

CIUDADES

VOLUMEN 2

Pedro Pérez
editor

Buenos Aires, la formación del presente



OLACCHI

Organización Latinoamericana
y del Caribe de Centros Históricos

Editor general

Fernando Carrión

Coordinador editorial

Manuel Dammert G.

Asistente editorial

Ana Carrillo Rosero

Comité editorial

Fernando Carrión

Michael Cohen

Pedro Pérez

Alfredo Rodríguez

Manuel Dammert G.

Diseño y diagramación

Antonio Mena

Corrección de estilo

Gabriela Chauvín

Impresión

Crearimagen

ISBN: 978-9978-370-04-9

© OLACCHI

El Quinde N45-72 y De Las Golondrinas

Tel.: (593-2) 2462 739

olacchi@olacchi.org

www.olacchi.org

Quito, Ecuador

Primera edición: agosto de 2009

Contenido

Presentación	7
Introducción	9
Del centro a la periferia: la configuración urbana en las últimas décadas	
Buenos Aires: una metrópolis postsocial en el contexto de la economía global	35
<i>Pablo Ciccolella</i>	
Procesos recientes de fragmentación socio-espacial en Buenos Aires: la suburbanización de las élites	63
<i>Horacio Torres</i>	
Un pobre es un pobre. La sociabilidad en el barrio: entre las condiciones y las prácticas	83
<i>Denis Merklen</i>	
Las cuestiones sociales en la ciudad metropolitana	
Relaciones entre el mercado inmobiliario informal y las redes sociales en asentamientos consolidados del Área Metropolitana de Buenos Aires	121
<i>María Cristina Cravino</i>	

Se hace camino al andar: municipios y política social en el Gran Buenos Aires en el tránsito de la crisis 2001/3	139
<i>Magdalena Chiara</i>	
Geografías bolivianas en la gran ciudad: acerca del lugar y de la identidad cultural de los migrantes	167
<i>Susana Sassone</i>	
Los barrios, otra vez	
El “caso” de los yogures: etnografía en una organización piquetera	193
<i>María Cecilia Ferraudi Curto</i>	
Infraestructuras y servicios	
Universalidad y fragmentación urbana bajo el prisma de la concesión de agua en el Área Metropolitana de Buenos Aires	219
<i>Andrea Catenazzi</i>	
De las redes de transporte al problema de la movilidad: límites físicos y analíticos de la expansión urbana en Buenos Aires	239
<i>Andrea Gutiérrez</i>	
Las tendencias	
Buenos Aires: el fin de la expansión	267
<i>Adrián Gorelik</i>	
La privatización de la expansión metropolitana en Buenos Aires	285
<i>Pedro Pérez</i>	

Se hace camino al andar: municipios y política social en el Gran Buenos Aires en el tránsito de la crisis 2001/3*

Magdalena Chiara**

Desde distintas preocupaciones, la relación entre gestión social y territorio es una cuestión que atraviesa –cada vez más– las reflexiones de académicos, funcionarios y profesionales en el campo de la política social. Estas preocupaciones se han visto densificadas por los procesos de descentralización, que han puesto en evidencia que la gestión en el territorio no es un fenómeno homogéneo, sino que se constituye en espacios con atributos particulares en los que se de-construye y re-construye la política social definiendo –en su transcurso– su resultado final. Producto de las condiciones político institucionales de partida y de los procesos de reforma, la constitución de los espacios locales de gestión en el Gran Buenos Aires (GBA) ha estado atravesada por las crisis que, en las últimas décadas, marcaron la vida social, política y económica en Argentina. Estas coyunturas tuvieron consecuencias en la asunción abrupta de responsabilidades por parte de los actores locales, que dieron lugar a aprendizajes y modelaron –a su vez– nuevas reglas de juego.

El propósito de este trabajo es presentar un cuadro de situación de los modos a través de los cuales se gestionan las intervenciones sociales del

* Este trabajo es una versión reducida de la ponencia presentada en el *Seminario internacional "Gobierno local, pobreza e política urbana e social na América do Sul"* 4 y 5 de junio de 2007, Belo Horizonte, organizado por el Programa Pos-Graduacao em Ciências Sociais, Pontifícia Universidade Católica De Minas Gerais (PUC Minas). Esta versión recupera parte de los comentarios recibidos de los participantes en el debate. Agradezco especialmente la aguda lectura de Carla Bronzo Ladeira Carneiro de la Escola de Governo/Fundacao João Piñeiro y los comentarios que hiciera posteriormente Daniel Cravacuore, de la Unidad de Fortalecimiento de los gobiernos locales, UNQ. La elaboración de la cartografía estuvo a cargo de Marina Miraglia (LabSIG-ICO).

** Instituto del Conurbano de la Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS).

Estado en un contexto post descentralización, en la convicción de que es necesario poder comprender y explicar los procesos para poder reorientarlos en función de políticas sociales más equitativas, democráticas y eficaces. Estas reflexiones son tributarias de distintas investigaciones que hemos desarrollado en el área y carrera de política social en el Instituto del Conurbano. Se trata de un conjunto de estudios que se llevan a cabo desde el año 1996 hasta la actualidad; en particular del proyecto colectivo de investigación ICO/UNGS denominado “Los sistemas locales de salud en el Gran Buenos Aires: mirando la gestión desde la salud de la población” (2006-2009).

El trabajo comienza con una sintética presentación de las características comunes y las diversidades que caracterizan a los municipios del GBA para continuar con un análisis del proceso a través del cual fueron modelándose los espacios de gestión con énfasis particular en la crisis 2001-2003; posteriormente, y a los efectos de comprender las coordenadas en que se organiza la política local se analizan los atributos generales de la política social, nacional y provincial en ese período, para luego profundizar el análisis de las cuestiones en torno a las cuales se organiza la agenda local en la “salida” de esta crisis. Por último, se presenta una recapitulación de los aportes del trabajo de cara a contribuir con la formulación de una agenda pendiente en la gestión social en el nivel local en la región.

La fragmentación de los escenarios locales en el Gran Buenos Aires

La importancia demográfica y electoral, la concentración de la pobreza y la escala de los problemas son algunos de los atributos que hacen del Gran Buenos Aires un objeto de conocimiento e intervención particular. Interesa reflejar en este apartado algunos atributos que caracterizan la región en sus homogeneidades y también en sus diferencias, a fin de conocer los espacios en los que tiene lugar la de-construcción y re-construcción de la política social en el territorio.

El Gran Buenos Aires (GBA) es el conjunto de los 24 municipios que constituyen la conurbación de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Este agregado de municipios presenta características muy diferentes desde un punto de vista sociodemográfico, socioeconómico y socio-sanitario. Con una población total de 8.684.437 habitantes según los datos arrojados por el Censo del 2001, en el período 1991-2001 ha presentado un incremento relativo de población del 9,2%: concentraba entonces 24% del total de la población del país, excluyendo la Ciudad de Buenos Aires. El crecimiento de esta región respondió a distintos procesos de urbanización y se fueron conformando dos cordones concéntricos alrededor de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA), con características socio-económicas, demográficas y políticas diferenciadas.

En el GBA se registraron los impactos más agudos de la crisis económica, política y social que llega a su punto más crítico en el mes de diciembre de 2001. Los datos disponibles dan cuenta de la magnitud del problema y de lo acelerado de su crecimiento. Mientras en mayo de 1992 la tasa de desempleo estaba en alrededor del 6%, estos valores llegan al 17% en el año 2001 y 22% en 2002, descendiendo al 18,4% en 2003.¹ Esta dinámica reconfigura la “cuestión social” poniendo al problema del desempleo en el centro de la agenda pública y gubernamental. Un 17,6% de la población del GBA tenía en 2001 necesidades básicas insatisfechas, con heterogeneidades internas sumamente marcadas que van desde municipios con un 4% hasta otros que llegan al 26% de su población en esa situación.

