madrid.

Van Treenk y Arévalo. 2015.”Aproximación al concepto de cooptación política: la maquinaria presicrática y sus formas”. Polis vol.14 n°40 Santiago.

Vasilachis de Gialdino, Irene 2006. “La investigación cualitativa” en *Estrategias de investigación cualitativa*. Barcelona: Gedisa.

Fuentes periodísticas

Lipovich, Pedro .2008 “Para poner un freno a las tragedias” *Página12*, 7 de febrero. Consultado mayo 2015.
<http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-98593-2008-02-07.html>

“Los Ecos de una tragedia llegaron al nivel más alto” *Página 12* : Sociedad, 27 de marzo de 2007 <http://www.pagina12.com.ar/diario/sociedad/3-82378-2007-03-27.html>

Fernández Irusta, Diana “La unión los hizo fuertes” La Nación Revista , 2 de octubre de 2011 <http://www.lanacion.com.ar/1410776-la-union-los-hizo-fuertes>

Martínez Ruhl, Eugenio (informe). 2007. “Memoria y pedido de seguridad vial”
<http://www.pagina12.com.ar/diario/sociedad/3-81462-2007-03-09.html>

<https://acvnews.wordpress.com/2011/09/05/decide-la-justicia%E2%80%A6-y-los-medios-de-comunicacion/>

<http://www.minutouno.com/notas/17836-condena-3-anos-el-caso-kevin-sedano>

<http://www.pagina12.com.ar/diario/sociedad/3-175094-2011-08-23.html>

<http://www.diariopopular.com.ar/notas/189018-blumberg-el-delito-y-la-mano-dura-10-anos-despues>

<http://www.perfil.com/sociedad/Tragedia-de-Once-a-cuatro-anos-hay-sentencia-y-trenes-renovados--20160219-0093.html>

<http://www.minutouno.com/notas/1461773-se-cumplen-11-anos-la-tragedia-cromanon>

<http://www.perfil.com/sociedad/A-diez-anos-de-la-tragedia-de-Cromanon-los-recuerdos-vivos-de-los-que-ya-no-estan-20141227-0078.html>

<http://www.lavoz.com.ar/ciudadanos/el-caso-micaela-apuro-en-el-senado-la-ley-que-impide-excarcelaciones>