

X Jornadas de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, 2013.

# **EL ROL DE LOS MUNICIPIOS EN LAS POLÍTICAS SOCIALES DE PROMOCIÓN.**

Patricia Divinsky y Viviana Fridman.

Cita:

Patricia Divinsky y Viviana Fridman (2013). *EL ROL DE LOS MUNICIPIOS EN LAS POLÍTICAS SOCIALES DE PROMOCIÓN*. X Jornadas de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-038/496>

*Acta Académica es un proyecto académico sin fines de lucro enmarcado en la iniciativa de acceso abierto. Acta Académica fue creado para facilitar a investigadores de todo el mundo el compartir su producción académica. Para crear un perfil gratuitamente o acceder a otros trabajos visite: <https://www.aacademica.org>.*

**X Jornadas de Sociología de la UBA**  
**20 años de pensar y repensar la sociología.**  
**Nuevos desafíos académicos, científicos y políticos para el siglo XXI**  
**1 al 6 de julio de 2013**

**Mesa N° 45**

**Miradas sociológicas desde y hacia las políticas sociales**

*Título de la ponencia:* **El rol de los Gobiernos Locales en las políticas sociales de promoción**

*Autores:*

*Divinsky, Patricia Irene (Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, UBA)*

*Fridman, Viviana (Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, UBA)*

### **INTRODUCCIÓN**

A lo largo de la historia se han promovido diferentes modelos de desarrollo en los cuales se debió definir una determinada concepción sobre “la cuestión social”, y la forma de abordarla. En dichas definiciones se ha puesto en juego, entre otros factores, el tipo de política social, a través de la cual un Estado se involucra para generar estrategias de mejora en las condiciones de vida de la población.

Así, la implementación de políticas sociales ha ido variando conforme se ha modificado el paradigma político-institucional respecto a la puesta en marcha de dichas estrategias, pasando por diferentes estadios.

De esta manera, nos hemos encontrado décadas anteriores con un predominio de las políticas sociales asistenciales que apuntaban a paliar de manera focalizada situaciones de pobreza, en un contexto en el que esta última era entendida como algo residual.

En años recientes comenzaron a implementarse políticas llamadas de promoción, que buscan generar contextos de igualdad de oportunidades, desarrollando acciones planificadas que fomenten la inclusión social, partiendo de la realidad que rodea a los implicados e impulsando su participación, involucrándolos en el proceso de toma de decisiones. Ejemplo de estas nuevas políticas son los programas de creación y acompañamiento de emprendimientos productivos a lo largo del territorio nacional.

Es este tipo de abordaje territorial el que permite seguir un camino en el que se busca alcanzar un desarrollo local, entendido a grandes rasgos, como aquel en el que se priorizan el fortalecimiento de las capacidades del territorio, el entramado institucional y la mejora de la calidad de vida de la comunidad, con el ingrediente fundamental de que se parte de esa realidad para planificar dicho proceso.

En este marco, los gobiernos locales tuvieron que ir acomodándose a los nuevos requerimientos que, sumado al proceso de descentralización que se ha desarrollado, fue necesario su mayor involucramiento y un cambio en sus tareas y responsabilidades. Esto conllevó también una modificación en la manera de vincularse con la comunidad.

En esta presentación describiremos y reflexionaremos acerca de cómo se ha ido modificando la forma de gestión de las políticas sociales y cómo ha ido variando el rol de los gobiernos locales en este proceso.

Palabras clave: Rol de los Gobiernos Locales — Políticas Sociales – Desarrollo Local – Participación Comunitaria

### **HACIA UNA CONCEPTUALIZACIÓN DE LAS POLÍTICAS SOCIALES**

Cuando hablamos de Política Social hacemos referencia a aquellos instrumentos de abordaje del territorio que inciden en las condiciones de vida de su población. Esto incluye a las acciones llevadas adelante tanto por las instituciones públicas como las de las organizaciones de la sociedad civil, entendiendo a estas últimas como actores centrales en la definición de las políticas sociales, fomentando la co-construcción de las mismas.

En lo que se refiere estrictamente a la injerencia estatal, podemos entender a la *Política Social* como “la política de los gobiernos respecto de aquellas actuaciones que tienen impacto directo en el bienestar de los ciudadanos” (Titmuss, citando a Marshall, 1981:37). Estas actuaciones constituyen “el conjunto de objetivos, decisiones y acciones que lleva a cabo un gobierno para solucionar los problemas que en un momento determinado los ciudadanos y el propio gobierno consideran prioritarios” (Tamayo Saez, 1997:281) y se realizan a través de una serie de instrumentos que utiliza el Estado, como ser el gasto público<sup>1</sup>, las regulaciones laborales, las políticas de población y políticas directas sobre el mercado de trabajo.

Estas acciones que lleva adelante el estado se desarrollan en función de la definición de la agenda de problemas a los cuales se debe responder en función del contexto, de las necesidades y las demandas existentes. En este sentido, la manera de abordar dichas problemáticas sociales dependerá de la estrategia de desarrollo que se desee priorizar. Como expresan Cortés y Marshall “las regulaciones en las áreas sociales pueden estar orientadas a fortalecer o debilitar la protección social y a redistribuir el ingreso de hacia arriba o hacia abajo” (1999:196)

Las políticas sociales que buscan la inclusión social, son herramientas de transformación de las realidades a partir de acciones que tengan en cuenta la realidad territorial y las necesidades allí existentes y recuperando las capacidades y potencialidades de estos territorios, son instrumentos que tienen impacto en la calidad de vida de las personas, promoviendo, protegiendo y

---

<sup>1</sup>El gasto público social se compone de: salud / educación; gasto hacia la pobreza; seguridad social.

garantizando sus derechos (de acceso al trabajo, a la educación, a la salud, etc.).