Si bien el proceso de reestructuración del mercado de trabajo fue un fenómeno que afectó a todos los municipios de la región, sus impactos no fueron homogéneos. Los valores disponibles muestran que, si bien la mayoría de los partidos compartían en el año 2003 valores similares en porcentaje de población desocupada, un conjunto importante se encontraba unos seis puntos por encima de éstos. Las heterogeneidades se profundizan cuando se amplía el análisis a la población subocupada. En el mismo año, esta población era el 22,5% del total de la población económicamente activa de la región; sin embargo, este dato encierra distintas heterogeneidades internas: mientras en algunos partidos el 17% de la población estaba desocupada, en otros estos valores llegaban al 27%.

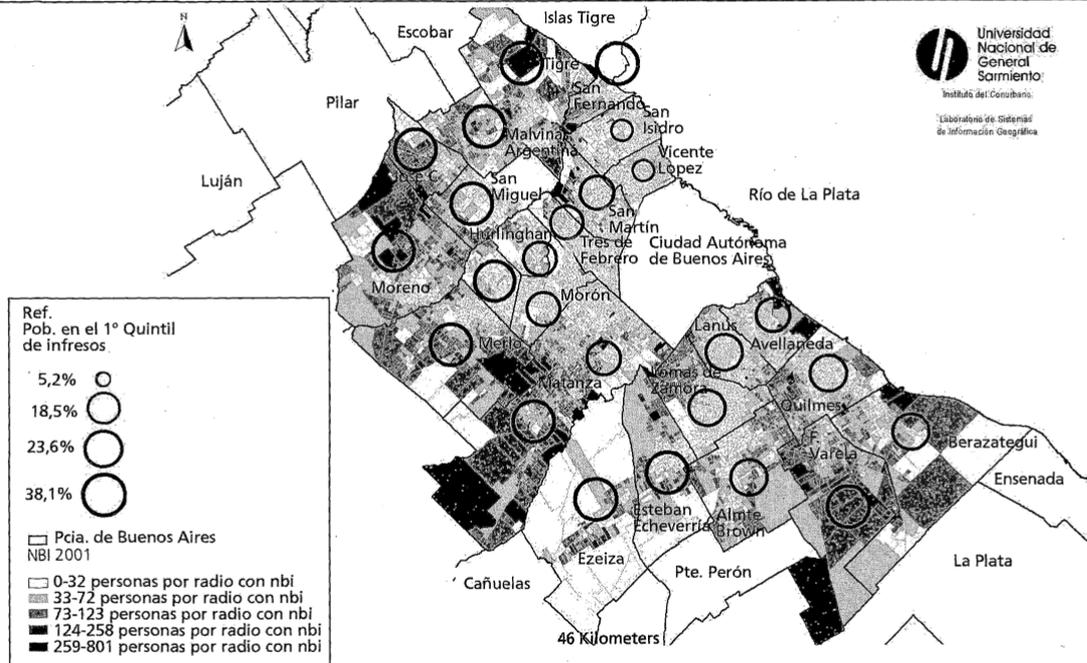
1 INDEC. *Encuesta permanente de hogares*, mayo.

Este cuadro de situación reviste interés para el análisis de las agendas locales en distintos sentidos. Por una parte, explica la centralidad que pasa a tener el desempleo como problema en la agenda gubernamental, con las particularidades que presenta en cada municipio. Y por la otra, la rapidez con que crecen las tasas de desempleo y subempleo enfrenta a los gobiernos locales con fuertes dificultades no solo para definir políticas sino también para estructurar modalidades institucionales capaces de dar respuesta adecuada –en pertinencia y escala– a las demandas que estos datos encierran. La reestructuración del mercado de trabajo y el consecuente aumento de la población con problemas de empleo, sumado al incremento de los precios relativos de la canasta básica (alimentaria y total) resultaron en un acelerado incremento de la pobreza por ingresos que trepó en los municipios del CB4, desde el 30,3% en el año 1998, hasta el 64,4% en el año 2003.

El empobrecimiento que sufrieron amplios sectores de nuestra población en las últimas décadas estuvo acompañado por el empeoramiento en las condiciones de distribución del ingreso. Sus consecuencias son los atributos que marcan no solo los más importantes diferenciales entre los municipios en el GBA, sino también brechas muy considerables en relación a los recursos locales disponibles para organizar servicios sociales. Los datos del año 2003 de la Encuesta Permanente de Hogares que realiza el INDEC (los más recientes disponibles para este nivel de desagregación) mostraban que en el GBA un grupo de municipios (el denominado CB1) tenían en 2003 un 5,2% de su población en el primer quintil de ingresos, mientras que otro grupo (CB4) llegaban al 38,1%. En un contexto de descentralización, estos atributos definen demandas distintas y condiciones muy diferentes en la producción de la oferta, dando lugar a fuertes inequidades en el acceso a los servicios sociales (mapa 1).

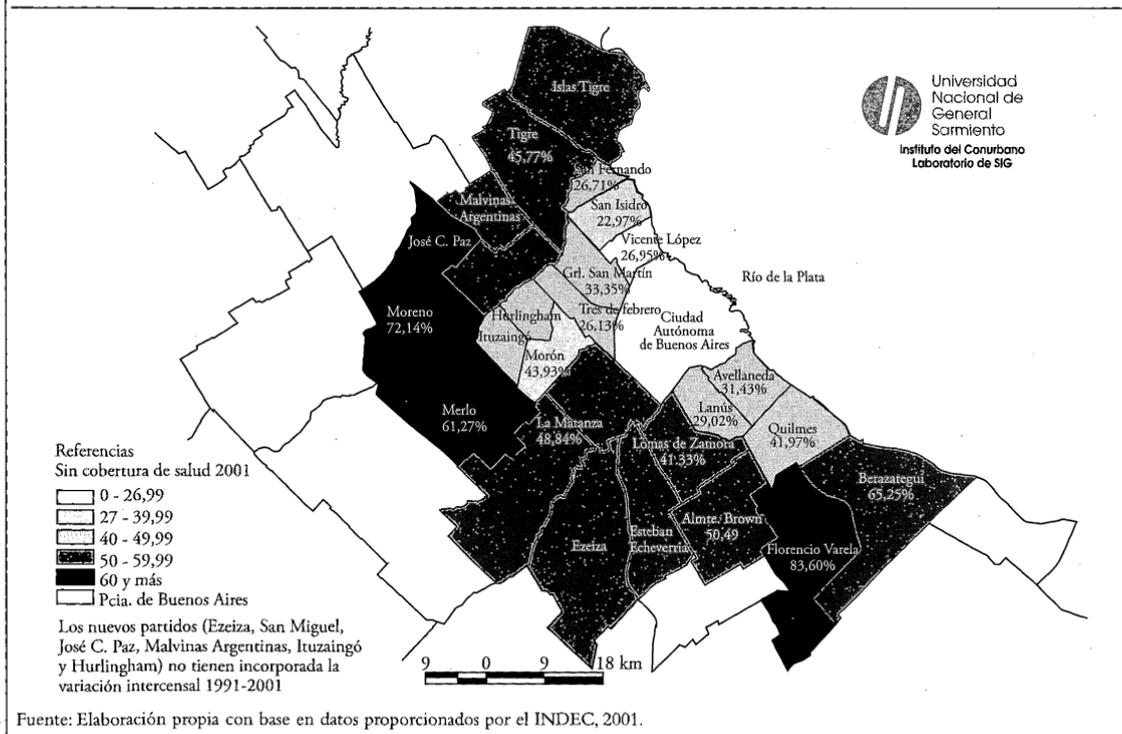
Otro impacto de los cambios contextuales a destacar en la reconstrucción de estas heterogeneidades, tiene que ver con el incremento de la demanda del sub sector público de salud, consecuencia de la pérdida de trabajo y la informalización del empleo. Dada la municipalización que sufrieron –desde principios de los noventa– los servicios de salud, se trata de un cambio que impacta directamente en las políticas locales. Los datos del Censo Nacional de Población y Vivienda de 2001 muestran que algunos municipios tenían un 27% de población sin cobertura de obra social

**Mapa 1. Población con NBI por radio censal (2001)
y porcentaje de población en el primer quintil de ingresos (2003)**



Fuente: Elaboración propia con base en datos proporcionados por el INDEC, 2001-2002.

