

Margarita Gutman, coordinadora

Argentina: persistencia y diversificación, contrastes e imaginarios en las centralidades urbanas



OLACCHI

Organización Latinoamericana
y del Caribe de Centros Históricos

Editor general

Fernando Carrión M.

Coordinador editorial

Jaime Erazo Espinosa

Comité editorial

Eusebio Leal Spengler

Fernando Carrión M.

Jaime Erazo Espinosa

Mariano Arana

Margarita Gutman

René Coulomb B.

Coordinadora

Margarita Gutman

Editora de estilo

Verónica Vacas

Diseño y diagramación

Antonio Mena

Impresión

Crearimagen

ISBN: 978-9978-370-13-1

© OLACCHI

El Quinde N45-72 y De Las Golondrinas

Telf: (593-2) 246 2739

olacchi@olacchi.org

www.olacchi.org

Primera edición: octubre de 2010

Quito, Ecuador

Contenido

Presentación	7
Prólogo	9
Margarita Gutman	

PARTE 1: HISTORIA

La construcción de un centro Ciudad y campaña en el Primer Proyecto de Capitalización para Buenos Aires, 1826	27
Horacio Caride Bartrons	

La centralidad urbana histórica en San Miguel de Tucumán: entre la conservación y la innovación	55
Olga Paterlini	

PARTE 2: CONTRASTES Y DESIGUALDAD

Las cinco ciudades de Buenos Aires: pobreza y desigualdad urbana	99
Michael Cohen y Darío Debowixz	

El conglomerado metropolitano de Buenos Aires y la política del enclave	125
Fernando Diez	

Feria La Salada: una centralidad periférica intermitente en el Gran Buenos Aires.	169
Julián d'Angiolillo, Marcelo Dimentstein, Martín Di Peco, Ana Isabel Guérin, Adriana Laura Massidda, María Constanza Molíns, Natalia Muñoa, Juan Pablo Scarfi, Pío Torroja	

PARTE 3: EXPERIENCIAS

Centralidades urbanas, históricas y sociales.	
La experiencia Rosario.	209
Horacio Ghirardi y Mirta Levin	

Centralidades, nudos de articulación.	
Una experiencia de descentralización, planeamiento y movilidad en Buenos Aires.	241
Andrés Borthagaray (con la colaboración de Graciela Guiliani)	

La corporación Buenos Aires Sur, una estrategia de desarrollo inconclusa.	283
Iliana Mignaqui	

PARTE 4: OTRAS MIRADAS

Pobreza y territorio en áreas urbanas. Las políticas sociales territoriales como productoras de nuevas centralidades. . . .	329
Adriana Clemente	

Imaginario enfrentados: San Telmo, centro histórico de Buenos Aires.	357
Mónica Lacarrieu	

Parte 4:
Otras miradas

Pobreza y territorio en áreas urbanas. Las políticas sociales territoriales como productoras de nuevas centralidades

Adriana Clemente¹

Las denominadas nuevas políticas sociales acompañaron la reforma del Estado, actuaron bajo una lógica compensatoria y se asociaron a una o más políticas sectoriales. El modelo de política social implementado en las últimas dos décadas *familiariza* (Esping-Andersen, 2000) el riesgo a pesar de que las familias pobres no tienen cómo contrarrestarlo². Este modelo se justifica en el principio de subsidiariedad del Estado, que actúa por fallas del mercado, de las familias o los individuos y por el imperativo de evitar lo que en políticas sociales se llama “daño inaceptable” (Castel, 1998). Esto también explica la capacidad de las políticas de actuar mejorando los niveles de indigencia, pero no en la reducción de la pobreza estructural. Al mismo tiempo, el componente participativo y territorial de estas políticas generó, especialmente a nivel local, múltiples articulaciones entre gobierno, organizaciones sociales y familias pobres, lo que supone nuevos vínculos entre el Estado y un sector de la sociedad al que se le propone una forma de integración estratificada, no

- 1 Licenciada en Trabajo Social. Docente e investigadora de Universidad de Buenos Aires (FCSs). Investigadora principal del Instituto Internacional de Medio Ambiente y Desarrollo -AL-. Co-directora de la *Revista Medio Ambiente y Urbanización* (IIED-AL/Argentina).
- 2 Esping-Andersen expresa que la política social es gestión pública de riesgos sociales. En este sentido, el modo en que se definen los recursos y en qué medida se comparten los riesgos en una sociedad dan cuenta de su modelo distributivo.

solo por efecto de su inserción en el mercado de trabajo, sino también por el tipo de asistencia que recibe por parte del Estado.

Los programas de alivio a la pobreza son el marco de un conjunto de prácticas asistenciales desarrolladas en el territorio con el objetivo de lograr una mejor focalización de la pobreza. El término *asistencia* comprende un conjunto extraordinariamente diversificado de prácticas que se inscriben en una estructura común, determinada por la existencia de ciertas categorías de poblaciones carentes y por la necesidad de hacerse cargo de ellas (Castel, 1998). Lo que diferencia las prácticas asistenciales de las organizaciones populares es que estas no se tratan de una acción direccionada desde un afuera, sino que engloban a “un conjunto de arreglos grupales o comunitarios que posibilitan el acceso directo de sus miembros y/o de su población cercana a recursos básicos” (Arias, 2006).

Actualmente, por efecto de la persistencia de la pobreza estructural y la evidencia de la incapacidad de las familias pobres para resolver dentro de su red (de parentesco y comunitaria) la complejidad de sus necesidades, se comienzan a impulsar cambios en el modelo, repositionando al Estado como responsable principal de las prestaciones sociales. Este proceso de nueva centralización de la ejecución de programas sociales encuentra resistencias cuando llega al territorio donde está vigente la trama de relaciones de cooperación en torno a las prestaciones entre el gobierno local y las organizaciones sociales. Esta trama se sustentó en el modelo neoliberal y familiarista que actuó como *malla de contención* y gobernabilidad en casos críticos, como el que experimentó Argentina a principios del 2000 y aún se mantiene vigente.

Tanto los gobiernos municipales como las organizaciones sociales son las principales receptoras de la demanda social por falta de ingresos. Ante la falta de correspondencia entre recursos y necesidades se crean redes de contención que operan a nivel local, sustituyendo (de manera precaria y deficiente) el abastecimiento de necesidades básicas como la alimentación y el cuidado infantil. La introducción de cambios en estas políticas asistenciales pone en crisis el sistema de con-

tención y gobernabilidad que, si bien se constituye en torno a necesidades urgentes, tiende a reproducirse y consolidarse en el tiempo.

En tal sentido, este artículo indaga en el efecto que tienen las políticas territoriales en la generación de nuevos *nodos de poder* de tipo territorial cuya lógica de reproducción depende de la persistencia de los problemas que atienden las redes sociales y que pueden obstaculizar cambios orientados a devolver responsabilidad social al Estado. Se trata de reconocer la nueva centralidad que generan las redes de asistencia en los vínculos entre las familias, el municipio y las organizaciones sociales, a fin de establecer consecuencias derivadas del tipo de institucionalidad que generan las políticas sociales descentralizadas y su impacto en el modelo de integración social de los sectores que, por su condición de pobreza e indigencia, dependen de ellas para su subsistencia.