Además, permiten reconstruir el tejido social, a partir de la construcción colectiva de la ciudadanía, en un marco de igualdad de oportunidades e integración social.

Aquí también es fundamental el rol de las organizaciones sociales que nuclean y trabajan cotidianamente con la población que más requiere de este tipo de políticas para poder alcanzar una mejor calidad de vida. Y su rol es tan importante porque estos procesos deben ser construidos desde el territorio, contemplando su idiosincrasia, sus particularidades y sus verdaderas necesidades.

### **LAS POLÍTICAS SOCIALES Y LA PROMOCIÓN SOCIAL**

Tradicionalmente la política implementada desde el Estado se enfocó en la atención de los más pobres por medio de la provisión de servicios o transferencia directa de ingresos. Este tipo de política se caracteriza por ser asistencial, es decir ayudar en lo inmediato a las necesidades más urgentes, y únicamente de los más pobres (en términos de ingresos).

El estado asistencialista “construyó su legitimidad vía un discurso develador de la desigualdad que incorporaba el costo social en un orden natural (...). En este movimiento, los pobres resultaron perdedores y devinieron carecientes hasta de capacidades y condiciones para presionar por sus intereses (...). Entonces, el carácter asistencialista de las políticas se relaciona con la institucionalización de la desigualdad estructural como carencia particular; no se trata de la ‘pobreza’, sino de ‘los pobres’”(Grassi, 2005:5). Es decir, que el tratamiento de esta problemática no fue desde una lógica social, sino particular. Esta idea de “individualismo” estuvo presente en distintos aspectos del modelo neoliberal vigente y fue un factor determinante en la implementación del mismo.

Esto se fundó junto con una concepción de la sociedad donde la pobreza era el producto de las “incapacidades” de la gente para competir en el mercado y donde el Estado debía ser prescindente de las regulaciones laborales y de la provisión de bienes y servicios. De esta manera, se desarrollaron cada vez más programas destinados a regular y administrar la pobreza, en vez de pensar en erradicarla. Desde ya que estos comportamientos no hubiesen sido posibles sin ideas previas instaladas no sólo en los distintos niveles gubernamentales, sino en la sociedad en su conjunto.

En periodos recientes fueron surgiendo nuevas respuestas a los problemas sociales que contienen otras definiciones de la pobreza y la forma de abordarla, entendida como un fenómeno multidimensional y, no solamente, un problema de ingresos.

Se trata de un tipo de política social que se orienta a rescatar los saberes de los destinatarios y fortalecer las capacidades personales y comunitarias, es lo que podemos denominar “Políticas de Promoción”.

Las políticas de promoción son aquellas que buscan salir de la reproducción de la pobreza, a partir de políticas inclusivas en varios aspectos –no sólo el económico-, procurando la participación y el acceso a espacios comunes, en un marco de equidad. Por eso, la importancia de mirar cada realidad y actuar en consecuencia y no “en serie”, como si en todos los espacios sucediera lo mismo (como ocurría con los programas “enlatados”).

La incorporación de la promoción social como objetivo de las políticas públicas se sustenta en conceptualizaciones sobre la cuestión social que tomaron impulso en las décadas recientes, como la que plantea Amartya Sen (1995), para quien la pobreza es ante todo un problema de falta de oportunidades para elegir.

Precisamente la libertad que tiene cada persona para llevar a cabo una determinada clase de vida, es lo que se denomina con el concepto de *capacidad*, entendida como todo aquello que una persona puede hacer o ser. En este sentido, la calidad de vida debe evaluarse en términos de dicha capacidad, excediendo las necesidades básicas, ya que se refiere a algo mucho más amplio.

Desde esta perspectiva la pobreza es vista como una privación inaceptable de libertades sustantivas de los individuos, una condición de vida que limita sus capacidades para vivir la clase de vida que tienen razones para valorar. El individuo en situación de pobreza es aquél obligado a vivir una vida que no valora, obligado a sobrevivir, a subsistir.

En esta línea, las políticas de promoción entienden que se debe actuar desde los derechos, garantizándolos, y no desde las carencias. Precisamente se trata de generar oportunidades, promover la inclusión social y el acceso a los derechos, entendiendo que los destinatarios son sujetos activos y no beneficiarios pasivos.

Por otra parte, en estas políticas de promoción social cobra relevancia el concepto de equidad, entendida como la búsqueda de la igualdad a partir del reconocimiento de la diversidad (López y Corbetta, 2009). Esto implica que ya no se trata de alcanzar la igualdad en la distribución de los bienes primarios de manera homogénea, sino que hay que considerar los recursos existentes en los territorios, sus realidades y necesidades, que son propias y varían de un lugar a otro. El abordaje en cada lugar debe considerar las características, la historia, cultura y la población que lo habita y esto implica que los programas no vengán definidos de manera cerrada (“enlatados”) sino que se diseñen con la participación de la comunidad, sus organizaciones, ya sean públicas o de la sociedad civil.

No implica un retiro del Estado sino que éste cede su rol omnipresente a una articulación con otros actores institucionales definidos en cada territorio.

Es un enfoque de la política social donde se propugna por una organización y construcción colectiva de ciudadanía en el que todos sean protagonistas. En este sentido, ya no se trata solamente de necesidades inmediatas, sino de

generar estrategias sostenibles en el tiempo; y es así que el concepto de trabajo se incorpora a las políticas sociales, haciendo un giro filosófico, político y estratégico desde las políticas de asistencia a las de promoción. Entendiendo que el trabajo es el mejor organizador de una sociedad, a partir de allí, recuperar las habilidades, saberes y capacidades personales y comunitarias, y así su obtención de ingresos, con todo lo que ello implica: sentirse parte, valorado, útil, etc.