Mapa 2. Población sin cobertura y variación intercensal de la población sin cobertura, GBA



y prepaga, mientras otros alcanzaban el 65%. En estos casos, la situación se torna aún más crítica cuando se analiza el incremento que ha sufrido la población sin cobertura en el último período intercensal (1991-2001) que alcanzó en estos municipios variaciones de más del 70%. En este campo, también pueden suponerse dificultades diversas para organizar (tanto en cantidad como en calidad) una oferta de acuerdo con el al incremento que sufrió la demanda en este período.

Como corolario de esta síntesis, podemos afirmar que, si bien la descentralización es la responsable del modelado del campo de la política social en el nivel local, este proceso tuvo lugar en un contexto de deterioro profundo de las condiciones de vida de la población (empobrecimiento, pérdida de empleo y precarización laboral). Como consecuencia, la “cuestión social” se constituye con foco en el problema de la *pobreza* y el *empleo*. A su vez, los cambios a los cuales hacemos referencia se dan en tiempos muy cortos, situación que no permite estructurar políticas ni tampoco aprendizajes institucionales para responder de manera adecuada a la magnitud e intensidad de la demanda.

Por último, si bien se reconocen situaciones generales para el conjunto de la región, los datos aquí presentados dan cuenta también de diferencias muy marcadas en los problemas sociales y en las condiciones bajo las cuales se organizan propuestas, situación que podría dar lugar a una muy diferente configuración de la agenda social en cada uno de los espacios locales de gestión.

El modelado de la gestión social en lo local: entre la descentralización y los desafíos de las crisis

Para entender los desafíos con que la gestión de la política social se enfrentó en oportunidad de la crisis que estalló en diciembre de 2001, resulta necesario tener en cuenta cómo se conformaron los espacios locales de gestión en el GBA, cuál fue su punto de partida y cómo influyeron los procesos contextuales en su modelado final. En la provincia de Buenos Aires, el campo de la política social en el nivel local se ha ido constituyendo por un progresivo proceso de transferencia de funciones desde los niveles jurisdiccionales superiores (nacionales y provinciales) hacia los

municipios y hacia otros agentes. Inversamente, la reasunción del ejercicio de funciones por parte de la provincia (como es el caso en el sector salud de la provincialización de algunos hospitales), ha tenido también gran capacidad de reorganización de las relaciones entre las jurisdicciones. En el transcurso de la década pasada, se identifican en este campo procesos fragmentados, complejos y en ambos sentidos, de centralización-desconcentración-descentralización.

La Constitución de la Provincia de Buenos Aires mantiene la visión del municipio como un órgano autárquico cuyas funciones consisten en ejecutar las políticas públicas diseñadas a nivel provincial. Las competencias que en materia social establece la carta magna provincial y específica la Ley Orgánica de las Municipalidades, son *limitadas* y *ambiguas* (Chiara, 1999), situación que está reforzada por la dependencia de los recursos de origen provincial, aspecto al que haremos referencia más adelante. No obstante estas limitaciones en el plano institucional formal, los sucesivos avances en la municipalización de la pobreza como cuestión dan cuenta de cambios en el papel que efectivamente pasan a desempeñar los municipios, en particular en el Gran Buenos Aires.

La descentralización en esta provincia fue tributaria de procesos domésticos y de otros expresivos de las tendencias globales de reformas de la política social: la descentralización de los establecimientos del primer nivel de atención y la gestión de programas con financiamiento externo, son ejemplos elocuentes en este campo. Cabe considerar también que estos cambios en el campo de la política social tuvieron lugar en un contexto de procesos más generales de ajuste-reforma que intentaron avanzar —sin éxito y de manera discontinua— sobre problemas estructurales de la organización y gestión de los municipios. Como puede derivarse de esta rápida reconstrucción, la descentralización en la provincia de Buenos Aires no fue un fenómeno lineal, sino que resultó de un proceso progresivo (aunque no siempre convergente) de transferencia de funciones y servicios y de la asunción, por parte de los actores locales, de responsabilidades no siempre instituidas desde las reglas de juego formales que definen las competencias en cada nivel jurisdiccional y regulan sus relaciones.

146 Fue a través de estos procesos (complejos, incrementales y no siempre convergentes) que se constituyeron lo que hemos denominado *espa-*

cios de gestión locales. La constitución de los espacios locales de gestión ha estado atravesada por las crisis que marcaron el funcionamiento de las instituciones estatales y modificaron estructuralmente las condiciones de reproducción de la vida de la población en las últimas décadas. En el caso del Gran Buenos Aires, las crisis fueron situaciones decisivas en los procesos de construcción del campo de la política social en el nivel local; hacemos aquí referencia a la crisis hiperinflacionaria del año 1989 y a la crisis económica, social y política que llega a su punto crítico en diciembre de 2001 y perdura en sus emergentes más críticos hasta 2003. En esta oportunidad centraremos el análisis en esta última.

Los procesos que se organizan alrededor de las crisis tienen fuertes consecuencias no solo en las condiciones de vida de la población (deterioro de los ingresos, expulsión del mercado de trabajo formal, pérdida de acceso a servicios, cambios en la distribución del ingreso); sino también en la organización de las agendas en los distintos niveles, en la articulación de las relaciones intergubernamentales y en la reestructuración de las relaciones Estado/sociedad. Consideramos importante detenernos en este aspecto, dado que las crisis y —muy especialmente las condiciones que se definen en su “salida”— operan como “nudos” desde los cuales se organizan las nuevas condiciones del *régimen de implementación en el nivel local*.² En el segundo lustro de la década pasada, se consolida un nuevo papel para los municipios derivado del proceso de descentralización, en especial expresado a través del papel asignado a las instancias locales por los programas con financiamiento externo, al tiempo que se fortalecen como estructuras políticas (centradas en la figura de los Intendentes Municipales), cuya dinámica está fuertemente dominada por la relación que establecen con el gobierno provincial.

El resultado final de estos procesos de descentralización (y también desconcentración) ha dado lugar a una *brecha* entre las *nuevas responsabilidades* asumidas por los municipios en materia social y el *déficit de capacidad estatal* para sostener su pleno ejercicio; nos referimos a las competencias, recursos genuinos, recursos humanos, simbólicos y también organizacionales, de los que disponen los gobiernos locales. Los modos a través

2 Seguimos en este punto el desarrollo presentado en Chiara y Di Virgilio (2005) y especificado en el campo de salud en Chiara, Di Virgilio y Miraglia (2006).