El trabajo trata sobre las interacciones sociales que generan ciertas políticas, especialmente cuando atienden necesidades básicas. Para esto se tomó el caso de los programas de complementación alimentaria (PCA), por ser una estrategia sustentada en la conformación y reproducción de redes de cooperación y ayuda mutua. Estos programas engloban un conjunto diverso de iniciativas cuyo objetivo es la provisión de alimentos a sectores de menores recursos, a través de organizaciones sociales, el gobierno municipal y otros grupos (como es el caso de los confesionales) que también actúan en red.

El artículo se compone de tres partes. La primera introduce la categoría de centralidad asociada al territorio y la acción del gobierno municipal cuando ejecuta políticas sociales con el apoyo de las organizaciones sociales. En una segunda parte se aborda el caso concreto de los programas de asistencia alimentaria (PCA) en Argentina, ejemplo que permite reconocer la configuración y reproducción de redes en torno a las necesidades sociales. Finalmente se conceptualizan algunas regularidades observadas sobre el fenómeno de centralidad en el caso de las redes de atención a la pobreza.

Territorialización de la pobreza y desterritorialización de la riqueza

La disociación entre desarrollo y crecimiento económico es un rasgo del pensamiento neoliberal que de algún modo se reproduce en las acciones de gobierno cuando se divorcia el tratamiento de la pobreza del desarrollo de la ciudad. Esta lógica, a pesar de su debilidad conceptual, aún es dominante en la agenda pública y es en el territorio donde se materializan sus consecuencias, principalmente en cuanto a la pérdida de canales de integración social por efecto de servicios públicos segmentados y de la concentración y aislamiento espacial que generalmente tienen los enclaves de pobreza dentro de la ciudad.

Curiosamente, mientras el discurso dominante sobre la eficacia de las políticas sociales remite al territorio sobre la base de los beneficios que da la "proximidad" y la cooperación en "red" contra el flagelo de la pobreza, en materia económica se globalizan los procesos y se diluye la responsabilidad sobre las consecuencias negativas del proceso (mal llamadas externalidades del modelo) que se expresan en la persistencia de los indicadores de pobreza y desigualdad.

Según un estudio comparado de políticas sociales descentralizadas en países de la región, los cambios (mejoras) en materia de salud y/o educación que muestran algunos indicadores en países como México y Brasil no se explican tanto por la descentralización y focalización de que fueron objeto estos sectores, sino por efecto del aumento del Gasto Público Social (GPS), con impacto en la cobertura y calidad de la oferta. La descentralización como política de Estado puede optimizar el gasto, pero no reemplazarlo (Clemente, 2008).

Al mismo tiempo, en los países con menos desarrollo en sus sistemas de protección social, las reformas descentralizadoras impulsaron la generalización de algunas prestaciones (principalmente de salud y educación básica) como un derecho de sectores hasta el momento no considerados por su deficiente oferta. Lamentablemente, las nuevas políticas sociales tienen una idea restringida de la integración social; el subsidio actúa en el umbral de sobrevivencia y con ofertas diferen-

ciadas en calidad, lo que no contribuye a elevar la plataforma de los derechos sociales de manera igualitaria.

En relación a las observaciones precedentes, en este punto nos preguntamos por el rol de los gobiernos municipales en la producción de nuevas centralidades urbanas con énfasis en las necesidades sociales más urgentes.

Linton Freeman (2000) reconstruye la evolución de la noción de centralidad según sus diferentes acepciones. Según este autor los primeros estudios, dirigidos por Leavit (1949) y Smith (1950) concluían en que la centralidad estaba relacionada con la eficiencia del grupo a la hora de resolver problemas. Por su parte, Cohon y Marior (1958) usaron la idea de centralidad para explicar la integración política en un contexto de diversidad como es la sociedad de la India, concluyendo que los aspectos sociales de la vida ahí estaban entrelazados a través de centros en la red de relaciones, centros que vinculan y entretajan hasta formar una estructura coordinada. Pitts (1965) examinó las consecuencias para el desarrollo urbano de la centralidad en las vías de comunicación. Para problematizar la cuestión urbana, Rogers (1974) ha estudiado el emerger de la centralidad en las relaciones interorganizativas y propone que ciertas organizaciones tienden sistemáticamente a ser más centrales que otras, en parte por sus características y también por las propiedades de la red en la que está inmersa. Freeman también señala que la noción de centralidad se asocia a la corriente descentralizadora que atravesó el enfoque de desarrollo local en las últimas dos décadas. El autor concluye que todos están de un modo u otro de acuerdo en que la *centralidad* es un importante atributo estructural del las redes sociales. Este trabajo se inscribe en esta apreciación con foco en la cuestión social y más particularmente en su capítulo referido a la pobreza y atención en el ámbito local.

Se parte de la afirmación que la agenda municipal está condicionada por la baja autonomía financiera. Los problemas que el gobierno municipal incluye en su plan de gobierno son, por lo general, el desprendimiento de la agenda nacional y provincial, de la que depende el acceso a recursos adicionales. Sin embargo, los municipios medianos y

grandes han demostrado capacidad para reorientar los programas sociales según sus necesidades, ya sea al actuar en la brechas, o al complementar los programas con recursos propios, de modo que no profundizan la fragmentación que deviene de la focalización. La alternativa de agregar valor a un programa descentralizado estaría en la capacidad de gestión y en la capacidad financiera del municipio para resignificar el recurso. Esto también conlleva una profundización de las desigualdades entre los municipios de una misma región y deja al beneficiario sujeto a resultados azarosos según su localización geográfica (además de su posición social). En definitiva se *municipalizaron* los programas sociales y este desplazamiento en los municipios más pobres también contribuye a territorializar la pobreza³.

La ejecución de programas con base en el trabajo de voluntarios y la consecuente desprofesionalización en el tratamiento de las necesidades sociales es el resultado de una estrategia, muchas veces obligada, de los gobiernos municipales para poder implementar los programas con los pocos recursos que se le asignan. En consecuencia, se socializan los riesgos de la pobreza entre grupos afectados, en lugar de hacerlo con el conjunto de la sociedad y así superarlos.

Por otra parte, hay evidencia de que en el territorio se expresan las desigualdades sociales y que la acción de los gobiernos municipales puede intervenir positiva o negativamente en estos procesos de segmentación territorial, según contribuyan o no a la prosecución de canales para la integración de la sociedad local. Esto se hace visible en la acción de gobierno, cuando se toman decisiones respecto a la obra pública, el equipamiento en salud, la regularización de tierras, las políticas de recuperación y conservación del espacio público, entre otros.