Las políticas sociales de inclusión que tienen como unos de sus ejes a la economía social, impulsan articulaciones de los diferentes actores que en forma conjunta promueven estrategias sustentables y sostenibles, con una mirada integral.

La Economía Social cobra relevancia como estrategia de promoción social en la medida que es una forma de hacer economía basada en el respeto a las personas, a la vida, a la naturaleza, a la cultura y en los valores de la dignidad, la fraternidad, la solidaridad. Busca compartir identidades, en un marco de cooperación entre quienes participan para alcanzar una mayor equidad social; se basa en relaciones laborales asociativas, que suponen una acción colectiva motivada por un sentimiento de defensa de un bien común y de una pertenencia construida.

Las políticas de economía social fueron modificándose con el transcurrir de los años y van acompañando los diferentes contextos. En los inicios era un contexto de emergencia social en la que se encontraba el país, luego de atravesar una de sus mayores crisis durante fines del año 2001 y el año 2002. Posteriormente, comienzan a generarse herramientas ideadas para quienes han podido, en alguna medida, desarrollar su emprendimiento quieren dar un salto cualitativo y, para ello, necesitan de la puesta en marcha de diferentes estrategias, como la formalización de los emprendimientos, o la promoción del financiamiento a través de créditos solidarios, y por último la creación de canales y espacios para fortalecer la comercialización de los productos y servicios de la Economía Social.

Lo cierto es que este proceso no ha sucedido de un día para el otro. Aquí, los gobiernos locales han tenido que acompañar el proceso antes descrito y para ello debieron ir modificando su rol, acomodándose a las diferentes circunstancias.

### **EL CAMBIO EN EL ROL DEL GOBIERNO LOCAL**

Paralelamente a lo anteriormente mencionado, el rol de los municipios ha variado en gran medida, teniendo que modificar su accionar en lo que a políticas sociales respecta; encontrándose, por un lado, con una insuficiencia de respuestas desde el nivel central y, por el otro, como contracara, con un aumento en las demandas sociales. Esta situación disparó una serie de factores que dieron lugar a una redefinición del papel a jugar por los municipios que, cabe aclarar, no se dio de forma homogénea en todo el país, sino que cada territorio lo resignificó de diferente manera, según las condiciones dadas.

El cambio en el rol de los municipios se generó en concordancia con el desarrollo del proceso de descentralización y con el aumento de la demanda local.

Por un lado, se llevó a cabo un proceso de descentralización, que si bien comenzó a implementarse en la época de la dictadura militar y se profundizó en la década de 1990, no es novedosa en sí misma, sino porque se modifica la forma de efectuarse en el territorio. La descentralización, a grandes rasgos, remite a la transferencia hacia las provincias y los municipios de distintos aspectos que le competen al gobierno nacional. Previo a la década de 1990, dicho proceso estaba más ligado a una desconcentración de los servicios públicos; durante ese período, se lo asoció más a políticas de tipo asistenciales, al achicamiento del rol del Estado central y a las privatizaciones (Clemente, 2003). Sin embargo, en ambos períodos (previo y durante la década del 90'), los municipios se caracterizaron por poseer una baja autonomía, sobre todo en relación a los recursos disponibles, siendo muy alto el nivel de dependencia para la asignación de los mismos.

Pasada la década de 1990, la descentralización comienza a tomar otra forma, en función del nuevo objetivo de los municipios: lograr un desarrollo local. Esto requiere de otro tipo de transferencias, como ser capacidades y recursos económicos, entre otros, proporcionales a las necesidades de cada lugar. La idea es que la descentralización permita avanzar en lo relativo a la ciudadanía, la inclusión social y el desarrollo económico. Para ello, es indispensable una mayor autonomía que implica, a su vez, una descentralización tanto política como operativa. La primera "sería la transferencia de procesos democráticos de decisión sobre gasto y financiamiento para la provisión de determinados bienes públicos desde una jurisdicción político-administrativa dada a otra más reducida" (Finot, 2005:32); la segunda, estaría más relacionada a la instalación de capacidades para llevar adelante políticas sociales; y aunque el municipio fue aumentándolas, dado que debió y debe ocuparse de las consecuencias de las decisiones tomadas anteriormente por el nivel central, la dependencia respecto a la asignación de recursos sigue siendo alta; por lo que la descentralización no ha alcanzado aún su máximo exponente.

Por otro lado, el contexto de desigualdad y pobreza que trajo aparejado el modelo neoliberal, generó un aumento de demandas a nivel local. La desarticulación del Estado y la falta de representación, provocó que los ciudadanos de las distintas municipalidades recurrieran a los referentes más cercanos. A su vez, generó el impulso de diversas organizaciones no gubernamentales, que hicieron las veces de Estado, cumpliendo las funciones que este último no asumía. Intentando recomponer el tejido social, se generó un aumento en la participación ciudadana. De esta manera, los intendentes comenzaron a identificar en los procedimientos participativos, ventajas para afianzar su gobernabilidad y mejorar su posición frente al gobierno central. Así, los ciudadanos de los municipios, fueron aumentando su nivel de intervención, a medida que se dieron cuenta que la misma traía resultados (Clemente, 2003). Este aumento de demanda requirió que las municipalidades revieran cuáles son sus roles y con qué recursos cuentan.