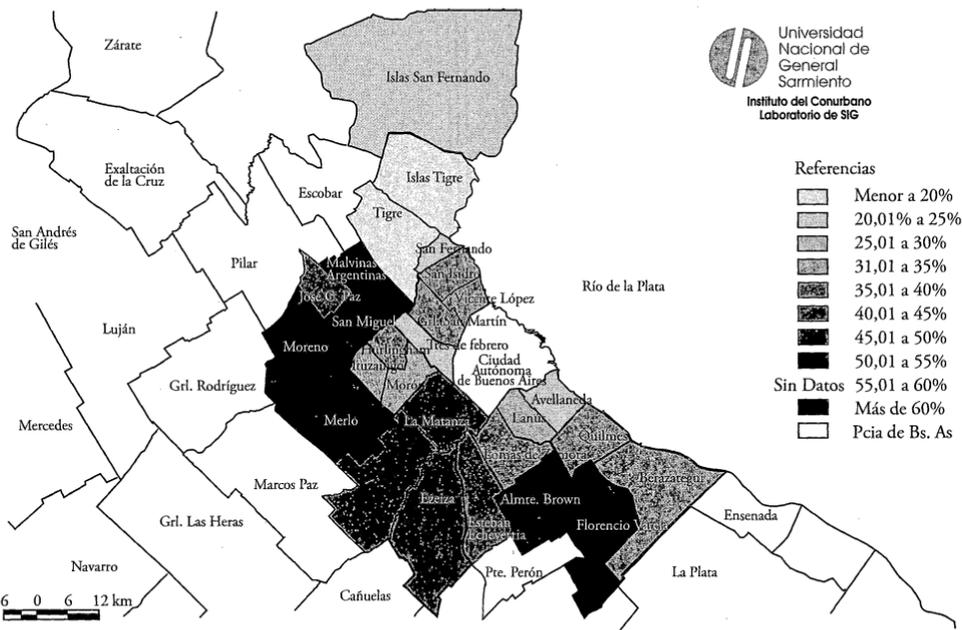
de los cuales se “cierra” la brecha modelan en cada espacio local la gestión de la política social en el *acceso*, la *intensidad* y la *cobertura* de los servicios sociales. Estos procesos no fueron homogéneos sino que estuvieron condicionados, entre otros factores y tal como venimos argumentando, por la incidencia que en cada territorio tuvieron los cambios contextuales ocurridos durante las últimas décadas, así como las capacidades de los actores locales.

Aunque no únicamente, una de las variables que incide en este proceso de autonomización tiene que ver con la disponibilidad de recursos para dar respuesta a las demandas de la población. A partir de la crisis que estalla en diciembre de 2001, los niveles de autonomía financiera (medidos en el porcentaje de la coparticipación sobre el presupuesto total) empeoran alrededor del 50%. Para algunos municipios del primer cordón del GBA, los aportes de fondos coparticipables suponían, en el año 2001, el 15% del presupuesto de gastos total, mientras que en el año 2006 pasan a representar algo más del 25%. En el caso de los partidos del segundo cordón, el incremento de la participación es algo menor y más errático aunque existen situaciones en que los aportes de fondos coparticipables representaban en 2001 el 40% del presupuesto de gastos total, mientras que en 2006 pasan a representar algo más del 60%.³ Aun reconociendo fenómenos generales para toda la región, los márgenes que tienen los municipios son diferentes, configurando atributos particulares según la capacidad contributiva de su población (mapa 3).

La *dinámica de autonomización* que se da en los procesos a través de los cuales se cierra la brecha entre responsabilidades y capacidades estatales debe ser comprendida en el marco de los procesos de ajuste-reforma en general y conforme la intensidad que adquirieron en las distintas jurisdicciones. Como hemos descrito precedentemente, el escenario que se abre con la crisis de diciembre de 2001 está caracterizado por:

3 Datos de la Subsecretaría de Asuntos Municipales de la Provincia de Buenos Aires. Disponibles en: www.gba.gov.ar/cdi.

Mapa 3. Participación de los recursos de coparticipación en relación al presupuesto total municipal. Partidos del GBA, 2006



Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Subsecretaría de Asuntos Municipales de la Provincia de Buenos Aires. www.gob.gba.gov.ar/cdi

- El fracaso del gobierno de la Alianza por conformar un núcleo de gobernabilidad para sostenerse en el poder.
- La profundización de una crisis económica cuyo alcance y profundidad era mayor que la prevista y que se manifestaba en recesión, aumento del desempleo y subempleo, empobrecimiento de la población, pérdida de competitividad y caída del PBI per cápita.

El efecto combinado de estos factores produjo cambios abruptos en las condiciones de reproducción de la vida de amplios sectores de la población y, concomitantemente, aceleradas transformaciones en los problemas con los cuales los actores locales deben enfrentarse y, en función de los cuales, reelaborar representaciones, acordar estrategias y construir prácticas asociadas. La dinámica con que se enfrenta la gestión local como consecuencia de la crisis puede caracterizarse por los siguientes atributos:⁴

- *Cambio en el tipo y urgencia de la demanda:* la cuestión alimentaria, los proyectos productivos y la atención a grupos vulnerables desplaza a las políticas de salud, las iniciativas de vivienda, infraestructura barrial y regularización dominial, ejes en torno a los cuales se había organizado la acción de gobierno en el segundo lustro de la década.
- *Aparición de nuevos interlocutores:* las organizaciones de base territorial orientadas a la satisfacción de necesidades básicas de subsistencia, son en parte tributarias de la institucionalidad asistencial y “promocional” que acompañó la focalización y se constituyen en nuevos interlocutores de los gobiernos locales.
- *Desafíos frente a nuevas tensiones:* el esfuerzo por preservar el “orden institucional” por parte de los gobiernos locales se enfrenta con la necesidad de gestionar las tensiones y competencias entre organizaciones de base territorial y las estructuras partidarias territoriales, mediaciones históricas de los gobiernos locales.⁵ La búsqueda de la gobernabilidad se dirime en las apuestas que hacen los gobiernos locales en la tensión existente entre las nuevas formas asociativas (particularmente

4 Recuperamos en este análisis los aportes de Clemente y Girolami, 2006.

5 Para un desarrollo de estas relaciones micropolíticas en la arena local ver Auyero, 2001.

aquellas que representan los grupos “piqueteros”) y las más tradicionales (sociedades de fomento y estructuras políticas territoriales).

- *Jerarquización de los planes en tanto recurso político*: los planes de empleo se convierten en recursos de organización y acumulación, tanto para los gobiernos locales como para las organizaciones de base territorial y otras organizaciones políticas y sociales. Los planes centralizados generan también dinámicas externas que inciden en el entramado local, desde las relaciones bilaterales que establecen desde el centro con las organizaciones de base territorial con capacidad de librar la disputa en el escenario de la “ciudad capital” (grupos “piqueteros”).
- *Complejización de las relaciones intergubernamentales informales*: las relaciones intergubernamentales (RIGs) se ven atravesadas por una lógica competitiva por la asignación de recursos nacionales entre actores (gubernamentales locales y nuevas organizaciones).
- *Nuevos modelos de intervención y gestión del conflicto*: en algunos casos, la desconcentración hacia los barrios y localidades aparece como una estrategia explícita de fragmentación e “insularización”⁶ del conflicto de parte de los gobiernos.
- *Cambios en los modos de organización interna*: en este campo, se produce una ruptura de la lógica burocrática de organización de los municipios, dando lugar a la puesta en juego de capacidades políticas en el “cara a cara” por parte de los funcionarios de primera línea e Intendentes Municipales.

Pareciera que, en momentos de crisis, la legitimidad (en el sentido de seguir siendo interlocutores válidos) no deriva de la legalidad ni de la intencionalidad, sino que se jerarquiza desde la responsabilidad sobre las consecuencias prácticas que resultan de la acción, siguiendo a Cabrero Mendoza “en el escenario actual, [...] se requiere de una legitimación por los hechos, por la capacidad de resolver problemas” (Cabrero Mendoza, 2005: 26).