En los barrios pobres se concentra la miseria y se depositan todos los problemas urbanos. El debilitamiento de los lazos comunitarios

3 Aceves González propone la categoría de *territorialidad* como la percepción que los sujetos tienen de su entorno en relación a diversos aspectos de la vida: lo bionatural que comprende el hábitat, el medio ambiente natural y artificial, lo geopolítico, que comprende la acción social (en el sentido de prácticas de los sujetos sociales), y los procesos comunicativos. De ahí que territorio es sinónimo de *espacio y dominio* a la vez.

resulta un argumento funcional para reforzar el aislamiento y la estigmatización. Es de considerar que en estos ámbitos actúa el Estado (salud, vivienda) pero con un concepto que se denomina “malla de seguridad” o “últimas redes” en referencia a la provisión de subsidios básicos (Moreno, 2007). En el caso de los países pobres la “malla de seguridad” tiene la lógica de la contraprestación que se compone con su propio aporte, lo que potencia el rasgo reproductivo que tienen las políticas sociales, en especial las de atención a la pobreza.

La inclinación a divorciar el abordaje de la pobreza del desarrollo (a pesar de que en el discurso estén vinculados) expresa, además de problemas de enfoque, las limitaciones que puede tener la gestión municipal para producir sus propias políticas. En este punto la forma en que se captan los recursos y las normas asociadas a su obtención configuran el modo en que estos recursos pueden favorecer la integración social o, por el contrario, profundizar desigualdades y/o reproducir diferencias. Por ejemplo, la posibilidad de exhibir altos índices de población con necesidades básicas insatisfechas (NBI) puede ser una forma de captar recursos adicionales.

Somos ciudadanos del mundo (vía globalización) pero en lo cotidiano seguimos perteneciendo a una realidad concreta, segmentada según la sociedad en la que se cumple el ciclo de vida. En ese sentido, Aceves González (1997) problematiza sobre cómo el espacio está siendo nuevamente territorializado. Este proceso supone, entre otras cosas, la posible disolución de las desigualdades (que cada vez son mayores) dentro de un mismo territorio; se igualan otros indicadores que cuando no se localizan nada dicen de cómo vive la gente según variables de ingreso, clase, género y raza consignadas territorialmente. De ahí que una persona se identifique más por su posición social que por su lugar de nacimiento.

Curiosamente mientras se produce esta suerte de desterritorialización del consumo, en el campo del desarrollo, las reformas del Estado han ponderado la territorialización de las estrategias de política social, con el supuesto de que la descentralización territorial optimiza el gasto a la vez que mejora la accesibilidad a los recursos, especialmente

para los sectores (grupos y familias) que por su “posición” necesitan de la asistencia del Estado.

El municipio como productor de nuevas centralidades

Con el objeto de introducir la relación entre participación y políticas sociales —y sus derivaciones en la consolidación de nuevos nodos de integración entre redes formales e informales que se generan en torno a la pobreza de las ciudades— nos preguntamos por las competencias de los gobiernos municipales para atender con éxito los problemas derivados de la pobreza.

En cuanto a los sectores/áreas de incidencia, es posible clasificarlos en tres tipos: *tradicionales*, *descentralizados* y *emergentes*. En los *tradicionales* (por ejemplo: mantenimiento, regulación de servicios y obra pública) es posible observar su vigencia y la centralidad que ocupan en la vida de la institución. Las competencias son históricas y hay algún tipo de correspondencia entre recaudación y tareas por desarrollar. Las áreas *descentralizadas* en el caso argentino, a excepción de salud, responden más a una lógica de desconcentración, lo que supone la pro-ciclicidad de los recursos⁴ y falta de formalidad en la asignación de las competencias (que pueden ser interrumpidas). La heterogeneidad que presenta el universo municipal en cuanto tamaño, localización y competencias en países federados y de gran extensión como Argentina es particularmente compleja y no admite generalizaciones, ni análisis reduccionistas sobre las políticas y sus efectos. Así, hablamos de municipios *ejecutores* y que, además, pueden ser *productores* de políticas públicas, ya que pueden asumir la iniciativa y la innovación en materia de respuestas (políticas y programas) a las necesidades sociales que se presentan en su territorio. El rol del municipio como productor de polí-

4 La pro-ciclicidad se refiere a los ciclos consecutivos de ampliación y retracción económica. Es un término usado por La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), muy común en la jerga económica del gasto público.

tica social supone un sistema de capacidades (técnicas y financieras) y fundamentalmente de competencias asignadas y consolidadas en el tiempo. De ahí que las variables de contexto (social y económico) se combinan, entre otras cosas, con las particularidades de la ciudad, su población y la capacidad de gestión de su gobierno local.

Finalmente, los que denominamos *sectores emergentes* se refieren al campo que se conforma a partir de las problemáticas sociales que se manifiestan de forma coyuntural, pero de manera suficientemente grave como para requerir intervención del gobierno municipal y que terminan por instalarse como parte de sus competencias. El caso de los programas alimentarios con antecedentes en la hiperinflación de fines de la década de 1980 y la intervención en torno a la generación de ingresos en el marco de la crisis del 2001 son los ejemplos más demostrativos de cómo opera la coyuntura en la instalación de nuevas funciones y de cómo un área emergente pasa a ser parte de las políticas descentralizadas. Como ya se expresó, este grupo de programas tiene la particularidad de estructurarse sobre la base de redes sociales (generalmente) a partir de argumentos referidos a las necesidades de ampliar su cobertura (extensión territorial y/o densidad) y focalizar sus beneficiarios dentro de los grupos definidos como vulnerables (doble focalización).

En el marco de la descentralización/desconcentración de la que fueron objeto las políticas públicas, el rubro de gasto con incrementos más significativos para los municipios fue el de *promoción y asistencia social*. Este aumento estuvo directamente vinculado a la ejecución de programas focalizados para población con NBI y grupos vulnerables dirigidos a atender necesidades de tipo *emergentes*⁵. Esto significó que por más de diez años los municipios debieron ejecutar proyectos destinados a paliar los efectos del cambio de modelo con una alta concentración de nuevas funciones y un volumen de recursos que, aunque inestables, procíclicos y residuales dentro del gasto total, ampliaron la agenda municipal de manera significativa.

5 La función de promoción y asistencia social dentro del gasto público social comprende los programas destinados a población pobre y vulnerable, incluyendo el apoyo a sus organismos sociales y comunitarios. También incluye deporte y recreación con fines promocionales.

Las modalidades de transferencia por parte del Estado han variado de una predominancia de transferencias indirectas (aumento de capital social) a un tipo de transferencia directa (aumento de ingresos). Dentro de este último grupo son los programas de transferencia condicionada con carga en salud (control de niños sanos y vacunación, entre otros), alimentación y educación básica (ingreso y permanencia) los que se han extendido sin precedentes dentro de los denominados programas focalizados.

Las políticas sociales actúan generalmente en tono a las “omisio-nes” y consecuentes “exclusiones” que genera el mercado como parte de su propia lógica de reproducción. Tanto el crecimiento de la pobreza, como la segmentación de los servicios según la capacidad de retribución del consumidor hacen que el rol subsidiario de la política social tenga un diferente impacto, según sea el grado de desarrollo del sistema de bienestar previo a las reformas descentralizadoras.