Este es un proceso de aprendizaje para todos los actores de la localidad, que puede resultar positivo a la hora de luchar por los intereses del lugar, en función del bien común, sin que haya agentes externos que digiten cuáles son sus necesidades en función de programas diseñados, que no tienen en cuenta las diversas realidades.

Para ello es fundamental que se resignifique la relación entre los ciudadanos y el poder local, y que se afiance y desarrolle una capacidad de gestión a nivel micro para poder alcanzar los objetivos de desarrollo local que se proponen. Pero ¿qué entendemos por Desarrollo Local?

### ***El desarrollo local***

El Desarrollo Local es un proceso en el que los actores del territorio, buscan fortalecer las capacidades locales, el entramado socio-institucional y el sistema económico-productivo local, aprovechando tanto los recursos propios como externos, con el objetivo de mejorar la calidad de vida de esa comunidad (INTA, 2007). Por eso, al generarse en cada comunidad, es muy difícil pensar en un único modelo de Desarrollo local.

Las instituciones que se encuentran dentro de un territorio, como el municipio, la iglesia, las organizaciones sociales, el club y la escuela, entre otros, cumplen un rol fundamental y hacen un aporte importante a la constitución del mismo, teniendo en cuenta la revalorización del territorio y de los recursos locales, a partir del desarrollo de propuestas sustentables que contemplen la distribución equitativa de la riqueza, el aprovechamiento de las capacidades la identidad de cada lugar.

Este tipo de proceso requiere, además, de la habilidad para innovar a nivel local, entendiendo que el territorio no es algo estático sino dinámico. También la mirada hacia otros territorios con los que interactúa y realiza diversos intercambios, hacia la demanda externa y hacia la política económica nacional son ejes a tener en cuenta en un proceso de Desarrollo local. Y aquí la negociación es un recurso fundamental.

Cuando se piensa en un proceso de estas características es menester poner la mirada en la inclusión social de todas las personas a través de generación de oportunidades de empleo y fortalecimiento de las capacidades y potencialidades locales, por mencionar algunos. Para ello, es importante fomentar instituciones y organizaciones de la sociedad civil, ampliando el capital social, generando estrategias planificadas local y regionalmente.

Pero, para que esto sea posible, el territorio no debe ser un receptor pasivo de estrategias externas, sino tener las suyas propias que le permitan desarrollarse. En este sentido, cabe destacar que son los propios actores del territorio los que pueden alcanzar un verdadero Desarrollo Local, a través de propuestas sustentables.

En este contexto, la participación social se manifiesta de distinta manera en los procesos de gestión; procesos que implican aprendizaje, cambio de cultura y nuevas formas de relaciones que requieren prácticas conjuntas, entendiendo

que son los que viven en determinado lugar y conocen sus características y su realidad, quienes pueden determinar cuáles son sus necesidades.

De esta manera, la participación comunitaria en el diseño y gestión en materia de políticas sociales, se presenta como una herramienta adecuada para reemplazar la histórica lógica de la petición. Lo importante es que dicha participación, no se remita a proyectos específicos, sino que se amplíe a diversas esferas y de manera permanente y, que este proceso pueda generar un impulso respecto al capital social. Como define Durston (2000), el capital social hace referencia a la promoción de la confianza, la ayuda recíproca y la cooperación. Éste es un recurso que, al ser productivo, permitiría lograr beneficios para la comunidad y para el proceso de desarrollo que se está llevando a cabo. Es por eso que las relaciones sociales y la estructura social juegan un papel central. Y, la manifestación más visible es la participación social.

El capital social también hace referencia a las normas y redes de compromiso cívico, en el que las personas al relacionarse entre sí, ponen en juego sus valores y normas, sus reglas morales y culturales, que surgen del contexto en el que se encuentran y en la historia e idiosincrasia del lugar. De esta manera, se constituyen los colectivos sociales que buscan solucionar problemas comunes, sin perder las particularidades –lo cual puede ser sumamente enriquecedor-. De esta construcción, se rescatan las ventajas y oportunidades de formar parte de una comunidad y generar o sostener asociaciones voluntarias o redes de cooperación. Por eso, es tan importante para el desarrollo local, fortalecer el capital social, porque esto, además aporta al fortalecimiento del sistema democrático. Pero, para lograr un efecto positivo debe ir acompañado, entre otros factores, de recursos económicos que viabilicen el proceso, lo cual tiene que estar garantizado por los distintos niveles gubernamentales y por una participación multiactoral.

De esta manera, se entiende que los municipios deberían poseer mayor autonomía, partiendo de la base que es importante una redistribución del poder centralizado, como objetivo de los procesos de reforma del Estado; pero, para que ello sea efectivo, es imprescindible efectuar una verdadera asignación de poder, estableciendo una correspondencia real entre la descentralización territorial de competencias y los recursos previstos normativamente (Iturburu, 2000).

### ***Los diferentes estadios del gobierno local***

En este camino el “régimen municipal” ha pasado por diferentes estadios y actualmente podría decirse que se encuentra en el tercero. El primero es aquel en el que su tarea se limitaba al “alumbrado, barrido y limpieza”; el segundo es de incursión en políticas sociales y, el tercero, intenta llevar adelante procesos de planificación desde los poderes estatales con una idea de desarrollo. En este transcurso, el municipio pasó a desempeñar progresivamente un protagonismo decisivo en el proceso de redefinición y readecuación de sus sociedades a los cambios sucedidos; por eso, es en el municipio donde el concepto de redefinición del rol del Estado adquiere su verdadera dimensión

(Molina, 1999); y, es en este ámbito donde debe producirse una verdadera transformación, ya que es la dependencia más cercana a los integrantes de la sociedad.