6 Retomamos aquí el concepto planteado por Fournier y Soldano, 2001.

Las coordenadas de la política social nacional y provincial⁷

La matriz de intervenciones nacionales y provinciales modelan –aunque no exclusivamente– las condiciones del *régimen de implementación*. Los recursos y las modalidades de asignación, las condiciones que imponen (o buscan imponer), las instancias de gestión que definen y los niveles de autonomía que instituyen (o no), los actores y espacios que fortalecen (o debilitan) y las cuestiones que buscan hacer ingresar a la agenda de la jurisdicción provincial y nacional, justifican la relevancia que tienen las intervenciones nacionales y provinciales en el análisis de la gestión de la política social en el nivel local.

Los estudios relativos al financiamiento de la política social muestran que los procesos de descentralización en nuestro país no llegaron a modificar sustancialmente la estructura del gasto por jurisdicción. El gasto provincial nacional medido en participación en el PBI, pasó de un 4,32% en el período 1980-1984 a un 8,41% en el período 2000-2004; por su parte, el gasto municipal a nivel nacional pasó del 0,65% al 1,48% en el mismo período (Isuani, 2007). A pesar de haberse duplicado su participación, no se modificó sustancialmente su estructura. No obstante esta constatación, las investigaciones muestran considerables transformaciones en la distribución del trabajo hacia adentro del Estado.

Si partimos de considerar que el gasto sigue (aunque con algunas modificaciones) siendo centralizado, el análisis de las intervenciones en el nivel local necesita reconocer las características y condicionamientos que las políticas y programas configuran desde los niveles nacional y provincial, en tanto funcionan en el territorio como “recursos estratégicos” de la gestión local. El Plan “Jefes y Jefas de Hogar Desocupados” fue el antecedente que marcó las coordenadas desde las cuales se redefinió la matriz institucional de la implementación de los programas sociales. En cierto sentido y tal como ya hemos sostenido “el programa dio lugar a una re-centralización de las relaciones que se cristalizaron con la reaparición del Gobierno nacional como ejecutor del programa más importante de transferencia de ingresos y su presentación como presta-

7 Un análisis más detenido de los programas nacionales y provinciales puede encontrarse en la ponencia con base a la cual se elabora este trabajo.

ción universal fundada sobre la idea del *derecho de inclusión social*” (Chiara y Di Virgilio, 2006).

Buena parte de las intervenciones que en la actualidad configuran la matriz de intervenciones desde la jurisdicción nacional, tuvo su origen en la crisis, nos referimos a los programas “Remediar”, “Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados” y al “Programa de Emergencia Alimentaria”. Con la asunción del gobierno en 2003 esta “estrategia de emergencia” (Rodríguez Enríquez, 2005) se transformó en una política que implicó una transformación progresiva de estas iniciativas hacia los programas que hoy se encuentran vigentes y que comenzaron a implementarse como tales en 2003 y 2004.

A los efectos del análisis, se han seleccionado aquellos que operan sobre campos que están bajo la órbita municipal: nutrición / alimentación; salud; proyectos socio productivos; y de transferencias monetarias a hogares. Adicionalmente se incluyen dos iniciativas de fortalecimiento de la gestión, una originada en el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación y otro promovida por el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación. Aunque no se trata de los únicos programas o intervenciones que se llevan a cabo desde la jurisdicción nacional, son los que más impactan en el modelado de respuestas a los problemas sociales en el nivel local.

La re-centralización que marcó el Plan Jefes y Jefas de HD parece haber continuado con la asunción del nuevo gobierno en 2003, aunque con matices por programa y por sector de políticas. Según puede advertirse del análisis de las instancias de gestión de los programas, las *acciones nutricionales* fueron las más flexibles a financiar los programas regulares que desarrollaba la provincia. En la provincia de Buenos Aires, el Programa Nacional de Seguridad Alimentaria aporta (junto a fondos provinciales) al financiamiento del Plan Más VIDA, vigente desde principios de la década del noventa y que continúa en la actualidad.

Las intervenciones propuestas desde el *sector salud* se orientan a intervenir en dos recursos críticos (medicamentos y recurso humano) con pretensiones y posibilidades diferentes de reorientación de la política sanitaria según el modelo de atención al que tiende el Plan Federal de Salud.⁸ En el caso de la provincia de Buenos Aires y dada la municipali-

8 Ministerio de Salud y Ambiente de la Nación.

zación del primer nivel de atención, las funciones críticas parecen estar concentradas en la órbita nacional y en la municipal. La participación del gobierno provincial se da desde los acuerdos que se libran en el COFE-SA (Consejo Federal de Salud, instancia que convoca a los ministros provinciales del área) y a través del responsable provincial articulando con otros programas y definiendo la distribución de los recursos en el territorio provincial.

Las *iniciativas socio-productivas* representadas por el Plan Manos a la Obra han hecho un esfuerzo por abrir el juego a otros interlocutores, sin desconocer a los municipios como agentes privilegiados en la presentación de proyectos. La gestión del Plan Manos a la Obra se desplazó a la arena local reservando un papel débil para los gobiernos provinciales y jerarquizando el rol de los municipios como presentadores y gestores de los proyectos u organizando bancas locales de microcrédito. Los planes y programas de *transferencias monetarias a hogares* presentan distintas modalidades, pero casi en la totalidad de los casos encuentran una muy débil participación de la instancia provincial y constituyen apuestas para establecer articulaciones directas entre la nación con los municipios. Merecen destacarse las iniciativas que desde el gobierno nacional intentan impulsar *esquemas novedosos de gestión en el territorio*. Nos referimos a los Centros Integrales Comunitarios (CIC) (Ministerio de Desarrollo Social de la Nación), a las Oficinas Municipales de Empleo (Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación) y a los Centros de Atención Local, en convenio estos últimos con universidades nacionales (Plan Familias, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación).

En el caso de los CIC se trata de la implantación de un nuevo modelo de gestión con alta intensidad y limitada capacidad de cobertura, si consideramos que según la información oficial se habían instalado a la fecha 200 centros con alcance barrial en todo el país. Los Centros de Atención Local (CAL) del Plan Familias por la Inclusión Social pretenden constituirse en espacios algo diferenciados de los municipios; a pesar del esfuerzo puesto desde la instancia nacional por trazar esa distancia, tienden a ser visualizadas como oficinas municipales para la gestión del programa. En este caso, la condicionalidad pasa por la selección de recurso humano con calificación pertinente a través de la mediación de las

Universidades Nacionales, estrategia que parece poder sostenerse en el tiempo a pesar del carácter precario de las contrataciones. Los *programas provinciales*, por su parte, reconocen diferencias que dependen del nivel de descentralización que haya sufrido cada uno de los sectores de políticas en los que se aplican.

En la provincia de Buenos Aires el sector *salud* ha visto municipalizado sus servicios del primer nivel y una parte importante de los establecimientos del segundo nivel está a su cargo. Dado el mapa complejo de competencias y funciones que queda así configurado, las iniciativas emanadas por el gobierno provincial se han orientado básicamente a generar —con muy escasos resultados y mucho esfuerzo de sus gestores— articulaciones en redes, a promover acuerdos de agendas regionales y a fortalecer (aunque con muchas dificultades) a las Regiones Sanitarias en tanto las instancias intermedias entre los municipio y la provincia. En *nutrición/alimentación* no parece haber cambios importantes respecto del modelo vigente durante la década pasada. El Plan Más Vida se mantiene como programa asistencial, su gestión se realiza en la mayor parte de los casos a través de los municipios y la ejecución directa está a cargo de mediadores comunitarios (“las manzaneras”).⁹

Recapitulando, los programas nacionales y provinciales operan sobre un campo construido por los procesos de descentralización y, a su vez, marcado por la auto asunción de responsabilidades que se dio en los tiempos de crisis. En este campo, los programas nacionales expresan desde hace varios años un *regreso del Estado nacional* tomando posición frente a la cuestión social. Su relevancia parece estar dada por la importancia que adquieren como “recurso” pero también por la capacidad que tienen para reordenar el mapa local: rearticular actores, generar agenda y condicionar —desde allí— a las políticas locales. Sin embargo, su efectividad en el mediano plazo depende de cómo estas cuestiones se inscriben en la agenda local y de las capacidades (tanto técnico administrativas como políticas) con que cuentan los actores locales para llevarlos adelante integrándolos a la política local.