Los programas sociales, como parte de una política social, admiten por lo menos tres dimensiones para su evaluación: grado de cobertura, calidad y condiciones de accesibilidad. Estos factores se combinan de determinada manera, ya sea que se trate de un enfoque residual o de incremento de la política social. Se expresan en torno a indicadores tangibles como son: el gasto social (fluctuaciones y composición) y los programas sociales (enfoque, tipo y modalidad de transferencias monetarias y no monetarias). En tal sentido, cuando el Estado interviene por un tiempo sostenido contribuye a favorecer un tipo particular de centralidad que en el caso de la política social se expresa, entre otras cuestiones, en el tipo de recurso que asigna (gasto), en el tipo de transferencia que realiza (calidad y cobertura), así como en la forma en que asegura su impacto (accesibilidad).

A modo de hipótesis es posible pensar que en la manera particular en que se articulan territorialmente los recursos humanos y materiales destinados a la atención de la pobreza por parte del Estado, se generan centralidades donde las redes de atención a la pobreza convergen con mayor o menor distancia del Estado; que si bien es el principal proveedor, actúa a través de diferentes mediaciones. En este

punto las redes sociales toman mayor realce (social y/o político), especialmente si actúan en su nombre.

A continuación se indaga el caso de la política de seguridad alimentaria en Argentina, cuyo sistema se apoya en la red de municipios, para los que representa la principal política descentralizada desde el punto de vista de ejecución presupuestaria y puesta en escena de múltiples articulaciones territoriales⁶.

El caso de las políticas alimentarias y la centralidad de pobreza *más urgente*⁷

La elección del caso de las políticas alimentarias para indagar sobre el fenómeno de centralidad en las redes sociales urbanas se justifica en que se trata de un tipo de política que actúa en torno a lo que denominamos *problemas emergentes* y que tienen una alta conflictividad social. Es decir, que las decisiones de política (presupuesto, focalización y modalidades) no son necesariamente el resultado de diagnósticos del sector sino el resultado de procesos de conflictividad política y social. En tal sentido el armado público/privado de estas políticas genera un

- 6 "Un hogar goza de seguridad alimentaria si tiene acceso a los alimentos necesarios para una vida sana de todos sus miembros (alimentos adecuados desde el punto de vista de calidad, cantidad e inocuidad y culturalmente aceptables), y si no está expuesto a riesgos excesivos de pérdida de tal acceso". Cumbre Mundial sobre la Alimentación (Roma, 1996). Esta definición motiva que las iniciativas enroladas en lo que denominamos PCA no califiquen como políticas de seguridad alimentaria, caracterizadas por su integralidad, estabilidad en la oferta y calidad (Altvater, 2007).
- 7 Proyecto *Políticas alimentarias, conflicto social y pobreza urbana. El rol de los gobiernos municipales y las Organizaciones sociales en la resignificación de los modelos de asistencia*. Programa de Urgencia Social de la Universidad de Buenos (UBACyT - 2006/08), ejecutado de manera conjunta con el Instituto Internacional de Medio Ambiente y Desarrollo para América Latina, el Municipio de La Matanza y el Programa de Fortalecimiento Civil de la UBA. Dirigido por la autora del artículo. El trabajo de campo comprendió encuestas a 42 familias, consultas a 18 organizaciones, funcionarios y técnicos municipales. Los resultados fueron validados con miembros de las Secretarías de Desarrollo Social de 11 municipios de la provincia de Buenos Aires, consulta que se hizo de manera conjunta con el Ministerio de Desarrollo Social de la Provincia de Buenos Aires (MDS/PBA).

tipo de institucionalidad territorial (expresada en prácticas familiares, barriales y propias de instituciones públicas) que actúan más directamente en la creación de nuevas centralidades, que sobre la cuestión alimentaria propiamente dicha. A continuación se comparten, de manera breve, resultados de un estudio que indaga sobre procesos de reconversión de las políticas de emergencia, a partir de conocer el tipo de prácticas generadas entre las familias, el municipio y las organizaciones sociales en torno a las redes de asistencia que operan sobre necesidades urgentes, como es el caso de la alimentación de familias con NBI.

En Argentina, los programas de complementación alimentaria (PCA) son parte de los programas focalizados y están descriptos en los convenios que el Estado nacional firma con las provincias como parte de su política alimentaria. A diferencia de otros programas focalizados, solo por excepción forman parte del menú de programas que son objeto de financiamiento externo (ligados principalmente al equipamiento de comedores comunitarios)⁸. En consecuencia los PCA actúan como parte de las transferencias indirectas (con fuentes propias) que el gobierno nacional dirige a las familias pobres, con cuatro particularidades principales, según se pudo verificar en este estudio: primero, su cobertura (masiva y territorializada); segundo, cierto grado de autonomía política/administrativa dentro del sistema ministerial que se justifica en su *urgencia*; tercero, un creciente nivel de descentralización del gasto; y cuarto, múltiples actores implicados en torno a su implementación⁹. A este último aspecto se agregaría una quinta característica que es la baja especialización de los actores implicados en las prestaciones (particularmente las territoriales).

8 Es el caso del Fondo Participativo de Inversión Social (FOPAR/Banco Mundial) que podía asignar hasta el 20% de su presupuesto a necesidades de fortalecimiento de los comedores comunitarios. En el presupuesto de 2003, este programa representó una suma equivalente al 22% del Programa Nacional de Emergencia Alimentaria.

9 Las condicionalidades de los programas de ingresos alimentaron los circuitos informales de las prestaciones alimentarias (comedores y entrega periódica de alimentos) con la participación de beneficiarios de los programas que deben efectuar contraprestaciones para conservar sus beneficios (principalmente de transferencia monetaria).

Sobre el fenómeno y su expresión

En Argentina la situación de emergencia social de 2001, con más del 50% de la población bajo la línea de pobreza, justificó la implementación de un conjunto de acciones en materia de política social, por parte del gobierno argentino, en tres planos principales de incidencia: ingresos, alimentación y salud. En el caso de ingresos, se generó un programa que llegó a más de dos millones de beneficiarios en menos de seis meses, con un subsidio de alrededor de cincuenta dólares (*Programa Jefes y jefas de hogar desocupados*).

En salud, se implementó un sistema universal de provisión gratuita de medicamentos genéricos (*Programa Remediar*), y en nutrición, se puso en marcha el *Programa de Emergencia Alimentaria (PEA)*¹⁰. Estos programas tuvieron continuidad a lo largo de estos años y si bien fueron objeto de diferentes adecuaciones, no modificaron su concepción y formato iniciales. De las tres líneas, el programa de ingresos es el que tiene mayores acciones asociadas a lo que se denomina estrategias de *salida*, mientras que en los otros dos planos, la demanda se mantuvo constante y aumentó el gasto¹¹.