Cabe aclarar que el pasaje de un estadio a otro no implica necesariamente dejar de llevar a cabo las tareas que se venían haciendo, sino que más allá de la incorporación de nuevas actividades, muchas de las anteriores se siguen realizando. Por otra parte, no siempre se da este proceso lineal; cada territorio va adecuando su rol de acuerdo, como se mencionara anteriormente, a sus capacidades, a los recursos con que cuenta, a la posibilidad y fluidez de comunicación con otros niveles estatales y a las necesidades de su población.

Tradicionalmente, en el primer estadio “de alumbrado, barrido y limpieza”, las tareas del municipio se remitían a controlar aspectos relacionados con cuestiones más específicas de mantenimiento de las ciudades, como ser el alumbrado, barrido y limpieza, es decir, cómo hacían para mantener iluminado y limpio su territorio; esto implicaba el cobro de impuestos que ni siquiera se determinaban en su órbita. De otros aspectos se ocupaba el gobierno central, ya fuera a nivel provincial o nacional. Como destaca Mónica Iturburu (2000: 36), las funciones de los municipios, según las constituciones provinciales eran:

- Gestión administrativa para la marcha normal de la organización: planificación del futuro, organización del sistema, gestión del personal y gobierno de las actividades y control de resultados;
- Desarrollo urbano: planeamiento urbano, obra pública (construcción de redes de gas natural, agua potable, desagües cloacales y pluviales, pavimento, iluminación vial, puentes, etc.), el catastro y el ejercicio del poder regulatorio sobre las obras civiles;
- Prestación de servicios públicos: suministro de agua potable y servicios cloacales, higiene urbana, recolección de residuos, mantenimiento de calles y caminos rurales;
- Regulación de la vida comunitaria: abastecimiento urbano, control de la salubridad y seguridad de comercios e industrias, tránsito urbano, etc.

Si bien algunas de estas funciones hacen referencia a políticas públicas -como la salud-, las mismas son más bien de carácter administrativo, lo que implica que las decisiones no pasaban por esa esfera, sino en otros núcleos; además, no se hace referencia alguna a políticas sociales, que estuvieran orientadas a situaciones de pobreza, por lo que dicha problemática no parecía ser contemplada a nivel local, por lo menos a lo que a sus funciones principales refiere. En este estadio, el municipio tuvo un rol pasivo y subsidiario, lo cual hizo que el desarrollo dependiera del gobierno nacional, supeditándose a políticas macro (García Delgado, 1997).

Con la instalación del modelo neoliberal, el municipio empieza a tomar otro rol, de carácter más asistencial, convirtiéndose en objeto de demandas sociales que antes no recibía y que no tenían correspondencia ni con sus competencias

ni con su accionar hasta entonces; nos encontramos, así, en el segundo estadio “de asistencialismo en políticas sociales”.

En el año 1994, con la Reforma de la Constitución se le otorga a los municipios cierta autonomía, que implicó mayores obligaciones, funciones y competencias, pero sin obtener beneficios<sup>2</sup>. De hecho, “este traspaso puso en dificultades a la mayoría de los municipios (...), la debilidad institucional histórica de los municipios se manifestó crudamente en ese período” (Iturburu, 2000: 30).

De un momento a otro, el municipio dejó de ser un administrador pasivo para pasar a tener un rol de liderazgo en la comunidad que antes no poseía y el intendente se convirtió en un actor principal. Este proceso fue denominado de “municipalización” de la crisis del Estado, lo cual denotó que el problema estaba siendo trasladado al municipio, ejerciendo un impacto directo en su accionar cotidiano y vigente hasta entonces. De esta manera, la rapidez con que se pusieron en marcha las reformas estructurales a nivel nacional, no condicionaron con la capacidad de adaptación en los niveles locales.

En este segundo estadio, citando a Mónica Iturburu (2000: 36) las funciones de los municipios, incorporándose a las que venían realizando, pasaron a ser las siguientes:

- Agente de promoción económica: en política arquitectónica del desarrollo local; vinculación del sistema educativo con el sistema productivo para fortalecer empresas y fomentar la formación de recursos humanos; facilitador de oportunidades;
- Agente de desarrollo social: detector de los requerimientos sociales y permanente comunicador social de la dinámica municipal; integrador social y comunitario; incumbencia en educación, actualización educativa y capacitación;
- Garante del medio ambiente: promotor del mejoramiento de la calidad ambiental;
- Ejercicio de la autoridad o poder regulatorio a nivel local;
- Seguridad;
- Salud: fijación de políticas nacionales en el ámbito local; organización, supervisión y evaluación de ejecución de acciones de salud.

Se puede advertir que, en este estadio, se visualizan acciones de tipo asistenciales, en el ámbito de la salud y la educación. Todavía no aparecen acciones concretas, en las que el poder local aparezca como generador de políticas sociales, tendientes al desarrollo local, sino más bien reproductor del proceso de crecimiento económico predominante, como agente de desarrollo social, cuya lógica fue la de “reparto”.

En este contexto surge una nueva forma de vinculación con la sociedad civil, ciudadanos, empresas y ONGs. La política social del Estado asistencialista de la década de 1990 incluyó como uno de sus rasgos la delegación de

---

<sup>2</sup> Artículo 123 de la Constitución Nacional: “Cada provincia dicta su propia constitución, conforme a lo dispuesto por el Artículo 5º asegurando la autonomía municipal y reglando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero”.

competencias a terceros –organizaciones de la sociedad civil, no gubernamentales, sin fines de lucro- (Grassi, 2003). De esta manera, el tercer sector empezó a tener un rol de mayor preponderancia. Así, el ámbito de las políticas sociales, fue un espacio que las organizaciones comenzaron a absorber, pasando a ser referentes en la esfera local.