9 Merece destacarse que la situación que se describe se corresponde con el período analizado, ya que este programa ha sufrido importantes cambios en relación con la transferencia de dinero vía electrónica a las familias para ser utilizadas libremente conforme las necesidades a partir de comienzos de 2008.

El papel asignado a los municipios desde los programas nacionales tiene que ver con la ejecución. Sin embargo, las capacidades a poner en juego en las operaciones comprometidas en ella son diversas. Más simples en los programas de transferencias de ingresos (como es el caso de la instalación de los Centros de Atención Local del Plan Familias) y más complejas como en el caso de la organización de bancas de microcrédito o salud. En estos casos, el desarrollo de capacidad estatal en cada uno de los municipios, permite a su vez endogeneizar de mejor modo estos recursos en una política local. Son escasas (y prácticamente acotadas al sector salud) las iniciativas que desde instancias supra locales fuerzan articulaciones intermunicipales, aspecto crítico en la región del GBA; y con resultados muy limitados.

Fenómenos similares pueden advertirse en los programas con alta cobertura, como el “Plan Familias por la Inclusión Social”. Si bien operan con efectos diferenciados aunque acordados con los municipios (los CALEs), la llegada al territorio se ve mediatizada por la trama de relaciones micropolíticas que el gobierno local tenga estructurada en cada localidad, modelando desde ella el destino final del programa. La capacidad para desarrollar proyectos tanto en sus aspectos técnicos como políticos (coordinación y acuerdo con organizaciones sociales comunitarias) parece seguir siendo un desempeño “crítico” en el campo de las políticas orientadas hacia lo socio productivo. En este campo, es donde se interpela más claramente a las organizaciones de base territorial surgidas al calor de la crisis y a los municipios en sus capacidades para establecer relaciones, muchas veces en competencia con las tradicionales relaciones políticas territoriales.

La agenda local en la “salida” de la crisis

La coyuntura en torno a la crisis de principios de la década y su tránsito posterior, deja un modelo de intervención social caracterizado por la re-centralización de las intervenciones, escrito sobre matrices diferentes según los modos de organización y el estado de la descentralización en cada sector de políticas. El Estado nacional recupera iniciativa en el diseño de la política social y gana presencia en el territorio, al tiempo que se fortalece el papel de los municipios como su ejecutor privilegiado.

Sin embargo, el análisis de los dispositivos y condicionalidades presentes en estos programas evidencia que existe un diagnóstico subyacente acerca de los municipios y de sus capacidades para la ejecución de la política social. Los CALES para la atención del Programa Familias, las Oficinas Municipales de Empleo, las condicionalidades en la accesibilidad que impone el REMEDIAR, el fortalecimiento en recurso humano implícito en el Programa Médicos Comunitarios, las estrategias provinciales de organización de redes de servicios de salud, son algunas de las iniciativas que dan cuenta de ese diagnóstico subyacente a la apuesta de los programas nacionales y provinciales por fortalecer a los municipios como ejecutores de la política social.

El GBA es una región heterogénea. Sin embargo, los impactos diferenciales de la crisis profundizaron aún más las brechas entre municipios, enfrentando a los *espacios de gestión locales* a problemáticas sociales muy distintas: los problemas con que se enfrenta un municipio del primer cordón del GBA (San Isidro o Vicente López, por ejemplo) no son ni siquiera parecidos a aquellos con que se enfrenta un municipio perteneciente al segundo cordón (Florencio Varela o Moreno, por citar algunos ejemplos). Sin embargo, este fenómeno no puede ser analizado linealmente. Las diferencias en los problemas socioeconómicos y sanitarios de cada uno de los municipios, se combinan (no siempre de manera virtuosa) con otro conjunto de características que inciden a la hora de definir la “agenda gubernamental” local. Nos referimos a los aspectos relativos a las condiciones propias de la gestión, dadas por las características del *entramado de actores* y las *capacidades estatales* (técnico-administrativas y políticas).

El proceso a través del cual se elaboran las “cuestiones” en el nivel local es resultado también (aunque no exclusivamente) de los planes y programas nacionales y provinciales. Tal como afirmábamos a propósito del análisis de la gestión local en la década pasada, los programas nacionales y provinciales “cumplen un doble papel: son un recurso que los actores locales articulan en función de operar en torno a una agenda; a la vez que sus instancias de gestión (o sus gestores) inciden en el modelado de las demandas y su incorporación (o no) en la agenda gubernamental local” (Chiara y Di Virgilio, 2005). Como hemos visto en el análisis de la matriz de planes y programas realizado precedentemente, los municipios son ejecutores privilegiados de las políticas nacionales y provinciales. Sin

embargo, sus resultados varían según los casos y en los distintos sectores de políticas.

A los efectos de contar con una mirada panorámica de las agendas gubernamentales de la región, hemos puesto el foco exclusivamente en las innovaciones que llevan a cabo los gobiernos municipales desde el año 2003.¹⁰ Se ha tomado como corte ese año ya que entonces comienzan a observarse algunos indicios de recuperación de las condiciones de funcionamiento de la economía, al tiempo que es entonces cuando tiene lugar el recambio político institucional a nivel nacional, provincial y municipal.

Siguiendo a Cravacuore, entendemos genéricamente por “innovaciones” “a aquellos proyectos que han permitido enfrentar viejos o nuevos problemas de manera original”; siguiendo este planteo “estos procesos rompen (o intentan romper, acotamos nosotros aquí) con el modelo de gestión tradicional limitado a la prestación rutinaria de servicios esenciales y de mantenimiento urbano para comenzar a desarrollar nuevas iniciativas” (Cravacuore, 2003: 1). No es pretensión de este trabajo indagar en el plano de los resultados que han obtenido estas iniciativas; interesa aquí conocer a través de ellas cuáles son las *cuestiones* que se convierten en asuntos de agenda gubernamental en el campo de la política social en el nivel local y cuál es su relación con la matriz de programas nacionales y provinciales existente.

Probablemente derivado del rol de “ejecutor” asignado a los municipios por los programas nacionales y también provinciales, un primer aspecto a destacar es que una importante cantidad de iniciativas estuvieron orientadas a producir *cambios en la institucionalidad* a través de la cual gestionar las políticas locales. Se trata de iniciativas que buscan articular programas en relación a las demandas barriales (tanto sea en la gestión como en el planeamiento), elaborar planes de gobierno y presupuesto con la participación de las organizaciones sociales, promover la articulación intersectorial o estimular la participación en aspectos de la acción de gobierno. Pareciera que estas iniciativas responden a poner “en línea” la

10 Al respecto, resulta sugerente la propuesta de análisis del sector salud de Báscolo, Belmartino y Bloch (2002) indagando en las innovaciones como analizadores de la dinámica de los actores en relación con los cambios en la atención médica.

modalidad de gobierno y gestión en el nivel local con los desafíos y hasta “puesta en cuestión” de las mediaciones político partidarias tradicionales. Aunque en algunos casos tienen antecedentes previos, pueden ser vistas como “herederas” de los aprendizajes de la gestión de los meses más álgidos de la crisis 2001-2003.