En el caso de las políticas alimentarias, los aspectos atribuibles a las políticas descentralizadas, en general, y a las de *alivio a la pobreza*, en particular, adquieren centralidad (presupuestaria, técnica y política) pues se trata de dispositivos que atienden una necesidad *básica y urgen-*

10 Este programa inició una etapa de progresiva descentralización de los recursos destinados al tema. Entre 2002 y 2003 el gasto devengado por este concepto fue de 330'564.540 y la distribución respondía a una ecuación que establecía un 40% en función del porcentaje de línea de pobreza y el 60% restante con los coeficientes de coparticipación federal (Ministerio de Economía-MECOM, 2004). Según la misma fuente, es de considerar que el GPN en nutrición y alimentación (sumando el total de programas para el período) pasó de 43 millones en 2001 a 511 millones en 2003. Aspecto que indica no solo la centralidad que adquiere el tema dentro del presupuesto sino también la poca atención que había recibido el mismo en el transcurso del año en que se produjeron los estallidos sociales.

11 Se estima que alrededor de 700 mil beneficiarios fueron absorbidos por el mercado de trabajo, mientras que el resto migró a otros programas de ingresos de acuerdo a dos agrupamientos de los beneficiarios del *Jefes y Jefas de Hogar Desocupados*: jefatura de

te que se reproduce de manera diaria y establece un límite entre lo que una sociedad puede o no tolerar como situación deficitaria que afecta particularmente a niños y ancianos. En general, se trata de programas que alcanzan el rango de política por su expresión masiva y heterogénea, según diferencias demográficas y etario de la población (niños, embarazadas o ancianos), que debería ser atendida según parámetros sociales y nutricionales altamente institucionalizados.

Cuando se analiza la relación entre evolución de los indicadores de pobreza y gasto social, es de suponer que el gasto en alimentos sería uno de los que respondería con mayor sensibilidad a la mejora en los ingresos que representó una disminución de la pobreza de casi 30 puntos en cinco años. Sin embargo, el gasto en este sector tiene incrementos presupuestarios que no se corresponden con la mejora de los indicadores de pobreza e indigencia para el mismo período¹².

En tal sentido, el incremento del gasto en el sector, sumado a su alta descentralización explican la importancia de estas políticas para los municipios que son los principales ejecutores de este gasto, junto con las escuelas y las organizaciones barriales, de base e intermedias (Cuadro 1).

hogar femenina (Programa Familias/Ministerio de Desarrollo Social-MDS) y Seguro de Empleo (Ministerio de Trabajo y Seguridad Social-MTSS).

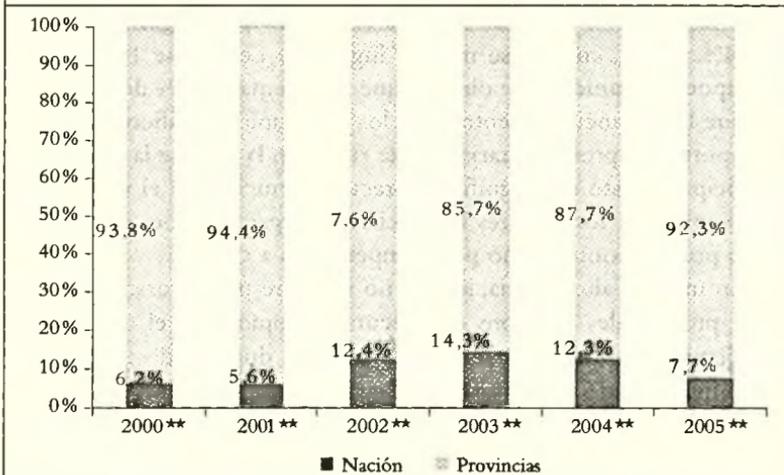
12 En Argentina hay una larga tradición en materia de refuerzo y/o complementos alimentarios, las primeras experiencias se consignan en 1930 con la denominada copa de leche en las escuelas y posteriormente en salud materno-infantil. La administración de los alimentos a través de organizaciones de base e intermedias es un fenómeno más reciente, asociado a la focalización de las políticas sociales y la crisis inflacionaria de fines de 1980.

Cuadro 1. Gasto público consolidado en nutrición y alimentación, 2000-2005 (en millones de pesos y en porcentaje)

Nutrición y alimentación	2000**	2001**	2002**	2003**	2004**	2005**
En mm de \$	725	686	1.057	1.551	1.760	2.003
Como % del PIB	0,26	0,26	0,34	0,41	0,39	0,38
Como % del GPC	0,75	0,72	1,15	1,40	1,36	1,19

Fuente: Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales-Secretaría de Política Económica. Elaboración UBACyT s753. (**) Cifras provisionales

Gráfico 1. Gasto público consolidado en nutrición y alimentación clasificado por nivel de gobierno, 2000-2005. Estructura porcentual



Fuente: Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales-Secretaría de Política Económica. UBACyT s753. (**) Cifras provisionales

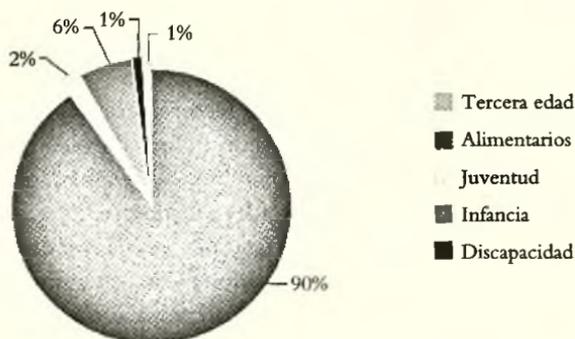
Cuando se analiza la expresión del gasto entre provincias y hacia el interior de una misma provincia también surgen observaciones de interés. En cuanto a inequidad, hay dos tipos de observaciones. Por un lado, la que se presenta entre una y otra jurisdicción, y por otro, la que se pre-

senta dentro de una misma jurisdicción. La inequidad entre provincias se expresa en que los recursos disponibles no reflejan la situación de la provincia en cuanto población NBI, la diferencia en los montos se explica por la situación de contraparte de las provincias, más que por las necesidades de subsidio externo. A su vez, dentro de una misma provincia se puede observar también una situación de inequidad cuando se asigna el mismo monto de recursos (con criterio aparentemente equiparador) cuando en realidad la situación es diferente y requiere reconocer la heterogeneidad de las situaciones de cada municipio (Gráfico 1).

Respecto al lugar que ocupa este gasto dentro del gasto social total, si se analiza el caso de la Provincia de Buenos Aires, se ve que el rubro alimentos representaba, en 2006, el 10% del gasto, mientras que salud casi el 14%, y educación (que es la principal erogación) era del 66,34%. Ahora, cuando se mira el lugar que ocupa ese 10% para el presupuesto municipal, se observa que representa el 90% de los recursos que la provincia descentraliza a los municipios (Gráfico 2). De ahí la importancia presupuestaria de este rubro en la vida de la institución municipal, puesto que significa un recurso principal en el vínculo del municipio con los sectores beneficiarios (organizaciones y familias), tanto por su monto, como por competencias a cargo.