En el tercer estadio “de planificación estratégica participativa”, se intentaría llevar adelante un proceso inclusivo a partir de la planificación estratégica desde el sector estatal, donde la participación comunitaria sea la adecuada para reemplazar la lógica “de petición” predominante en las etapas anteriores, por una intervención efectiva. Para ello, sería fundamental que la distancia entre el municipio y los individuos se acorte y que la información, así como los mecanismos de consulta, estuvieran habilitados a toda la población.

Por otro lado, los cambios al interior de la municipalidad, deben darse tanto en las áreas organizativas, como política-institucional, económica, social y cultural, como proceso integral a replicarse en la sociedad.

La posibilidad de llevar adelante políticas orientadas a la inclusión, a partir de la planificación estratégica desde el Estado tiene mucho que ver con la historia y las capacidades de los municipios, lo cual se encuentra vinculado, entre otros factores, con el tamaño del mismo. Daniel Arroyo (2004), realiza una distinción de cinco niveles de gobiernos locales: en primer lugar, tenemos los municipios rurales con hasta 2.000 habitantes; en segundo lugar, están los municipios chicos que tienen entre 2.000 y 10.000 habitantes; en tercer lugar, los municipios grandes cuentan con 10.000 a 100.000 habitantes; en cuarto lugar, las ciudades intermedias son de 100.000 a 250.000 personas y, por último las áreas metropolitanas que poseen más de 250.000 ciudadanos. También se los podría dividir en municipios pequeños, medianos y grandes<sup>3</sup>. Las formas de gestión, de relación con el régimen central y de acción, varían de un tipo a otro, así como la cercanía de dicho gobierno con los ciudadanos (cuanto más grande, mayor es la pérdida de contacto directo y el conocimiento sobre sus necesidades).

Además de las funciones que ya venía realizando, en este tercer estadio, el municipio debe ser:

- Agente de desarrollo local: garantizando las condiciones para que se genere un desarrollo en la localidad y se mejore las condiciones de vida de la población;
- Promotor de relaciones: entre los diversos actores locales – ciudadanos, organizaciones no gubernamentales, instituciones (universidades, institutos tecnológicos, etc.), empresas privadas- que permitan generar condiciones propicias para el desarrollo;
- Responsable de la relación con el Estado nacional y el Estado provincial: para garantizar las condiciones y recursos necesarios que aporten al proceso de desarrollo que se desea llevar adelante;

---

<sup>3</sup> Los pequeños tienen un promedio de 2.000 habitantes, los medianos 40.000 y los grandes 400.000 (Mónica Iturburu, 2000).

- Agente de políticas sociales: el municipio es quien motoriza la puesta en marcha de políticas que tiendan a mejorar la calidad de vida de la población en situación de vulnerabilidad, que tiene la dificultad de acceder a bienes y servicios que los integrarían en los canales de socialización prevalecientes.

Se puede ver que en estas nuevas funciones, el municipio adquiere un rol más activo en lo que a políticas sociales respecta, pasando a ser el agente que conecta a los distintos actores, ya sean locales, provinciales o nacionales.

Sin embargo, todavía sucede en algunos casos que el modo de operar en políticas sociales, fue desarrollado por “técnicos” que desde el gobierno central definían qué era lo mejor para los municipios; así han surgido los “programas enlatados”. La lógica del desarrollo local, intenta recuperar el rol central de la localidad, entendiendo que sus actores son los responsables de determinar cuál es el camino a seguir y con qué recursos, identificando sus fortalezas y debilidades. Solo de esta manera es posible encarar un proceso hacia un desarrollo sustentable.

La cuestión de los recursos humanos a nivel local sigue siendo un factor problemático. En primer lugar, todavía está presente el modelo tradicional de gestión, con estructura verticalista, centralización de decisiones y clientelismo, entre otros. En segundo lugar, quienes ocupan cargos en las municipalidades aún poseen, aunque cada vez en menor medida, la lógica de trabajo anterior, donde predominaba el asistencialismo y la entrega de “cajas de alimento”; como meros intermediarios estaban acostumbrados a recibir subsidios y repartirlos en función de las características de la población objetivo de cada programa y no a desarrollar estrategias de trabajo para ponerlas en marcha. De esta manera, falta personal capacitado, preparado para las responsabilidades que se exigen desde el nivel nacional<sup>4</sup>. En tercer lugar, un alto porcentaje del personal de dichas dependencias rota en función del escenario político, lo cual dificulta, en cierta medida, la instalación de capacidades con permanencia, que permitan avanzar hacia un mejor desarrollo de la localidad.

Dado que los programas sociales se han constituido en un conjunto de recursos a través de los cuales se articulan relaciones políticas entre los actores en el entramado local, que tienen a los municipios como actores centrales, el tema de los recursos humanos es un aspecto que los gobiernos locales tienen que priorizar, por ser quienes tienen la posibilidad de motorizar un proceso de cambio, en el que se mejoren las condiciones de la población y crezca la localidad. Por eso, el modelo de gestión local de políticas sociales debe articular tres elementos: la capacidad y los instrumentos técnicos, que marcan el qué hacer; la voluntad política, que indica cómo se gobierna y los actores que participan en dicho proceso (Arroyo, 2006).