Se trata de una importante cantidad de municipios, la mayoría de ellos situados en el segundo cordón del GBA. El sentido adoptado en cada caso requiere de análisis particularizados y adelantamos que asumen orientaciones y aperturas muy diferentes en cada uno de las situaciones locales, dependiendo de las características de la cultura política del partido en el gobierno, sus alianzas, la fortaleza o debilidad de los actores sociales, su relación con el sistema de partidos políticos y las capacidades de gestión de la organización municipal.

Aunque la importancia que adquiere en la agenda gubernamental la *cuestión alimentaria* durante la crisis tiende a descender, en el nivel municipal se institucionalizan distintos tipos de prestaciones. En los municipios pertenecientes al primer cordón del GBA, se encuentran distintos tipos de prestaciones alimentarias promovidas desde los municipios; probablemente esta presencia se explique porque se trata de territorios con población en situación de indigencia bastante más acotadas y que cuentan, a su vez, con mejores condiciones financieras para desarrollar emprendimientos locales, independientes de los programas nacionales. En algunos casos, especialmente cuando se trata de “vales” o “tarjetas magnéticas recargables”, suponen acuerdos con los comercios locales. En otros, se entregan alimentos secos aportados por los programas nacionales y provinciales y víveres frescos, comprados por el municipio; se adoptan criterios de focalización y se combinan las prestaciones con otras acciones complementarias (de salud y acción social).

Es preciso aclarar que todos los municipios tienen prestaciones alimentarias regulares, que forman parte de los programas provinciales y nacionales (asistencia alimentaria a comedores populares o infantiles, dación de alimentos a familias); en tanto tales, no están incluidas entre las “innovaciones”.

Por su historia de conformación, el sector *salud* es un campo privilegiado para analizar el perfil que asume la agenda gubernamental. En la provincia de Buenos Aires conviven distintos niveles de gobierno (na-

ción, provincia y municipio) compartiendo responsabilidades; este modelo que la literatura denomina de “pluralismo institucional” pone en evidencia distinto tipo de problemas de la coordinación (Repetto, 2005). A pesar del carácter incremental y progresivo de su conformación, se trata de uno de los sectores de la política social más orgánicos y donde existe soberanía municipal algo más explícita. Probablemente por esa razón sea uno de los sectores en los que se generó mayor cantidad de innovaciones municipales.

Una de las preocupaciones más generalizada entre los municipios del GBA tiene que ver con mejorar la accesibilidad de la población a los servicios, ya sea por medio de servicios de emergencia y ambulancia, sistemas de obtención de turnos programados para centros de salud y hospitales, o bien acercando la atención a los barrios a través de iniciativas tales como los “tráilers” y los “hospitales móviles”. En algunos casos, se trata de iniciativas novedosas mientras que en otros (como es el caso de los servicios de emergencias médicas) son propuestas que vienen desarrollándose desde mediados de la década pasada y que —en alguna oportunidad— dieron lugar a la generación de tasas municipales adicionales para su financiamiento.

Continuando el análisis en el sector salud, el efecto combinado de incremento de la población sin cobertura con los incentivos implícitos en los mecanismos de distribución de los fondos de coparticipación, dio lugar en algunos casos a una franca expansión de los servicios, centrados en prestaciones de alta complejidad o especialidades médicas, servicios no prestados tradicionalmente por los municipios (oftalmología, odontología, rehabilitación, atención domiciliaria, control de síntomas, entre otros). En los casos en que la expansión se convierte en estrategia, está acompañada por normativas orientadas a limitar las prestaciones a población con domicilio en otro partido y a potenciar las posibilidades de facturación a obras sociales y empresas de medicina privada. Las condiciones de acceso y las estrategias adoptadas en cada caso, ponen en evidencia que este fenómeno de expansión de los servicios encierra fuertes tensiones en relación al *rol de Estado* como prestador, a las posibilidades de incorporar actores del sector privado para garantizar las prestaciones en los servicios recientemente creados, así como la exploración de formas de contratación alternativas a las instituidas para el empleo público.

En este sector, es interesante destacar los intentos por abordar problemas estructurales del sector como: medicamentos, formación y disponibilidad de recursos humanos, organización en red (ingreso y derivaciones). Cabe destacar una vez más que hacemos referencia a los temas que se abordan y no necesariamente al sentido que adoptan en su ejecución.

- La preocupación por *los costos de los medicamentos* parece ser una preocupación bastante generalizada a pesar de los avances que han tenido lugar como resultado del Plan Remediar.
- El tema del *recurso humano* entra a la agenda bajo dos “cuestiones” diferentes. Como cuestión relativa a la necesidad de mejorar la formación y transparentar los modos de reclutamiento; o bien como forma de sortear las modalidades de contratación del empleo público tanto en relación a la estabilidad que éste conlleva, como a los límites salariales que implica. Sin pretender aquí explicar el fenómeno, se trata de dos formas polares de construir la “cuestión”.
- En relación a la *organización del sistema*, las iniciativas más generalizadas tienen que ver con la preocupación de organizar el acceso al sistema; en esta línea los programas de médico de familia (o sus equivalentes) son los más generalizados. Son destacables las iniciativas que han sido recientemente objeto de acuerdos entre el Municipio y el Ministerio de Salud Provincial para la organización de los sistemas de salud en el nivel local.

El escenario local a través del cual transita la crisis parece estar caracterizado por:

- *La salida de la crisis encuentra a los municipios muy marcados por los aprendizajes de su periodo más crítico, pero en situaciones muy diferentes.* Por esa razón no puede hablarse de un escenario regional homogéneo, sino de distintos escenarios configurados particularmente.
- *La consolidación del rol del municipio como ejecutor de las políticas nacionales y provinciales.* Los programas nacionales y provinciales tienen a los municipios como ejecutores privilegiados; sin embargo la visibilidad de los mismos, depende de factores institucionales (la existencia de dispositivos de integración de programas y recursos) y políticos (las

- relaciones políticas –ya no solo partidarias– entre el partido en el Gobierno nacional, provincial y los liderazgos locales).
- La *captación de recursos adicionales por la vía de programas está bastante más generalizada* y la diferencia está dada por la capacidad de generar *institucionalidad* que integre (no solo capte) los recursos externos.
 - *Las cuestiones en torno a las cuales los municipios especializan sus modos de intervención son variadas.* En algunos casos, la apuesta fuerte de la política social local está dada por el desarrollo de intervenciones en el sector salud (en esos casos muy centradas en procurar a la vez el financiamiento), mientras que en otros se hace eje también (aunque no exclusivamente) en la agenda que se gestó en los tiempos de crisis en particular en torno a los proyectos socio-productivos.
 - A pesar de los esfuerzos puestos en la institucionalización en la región de las relaciones intergubernamentales horizontales (RIGs-H),¹¹ las agendas están todavía más centradas en cuestiones relativas al desarrollo urbano, la obra pública y la seguridad. Las cuestiones abordadas desde las iniciativas locales tienden a mirar la realidad de cada municipio con dificultades para reconocer la movilidad de la población en el acceso a los servicios sociales propia de las regiones metropolitanas.
 - La dinámica de constitución de la arena local sigue estando modelada por el rumbo de las RIGs. Las relaciones con el gobierno nacional se constituyen no solo en un recurso en términos *materiales* (por las posibilidades de movilizar recursos de programas sociales) sino también en recurso *simbólico* de recíproca legitimación en la arena local. En ese contexto se resignifica el rol de “demandante” que asumen los gobiernos locales frente al gobierno provincial y nacional en relación a instalación de hospitales o la obtención de financiamiento para obras públicas de envergadura.

¹¹ Nos referimos a los casos de la Región Metropolitana Norte, creada en 2000 y al Consorcio de Municipios del Conurbano Sur (COMCOSUR) creado en 2004.