En materia alimentaria, lo que no se cubre por recursos nacionales y provinciales se cubre con recursos propios. En el caso de los municipios se pudo constatar que operan en dos sentidos: cubriendo los déficit cuando los recursos no llegan a tiempo y reasignando partidas de temas menos urgentes, por ejemplo saneamiento. Las organizaciones actúan con la misma lógica, solo que los recursos que pueden asignar como propios son, por lo general, deficitarios. Todo indica que la agenda no se interrumpe, empero sí se empobrece la calidad de las prestaciones que actúan en reflejo de los ajustes presupuestarios que sufrió el sector por efecto principalmente del proceso inflacionario.

Gráfico 2. Gasto público del MDS descentralizado en los municipios de la PBA según áreas de políticas



Fuente: Contaduría General Provincia de Buenos Aires. Abril de 2007

Una vez verificada la importancia presupuestaria de la política alimentaria en las áreas sociales municipales, nos preguntamos por la ingeniería de esta prestación donde convergen diferentes redes (oficiales, confesionales y populares) y fuentes de recursos que coexisten en un mismo territorio. Las organizaciones sociales consultadas tienen diferente grado de formalidad y se pueden agrupar preliminarmente en dos grupos principales: uno con especificidad en la provisión de alimentos y alta dependencia de los entes de provisión de recursos y acción del voluntariado (la mayoría con adscripción política partidaria y/o confesional) como es el caso de los comedores comunitarios y otro grupo, más consolidado, que actúa sobre una base institucional previa y que brinda servicios alimentarios como parte de su estrategia institucional más amplia (recreativa, educativa, sanitaria, etc.). Ambos grupos actúan en la cogestión de los programas alimentarios municipales/provinciales y nacionales, recepcionando recursos y brindando servicios diarios en la mayoría de los casos con escasos requisitos de control y calidad. En todo caso la ejecución del presupuesto municipi-

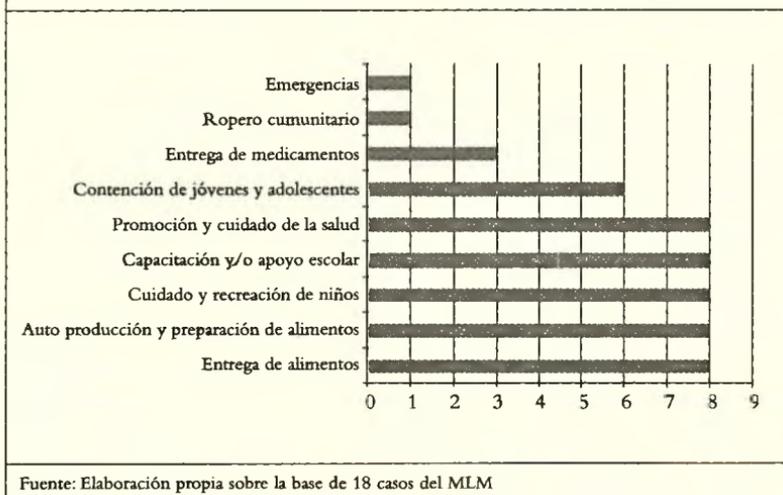
pal en materia alimentaria no se podría cumplir sin la acción de estos grupos que garantizaron en algún momento de la emergencia la cobertura territorial de la ayuda alimentaria por parte del Estado¹³.

Estas organizaciones son y no son parte del sistema según convenga. Si bien en los casos relevados hay alguna modalidad de comedor comunitario, el que sean o no reconocidos como “comedores municipales” parece relacionarse, entre otros factores, con las características del territorio (urbano o peri urbano con menos densidad) y la necesidad o no del municipio de incorporar “nodos” de abastecimiento sin contar con recursos para equiparlos adecuadamente.

Respecto al rol de las organizaciones sociales consultadas, la encuesta administrada a 18 organizaciones de diferente tamaño y localización arroja que la mayoría de las organizaciones, desde el 2001 a la fecha, introdujo nuevos servicios y articuló su trabajo con otras redes, principalmente en lo que refiere a cultura, deportes y cuidado infantil (educación inicial). Este grupo reconoce tener objetivos y reconocimiento social que no se explica solo en la función alimentaria que cumple, sino en su capacidad de adecuar y diversificar sus servicios. Al mismo tiempo se pondera la centralidad que tiene en su estrategia la función alimentaria (Gráfico 3).

13 Es necesario diferenciar la actuación de redes previas a la crisis, como es el caso de la red de manzaneras del Plan Vida, que, a su vez, es parte de una política alimentaria muy institucionalizada, que si bien se apoya en referentes barriales, está controlada por el Estado. En el caso del Municipio de La Matanza la red se compone actualmente de más de 4.000 manzaneras.

Gráfico 3. Servicios que prestan las organizaciones sociales consultadas



La relación entre acceso (relativamente fácil) y calidad del beneficio (bajo en calidad y cantidad) genera una ecuación conflictiva que expone a los dirigentes, en su rol de intermediarios, y motiva demandas adicionales y compensatorias del municipio para con ellos. La falta de supervisión directa de la comida que finalmente se brinda se explica en la desvinculación que hacen los municipios al no poder asegurar todos los insumos necesarios según parámetros nutricionales. En este punto las deficiencias en la provisión (calidad, frecuencia y/o variedad) se compensan a través de un vínculo (de proximidad) que es vector de otros recursos: derivaciones, contactos, información, etc. Esta regla de reciprocidades se verifica tanto por parte de los responsables de los comedores con el municipio, como de estos con sus pares (los vecinos).

De manera preliminar se observa que el carácter urgente e indispensable de la prestación se combina con su forma de administración periódica y próxima (diaria, mensual o esporádica). Estas variables

imprimen una dinámica que tiende a persistir a pesar de que se supere la situación de emergencia. La emergencia habilita un sistema *centrado en la oferta* y esta, a su vez, se justifica en la misma demanda que genera como producto de su accesibilidad. Lo que imprime un efecto reproductor de los PCA en lo que se refiere a la promoción de las familias que dependen de esta prestación para su subsistencia. La tendencia de estas prestaciones para los municipios ha sido informatizar los programas (nutricionales) más estructurados y dejar que actúe la autofocalización en lo que respecta a comedores y entrega de bolsos. Es decir que se sabe lo que se asigna, pero es muy difícil evaluar sus efectos en materia social y menos aún nutricional.

Finalmente se debe señalar que la consolidación de los comedores comunitarios como PCA, pasada la crisis 2001/02 y la dificultad que encuentran las políticas que proponen la vuelta a la *comensalidad en el hogar*, se explica en por lo menos dos cuestiones, una de orden político y otra, económico. La política refiere a la oferta y el grado de responsabilidad que tienen los programas en el impulso de redes de contención social. Pasada la emergencia se presentan dificultades por parte de los organismos efectores por modificar el modelo de relación cara a cara y diario que plantean los comedores barriales y su consecuente sistema de reciprocidades entre vecinos/dirigentes y funcionarios del sector. Por otra parte, los indicadores socioeconómicos explican la vigencia de los comedores no solo en la oferta, sino en la demanda y su reproducción (como estrategia de sustitución de otros ingresos) es que las familias más pobres toman el recurso, quizás con menos urgencia. Esto explicaría el principio de autofocalización (excluirse cada vez que se pueda) y no demandar mas enérgicamente por la falta de calidad y cantidad en los alimentos que reciben. Al igual que las organizaciones que participan de las entregas, la comida pasa a ser una herramienta para alcanzar otros satisfactores menos urgentes como indumentaria y, en un segundo momento, mejoras en la vivienda.