Este nuevo proceso implica varios desafíos para las localidades que están dispuestas a llevarlo adelante. Las dificultades con las que se encuentran los municipios tienen que ver, en primer lugar, con aspectos internos y, en

---

<sup>4</sup> Esta situación se agudiza aún más en las localidades más pobres, como si fuera inversamente proporcional el acceso a recursos y capacidades con los niveles de pobreza.

segundo lugar, con aspectos externos. Y para abordar los segundos tienen que mejorarse los primeros, sino es muy difícil llevar a cabo un desarrollo local exitoso.

Por otra parte, si bien el rol que asume el municipio requiere de una mayor autonomía, ello no implica la desvinculación del Estado nacional de sus responsabilidades con respecto a las localidades y, a la hora de generar políticas sociales, deberá tener en cuenta la diversidad de realidades que existen ya que, en cada lugar la capacidad de abordaje y gestión y las necesidades son muy disímiles.

¿Y cuál es el rol del Estado nacional en este proceso de desarrollo local?, se podría decir que es quien debe: encargarse de generar las condiciones macro-económicas para el desarrollo, marcando el rumbo general; establecer cuáles son las prioridades para dicho desarrollo; y promover el desarrollo local en todas partes del país de manera equitativa, según las diferentes necesidades y realidades, propiciando el financiamiento que garantice dicho proceso.

### **¿QUE IMPLICA PLANIFICAR DE MANERA ESTRATÉGICA?**

Teniendo en cuenta que el desarrollo no es simplemente acción, sino también ideas, pensamiento, es que se lo entiende como un proceso de mediano plazo que requiere de planificación. La planificación puede ser entendida como una de las principales herramientas, que refiere a decisiones relativas al futuro, para introducir racionalidad y previsión en la formulación y gestión de las políticas sociales (Nirenberg y otros, 2003). Puede verse como un método de intervención que tiene como finalidad producir cambios, a partir de ciertos conocimientos técnicos que pueden tener que ver con un sector de la actividad económica, un territorio, un grupo social, un ámbito de acción o, simplemente, al desarrollo. Se puede ver, entonces, que las posibilidades de planificar son muy diversas (Lira, 2006).

En el marco de las políticas asistenciales, el tipo de planificación que predominaba era la *planificación normativa o tradicional*, la cual se llevaba a cabo exclusivamente desde el Estado central, con una concepción tecnocrática-centralista-autoritaria, que planteaba que los técnicos “detrás del escritorio” eran los que sabían definir las necesidades de la población, identificar sus prioridades y plantear las soluciones. Desde esta lógica, no se tenían en cuenta las diversas realidades que se presentaban en los distintos lugares del país, sino que se generaba una distinción entre el sujeto de la planificación y el objeto de intervención. Este modelo derivó del método científico positivista y planteaba dos momentos fundamentales en dicho proceso: la formulación del plan y su ejecución<sup>5</sup>.

En este tipo de planificación la concentración estaba puesta en la primera etapa, en función de los saberes tecnocráticos de los funcionarios, que definían hacia dónde ir, qué criterios se debían tener en cuenta, qué políticas había que

<sup>5</sup> Dentro de la **formulación del plan** se encuentran el diagnóstico, la determinación de objetivos y metas, el diseño de la estrategia, la formulación de políticas, programas y la formulación y evaluación de proyectos. En la etapa de **ejecución del plan** están la selección de instrumentos de política, la ejecución de programas y proyectos, el control y evaluación (Lira, 2006)

aplicar. La dificultad surgía cuando debía ponerse en práctica aquello que se había diseñado de manera centralizada, sobre la base de leyes de comportamiento social, mientras los territorios eran meros receptores.

Durante el neoliberalismo surge la noción de planificación estratégica y, si bien planificar estratégicamente es, entre otras cosas, pensar a mediano o largo plazo, durante el apogeo de este modelo las políticas sociales estuvieron más asociadas a problemática de resolución inmediata, como se mencionara anteriormente. La descentralización fue la excusa perfecta para la desresponsabilidad del Estado.

Por eso, la lógica que predominó fue la de la inmediatez, mientras el método de planificación que seguía vigente era el normativo. La planificación estuvo más relacionada con esa idea de crecimiento económico; el resto no necesitaba de este proceso ya que llegaría “por derrame”. Por otro lado, el planeamiento quedó en manos de las organizaciones de la sociedad civil, que comenzaron a surgir, haciendo las veces del Estado y, muchos actores vieron ventajas –ya sean particulares o en pos del bien común- en ello. En este marco, adquirió un fuerte predominio el voluntarismo.

A diferencia de la planificación normativa, que está centrada en la lógica de la formulación, el modelo estratégico pone énfasis en la lógica de la realización. En el primer caso, se enfatiza lo tecnocrático, es decir, que los expertos son quienes juegan un papel central y, aunque se encuentren fuera de la realidad que se desea abordar, expresan un deber ser. El segundo caso, destaca la importancia de la política y la intervención de los diferentes actores sociales, teniendo en cuenta los saberes de expertos, pero partiendo de las necesidades e intereses de los involucrados, que participan de dicho proceso de planificación (Ander-Egg, 2002).

La planificación estratégica supone un conocimiento de la realidad sobre la que se va a actuar, procurando incidir en el curso de ciertos acontecimientos con el objetivo de cambiar la situación inicial; así, busca sentar las bases para una toma racional de decisiones, que se traduzcan en una serie de actividades a llevar a cabo para alcanzar las metas propuestas (Ander-Egg, 2002).

Los niveles de planificación a nivel municipal, tal como menciona Daniel Arroyo (2004), pueden caracterizarse en cuatro tipos: el plan de fortalecimiento institucional, el plan de gobierno, el programa estratégico y el plan estratégico. Este último supone la articulación del gobierno local, las organizaciones de la sociedad civil y el sector privado, para llevar adelante políticas de desarrollo; generalmente son procesos de largo plazo.