La agenda pendiente de la gestión social local

Los procesos reconstruidos aquí muestran una compleja dinámica a través de la cual se modelaron los espacios locales, responsables de la ejecución de la política social. Si bien es indudable los problemas con que estos espacios se encuentran, no es menos destacable que se trata de instancias que se han construido en menos de dos décadas, habiendo sido atravesadas por dos crisis y por dos cambios de paradigmas en relación a cómo pensar el Estado y sus responsabilidades frente a la cuestión social. Es evidente también que los cambios en la estructura social y política que tuvieron lugar en estos años interpelaron de modo muy diferente a los gobiernos locales, que tienen bajo su responsabilidad de gobierno territorios que han sido objeto de esas transformaciones de muy distinto modo.

Como resultado de estos procesos, se fueron conformando diferentes *modelos de intervención*, que expresan las tensiones en torno a las cuales libraron los debates en relación al rumbo de la política social y a la democratización del Estado. Sin desconocer la capacidad de incidencia que tienen los niveles supralocales, este trabajo muestra que las orientaciones propias de cada política local son la urdimbre en torno a la cual se “teje” la implementación de los programas nacionales y provinciales. Por ello, se torna vital conocer e interrogar acerca de lo que sucede en el nivel local porque es aquí donde se dirime el sentido final de la política social en ese proceso de deconstrucción y reconstrucción. No se trata entonces de señalar los “desafíos de los espacios locales”, sino que el desafío compromete al conjunto de los actores (nacionales, provinciales y sociales) responsables de llevar adelante intervenciones que sean eficaces, que garanticen el ejercicio de los derechos sociales y que abonen a una mayor democratización de las estructuras del Estado.

Desde esta perspectiva y desde una aproximación relacional de la gestión de la política social, se enuncian un conjunto de desafíos que constituyen la agenda pendiente en la región. En primer lugar, el análisis desarrollado en este trabajo pone en evidencia una vez más que las tensiones que orientaron la disputa en el campo de la política social (en particular la relativa al papel del Estado y su relación con el mercado) no sólo se expresan en las intervenciones más generales (nacionales y provincia-

les) sino que atraviesan la forma de pensar la política local. En el GBA esta tensión se pone de manifiesto de muy distinto modo de un municipio a otro generando —de hecho— condiciones de acceso y niveles de calidad muy diferentes entre sí.

En segundo lugar, es necesario hacer explícito que la responsabilidad primaria sobre un determinado territorio enfrenta a los actores locales al dilema entre garantizar la *intensidad* de las intervenciones (en calidad, cantidad e integralidad) y la *cobertura* de las mismas. El incremento acelerado y agudo de población en situación de pobreza e indigencia, con problemas de empleo y sin otra cobertura de salud que la que pueda ofrecerle el sector público, enfrenta a los gobiernos locales a un dilema que muy probablemente se resuelva a favor de la *cobertura* con serios problemas para garantizar la *intensidad* de la prestación. Probablemente esta apreciación “llame” a otros debates estructurantes de la política social, que intentan recuperar los principios de las políticas universales con acciones positivas sobre la exclusión [nuevo universalismo (Brugué y Goma, 1998) y universalismo básico (Molina, 2006)]. Sin pretender aquí tomar partido en ese debate, consideramos que esta discusión —no saldada aún a nivel de las definiciones de las políticas—, se expresa y tensiona en los espacios locales de gestión.

Una tercera cuestión que nos interesa destacar es que si bien el rol asignado a los municipios es básicamente de “ejecución”, la práctica de las intervenciones está muy significada por las orientaciones de cada política local (integral o residual, focalizada o universal, mercantilizadora o centrada en el rol del Estado). Si, como hemos visto, la dinámica de las relaciones intergubernamentales imprime el ritmo a la gestión de la política social, es también cierto que la institucionalidad que la sostiene está más cercana a la figura de los “príncipes” que a arreglos institucionales desde los cuales concertar la ejecución de las políticas.¹² Si bien existen avances al respecto en la región, éstos encuentran dificultades para asumir cuestiones de la agenda social, relegadas al “intramuros” de cada municipio.

Bibliografía

- Auyero, Javier (2001). *La política de los pobres. Las prácticas clientelares del peronismo. Cuadernos argentinos*. Buenos Aires: Manantial.
- Báscolo, E.; Belmartino, S. y C. Bloch (2002). “La reforma de la atención médica en Argentina. Escenarios provinciales, Centro de Estudios de Estado y Sociedad”. *Serie Seminarios Salud y Política Pública*.
- Brugué, Q. y R. Gomá (1998). *Gobiernos locales y políticas públicas. Bienestar social, promoción económica y territorio*. Barcelona: Ariel Ciencia Política.
- Cabrero Mendoza, E. (2005). *Acción pública y desarrollo local*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Chiara, Magdalena (1999). “Los municipios del conurbano bonaerense y las políticas de salud. Una reconstrucción histórica”, en: Magdalena Chiara; María Mercedes Di Virgilio; María Cristina Cravino y Andrea Catenazzi. *La gestión del subsector público de salud en el nivel local. Estudios de caso en el conurbano bonaerense*. Informe de Investigación, UNGS.
- Chiara, Magdalena y María Mercedes Di Virgilio (2005). *Municipios y gestión social. De los escritorios del Banco Mundial a las calles del Gran Buenos Aires*. Buenos Aires: UNGS/Prometeo.
- Chiara, Magdalena y María Mercedes Di Virgilio (2006). “Buscando una aguja en un pajar: políticas sociales orientadas hacia el desarrollo y debates acerca de su institucionalidad”. *Revista Perfiles Latinoamericanos*, 28. México D. F.
- Chiara, Magdalena; Di Virgilio, María Mercedes y M. Miraglia (2006). “Tensiones y dilemas en torno a la gestión local en Salud en el Gran Buenos Aires”. *Ponencia presentada en seminario taller: Gestión local en salud: conceptos y experiencias en los municipios de la Provincia de Buenos Aires*, noviembre. Buenos Aires: ICO/UNGS, Subsecretaría de Planificación en Salud de la Provincia de Buenos Aires.
- Clemente, A. y M. Girolami (eds.) (2006). *Territorio, emergencia e intervención social. Un modelo para armar*. Espacio Editorial/IIED-AL.
- Cravacuore, D. (2003). “Motivaciones para el cambio: análisis de liderazgo de municipios bonaerenses”. *Ponencia presentada en el VIII Congreso internacional del CLAD*. Panamá.
- Fournier, M. y D. Soldano (2001). “Los espacios en insularización en el conurbano bonaerense: una mirada al lugar de las manzanas”. Traba-

- jo presentado en la *III Jornada anual de investigación de la UNGS*. Los Polvorines, 29 de noviembre.
- Isuani, A. (2007). *El Estado de bienestar argentino. Un rígido bien durable*. Mimeo.
- Ministerio de Salud y Ambiente de la Nación. Consejo Federal de Salud, Plan Federal de Salud de la República Argentina, 2003/7.
- Molina, C. (ed.) (2006). *Universalismo básico. Una nueva política social para América Latina*. BID, Washington D. C.: Planeta.
- Repetto, F. (2005). "La dimensión política de la coordinación de programas y políticas sociales: una aproximación teórica y algunas referencias prácticas en América Latina", en: F. Repetto (ed.). *La gerencia social ante los nuevos retos del desarrollo en América Latina*. INDES-BID, Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) y el Real Ministerio de Asuntos Exteriores de Noruega.
- Rodríguez Enríquez, C. (2005). "La retracción de las políticas sociales en Argentina: los 90s (y después)". *Policy paper, 7, economic working paper*. Observatorio Argentina.