El interés por sobre la necesidad. La participación social en torno a redes de asistencia

La institucionalidad que cobran las organizaciones sociales en el marco de la prestación continua de programas asistenciales supone no identificar como cuestiones autónomas a las dimensiones de la cultura política de los actores o a los formatos organizativos que promueven (Franco, 1994). Es un error suponer que estas organizaciones son solo apéndices de una estrategia, partidaria o estatal, negando la constitución de actores "colectivos". Alberto Melucci (1999) plantea que el análisis sobre la conformación de actores colectivos debe indagar acerca del espacio o nivel intermedio entre los determinantes estructurales y las preferencias individuales según el potencial de movilización que un sector tiene de su situación y que se traduce en actitudes favorables hacia un determinado movimiento o sector y las redes de reclutamiento que se constituyen en un nivel intermedio importante para el reconocimiento de la articulación de expectativas y aptitudes individuales.

De las múltiples experiencias de participación social en torno a políticas y programas sociales que se registraron en estos últimos años se identifican, por lo menos, tres tipos de motivaciones que impulsan el proceso participativo. La motivación por *representar al otro* es la más común en el campo de las políticas y los derechos sociales y tiene la capacidad de generar beneficios que se colectivizan. La participación que se sustenta en intereses de *adscripción* se refiere a la participación en torno a un sistema de ideas (partidaria, religiosa, filantrópica). Este tipo de participación se sustenta en relaciones de solidaridad orgánica puesto que los sujetos que participan, a diferencia que en el caso de representación, no necesariamente son los mismos que padecen las necesidades por las que reclaman. Finalmente, se propone una tercera categoría, que es la más extendida por efecto de la crisis, que es la participación motivada por necesidades de *reproducción familiar*, que comprende las formas más comunes de acción (solidaria y cooperativa) de los sectores afectados por el déficit estructural y la pobreza. Esta moda-

lidad, que puede o no ser asociativa, tiene por objetivo el acceso al recurso y en ese proceso desarrolla estrategias entre las que puede estar la participación. El caso de análisis sobre políticas y programas de complementación alimentaria permitió reconocer, dentro de este último grupo de interés, diferentes perfiles de organización, y en algunos casos se pudo constatar el pasaje de uno u otro plano de motivación según se alcance algún grado de satisfacción en la necesidad que da origen a la organización (Clemente y Girolami, 2006).

Respecto a cómo puede o no contribuir la provisión de alimentos a la consolidación de la organización social y sus dirigentes, no hay observaciones concluyentes, pero se identifican, por lo menos, tres variables que determinan la evolución de las organizaciones que brindan servicios alimentarios. Estas variables son: trayectoria institucional, iniciativa de los dirigentes para ampliar sus prestaciones y articulación para la gestión de recursos, entre otros aspectos a considerar. En función de cómo se combinan estos aspectos podemos hablar de organizaciones *proveedoras* y *administradoras*, categorías que pasamos a describir de manera preliminar con el fin de completar la primera clasificación que pone el énfasis en el grado de institucionalización. En este caso nos referimos a la capacidad de constituirse o no en un actor social a partir de una actividad con tanto desgaste y condiciones de precariedad como es la atención de comedores comunitarios.

Las organizaciones que definimos como *proveedoras* serían las que transforman la demanda y generan su propia oferta con capacidad para diversificar y/o especializar su desempeño en algún tema. Por su parte, las *administradoras* serían las que intermedian en relación al formato que determina su proveedor principal. Funcionan como un apéndice de la política del proveedor principal, mientras que las primeras capitalizan el recurso para generar sus propias políticas, las que, a su vez, pueden ser parte de una red más amplia, como es el caso de los movimientos sociales. La división no es taxativa y en el caso de La Matanza se observan ejemplos que dan cuenta de los cambios de perfil, especialmente en el caso de los comedores infantiles que evolucionaron hacia casas de cuidado infantil en el marco de redes más amplias.

La conformación en red de estas organizaciones no siempre es un hecho políticamente definido por sus miembros, sino que es el ejecutor de la política o programa el que le da esa entidad en correspondencia a la cobertura territorial que se logra cuando el sistema formal suma al informal y opera en su totalidad. De ahí el bajo nivel de institucionalización que se observa de estas redes a pesar de su magnitud.

Este tipo de redes tienen como particularidad el ocupar mucho de su esfuerzo en la asistencia de necesidades básicas y diarias como es la alimentación, lo que resta capacidad para actuar en torno a temas más estructurales (saneamiento, trabajo, vivienda social, etc.). Así, las diferencias en su origen, ya sea vinculado al Estado y su necesidad de cobertura o vinculado a los partidos más radicalizados y/o a un movimiento social, no influyen demasiado en sus prácticas y fuentes de recursos, que son generalmente del Estado. Esta dependencia con el recurso imprime limitaciones a las redes que articulan con los movimientos sociales, pues la red territorial, finalmente está compartida con el gobierno municipal.

Observaciones sobre centralidades y pobreza urbana

A continuación hacemos un breve repaso de las principales ideas que desarrolla este artículo, que propone la apertura de un capítulo sobre centralidades urbanas, desde la perspectiva de las políticas sociales destinadas a paliar la pobreza. Esta perspectiva puede resultar polémica para el debate sobre la temática de centralidad urbana y el alcance de esta categoría aún en construcción. Es el sustento empírico el que contribuye a la apertura de nuevas hipótesis sobre la función y centralidad de las redes que actúan en torno a la pobreza urbana y su alivio.

La evidencia a partir de evaluaciones recientes sobre el impacto de las políticas descentralizadas en la región indica que los municipios con más recursos (institucionales y financieros) son los que tienen más posibilidades de hacer buen uso de los recursos descentralizados. Esta

tendencia reproduce las desigualdades cuando no existen mecanismos de compensación entre regiones y tampoco se reconoce que las capacidades municipales difieren por tamaño, localización regional y asignación normativa de competencias. En este trabajo se sostiene que los municipios también son vistos como una red de ejecución que tiende a relacionarse radialmente con el poder central (provincial y/o nacional).

Curiosamente, mientras se produce una suerte de desterritorialización del consumo, en el campo del desarrollo, las reformas del Estado han ponderado la territorialización de las estrategias de política social, en vistas a que la descentralización territorial optimiza el gasto a la vez que mejora la accesibilidad a los recursos, especialmente para los sectores (grupos y familias) que por su "posición" necesitan de la asistencia del Estado.

Este desplazamiento de funciones, desde el Estado a las organizaciones sociales, también se explica por la expresión de los movimientos sociales que además de actuar en torno a demandas emergentes, expresan el conflicto por la disputa colectiva de intereses por fuera de los canales políticos tradicionales.

En lo que se refiere a las cuestiones de participación social parece cobrar fuerza la idea de lo territorial, ya sea por desconcentración del conflicto o por convicción de que el territorio permite reconocer in situ el problema y su mejor atención, además de un contacto próximo con los sujetos que protagonizan, padecen y/o pueden actuar sobre la base de un ejercicio de solidaridad orgánica en torno a la trama de relaciones urbanas y su preservación, reproducción o cambio. Esta tendencia positiva puede ser también reproductora y asocia de manera obligada y funcional a los movimientos sociales con los enfoques residuales que el Estado municipal asume como parte integrante del sistema público (nacional y/o provincial) de política social en torno a la atención de la pobreza.

Las prácticas descentralizadas, especialmente las que se apoyan para su gestión en la contraprestación de los beneficiarios (alimentos, abrigo, medicamentos), dan lugar a otro tipo de arreglos y a grupos de

presión derivados de los mismos proyectos. En algunos casos estos grupos constituyen una expresión emergente de la misma focalización de la que son objeto los beneficiarios de estos programas, y son gestores de nuevas centralidades urbanas cuyos enclaves territoriales se corresponden con la concentración geográfica de la pobreza, como son los barrios marginales y las periferias urbanas.

Una de las derivaciones negativas de los procesos de cogestión en el campo asistencial es la dificultad de diferenciar entre las competencias de los gobiernos locales y las organizaciones comunitarias. En materia de salud y nutrición, tratándose de familias con NBI, este aspecto es particularmente grave. Esta observación se puede hacer extensiva a otras temáticas en las que se utiliza la misma metodología: vivienda social, abastecimiento de agua potable, cuidados infantiles, entre otros.

La ejecución de programas con base en el trabajo de voluntarios y la consecuente desprofesionalización en el tratamiento de las necesidades sociales es resultado de una estrategia muchas veces obligada de los gobiernos municipales para poder implementar los programas con los pocos recursos. En consecuencia, como ya se expresó, se socializan los riesgos de la pobreza entre grupos afectados, en lugar de hacerlo de manera colectiva, con el conjunto de la sociedad, y así superarlos.

A modo de hipótesis es posible pensar que en la manera particular en que se articulen territorialmente los recursos humanos y materiales destinados a la atención de la pobreza por parte del Estado, se generan centralidades donde las redes de atención a la pobreza convergen con mayor o menor distancia del Estado, que si bien es el principal proveedor actúa a través de diferentes mediaciones (dirigentes y organizaciones sociales). Es en este punto que las redes sociales pasan a cobrar mayor entidad (social y/o política), especialmente si actúan en su nombre.

En materia alimentaria, los aspectos señalados para las políticas descentralizadas presentan algunas particularidades propias de lo que se puede definir como una prestación potencialmente conflictiva por actuar en torno a necesidades de subsistencia con altos niveles de des-

centralización en redes autogestionadas, lo que favorece una trama de *mutua implicancia* entre gobierno y organizaciones sociales, aspecto que tiene un efecto reproductor tanto en la oferta de la política social, como en el problema que esta atiende.

La trama de organizaciones, tanto las proveedoras, como las *administradoras*, forman *redes territoriales de asistencia*, que, a su vez, se pueden definir como sistemas de relaciones entre organizaciones y personas que se articulan en torno a una o más políticas actuando como mediadores entre las necesidades y los recursos asignados para ese fin (alimentación, abrigo, salud, etc.). Estas redes constituyen sus propios nodos y disputan, en el territorio, poder sobre la base de la legitimidad que le da la atención de problemas urgentes. En ese sentido la urgencia tiende a retroalimentarse en torno a la precariedad de las mismas redes. De ahí la suerte de aislamiento de estas redes con otros entramados urbanos más vinculados al crecimiento y el desarrollo. El efecto reproductor de las redes se explica también por el bajo nivel de institucionalización que se observa de estas redes a pesar de su magnitud. El gobierno municipal es parte del dispositivo que promueve con las organizaciones y, a su vez, conforma otro subsistema, como institución de política social, junto a los otros niveles de gobierno.

Bibliografía

- Aceves González, Francisco (1997). *La territorialidad punto nodal en la intersección del espacio urbano*. Disponible en www.publicaciones.cucsh.udg.mx/ppperiod/comsoc/pdf/30_1997/275-301.pdf, visitada en septiembre 2008.
- Altwater, Elmar (2007). "Hambre, subdesarrollo y medio ambiente". En *Geografía del Hambre Hoy. Revista Realidad Económica*: 226. Buenos Aires: IADE.
- Arias, Ana (2006). "Experiencias organizativas y conflictividad social en la Argentina contemporánea". En *Democracia y ciudadanía en el Mercosur*. Santiago de Chile: LOM Ediciones.

- Bertolotto, M. y Clemente, A. (2008). "La planificación para el desarrollo local: un marco analítico para examinar el rol de los municipios en tanto productores de política pública". En *Trabajo Desarrollo y Diversidad*. Buenos Aires: Ediciones CICCUS.
- Castel, R. (1998). *La Gestión del riesgo social*. Madrid: Anagrama.
- Centro de Estudios sobre nutrición infantil (CESNI) (2008). "Programas Alimentarios en Argentina. Tercera Sección". Disponible en www.cesni.org.ar/home.php, visitado en febrero 2008.
- Clemente, Adriana (2008) "Políticas Sociales y Acceso a la educación, salud y programas de alivio a la pobreza". En *Impacto de la descentralización en América Latina*. Washington: OEA.
- Clemente, Adriana y Mónica Girolami (2006). *Territorio, emergencia social e intervención social. Un modelo para desarmar*. Buenos Aires: Espacio Editorial.
- Esping-Adersen, Gosta (2000). *Fundamentos sociales de las economías post-industriales*. Barcelona: Ariel.
- Franco, Carlos (1994). "Ciudadanía Plebeya y Organizaciones sociales en el Perú". En *Democracia emergente en América del Sur*, G. de la Sierra (Comp.). México D. F.: CIICH: UNAM.
- Freeman, Linton (2000). "La centralidad de las redes sociales: clarificación conceptual". *Política y Sociedad* N° 33: 131, 148. Madrid: Universidad Complutense de Madrid.
- Ministerio de Economía de la Nación (MECN) (2003). *Análisis del gasto 2003. Evaluación de programas sociales 2003-2004*. (Documento de trabajo)
- Ministerio del Trabajo y Promoción del Empleo (2006). *Inventario de programas de protección social 2003-04*. Disponible en www.mintra.gob.pe/contenidos/destacados/prog_sociales/guia_instrucciones_2003. Julio, visitado en julio 2006.
- Moreno, Luis (2007). *Lucha contra la pobreza en América Latina: ¿Selectividad o Universalismo?*. Disponible en <http://dialnet.unirioja.es/servlet/setiembre>, visitado en julio 2008.
- Torre, Juan Carlos (1998). *El proceso político de las reformas económicas en América Latina*. Buenos Aires: Paidós.