El intento de llevar adelante innovadoras formas de gestión en políticas sociales por parte de los municipios, trae aparejado la necesidad de implementación de mecanismos de planeamiento estratégico. Así, comienza a surgir la necesidad de definir ellos mismos hacia dónde ir y cuál es su perfil de desarrollo. Este es un saber que lo tienen incorporado, en mayor medida, las organizaciones de bases que ya vienen trabajando con esta lógica. Y, teniendo en cuenta que la planificación es una actividad que requiere de un

proceso de construcción multiactoral, con un alto contenido de negociación y concertación entre los distintos actores sociales que se encuentran en el escenario, las organizaciones civiles siguen poseyendo un rol importante en este proceso.

De ser una responsabilidad exclusiva del Estado previo al período de 1990, a ser una cuestión de las ONG en la década de 1990, la planificación ha pasado a ser derecho y responsabilidad conjunta de toda la sociedad; una actividad en la que participan sus distintas instituciones –gubernamentales y no gubernamentales-, grupos de la sociedad civil y las familias e individuos. Tiene que ir surgiendo una voluntad creciente por parte de los distintos gobiernos locales –en distinta medida-, de llevar adelante una política de planificación estratégica participativa.

Entonces, el Estado, debe compartir el proceso de planificación con otros actores sociales, según la realidad de cada escenario; pero esto no significa que tenga que perder o delegar su rol de gestor, de direccionador, impulsor y facilitador, como un actor social fundamental para llevar adelante procesos de desarrollo, por el contrario, pasa a ser quien convoca a los diferentes actores sociales a participar, promoviendo y facilitando dicha participación.

## **LA RELACIÓN ENTRE LA NUEVA POLÍTICA SOCIAL Y EL ROL DE GOBIERNOS LOCALES MUNICIPIOS**

Como hemos visto, las políticas sociales de promoción se orientan a mejorar la calidad de vida por medio de generación de oportunidades y el acceso a derechos, valiéndose de estrategias que sean sostenibles en el tiempo.

Para lograr este objetivo se necesita la actuación de los municipios como agentes del desarrollo local y también como agentes de la política social del estado nacional. De esta forma el desarrollo local se convierte en una estrategia para que la política social logre ser apropiada de manera sustentable por los ciudadanos por medio de, por ejemplo, la generación de oportunidades de empleo, el fortalecimiento de capacidades y el fomento de instituciones en cada comunidad.

En los últimos años dentro de las políticas sociales promocionales fueron surgiendo cada vez más acciones tendientes a la generación de trabajo, entre las que se destacan aquellas que se orientan a la promoción de los emprendimientos de la economía social. Esto implicó la creación de herramientas programáticas que acompañen el desarrollo de los emprendimientos productivos, superando la mera transferencia de ingresos para la compra de maquinarias e insumos.

Precisamente estas políticas han contado, en distintos grados, con la participación de los actores locales tanto en su planificación como en su ejecución. Siendo los gobiernos locales muchas veces los encargados de convocar y difundir las políticas sociales, así como de articular con los diferentes actores del territorio y en ciertos casos planificar junto con el Estado

nacional. En otras oportunidades, son los que acompañan y realizan el seguimiento de los procesos.

Una de las líneas de abordaje en la que se puede observar la convergencia de los actores en territorio es en la creación de espacios para fortalecer la comercialización de los productos y servicios de los emprendimientos de la economía social. Dentro de esta línea de fortalecimiento, se busca promover rubros productivos y mercados específicos en cada lugar, teniendo en cuenta la cultura, la historia y las capacidades existentes. Así es como se cuenta con la participación de los municipios en los diagnósticos locales y en la articulación de actores para la planificación.

Dentro de estas acciones está la realización de ferias, eventos y encuentros entre emprendedores como espacios que permiten ampliar los canales de comercialización y visibilidad, y promover redes entre los actores de la economía social. En éstos el Estado nacional acompaña al territorio que piensa sus propias estrategias.

En dichas acciones los municipios se convierten en socios del Estado nacional ya sea en la convocatoria, en el diagnóstico de las potencialidades y saberes existentes, como en la realización conjunta de las acciones. Asimismo, las organizaciones sociales de productores y artesanos crean sinergia con los distintos niveles de gobierno para fortalecer la calidad de vida de los emprendedores locales.

Algunas veces son las organizaciones las que lideran los procesos y en otros casos son los municipios quienes promueven la organización de los emprendedores.

También el gobierno local tiene un rol preponderante en la comunicación de estas propuestas y en la sensibilización de toda la comunidad respecto de lo que es el comercio justo y el consumo solidario. El primero es una forma de intercambio comercial basada en el diálogo, la transparencia y el respeto mutuo. Al buscar una mayor equidad en las transacciones comerciales. Por su parte, el consumo responsable debe ser justo, equitativo y solidario -superando el individualismo y teniendo en cuenta al prójimo-, debe ser responsable -cuidando el ambiente y siendo conscientes de lo que genera-, debe contemplar la justicia social e integridad del ser humano y finalmente, debe dinamizar las economías locales

Por lo tanto es posible identificar en la implementación de las nuevas políticas que los gobiernos locales han logrado desempeñar un rol más activo en la política social. En algunos casos se desarrolla de manera incipiente la planificación estratégica estatal, siendo esto parte sustancial del tercer estadio del rol de los gobiernos locales.

Sin embargo, hay muchos gobiernos locales que se encuentran con dificultades por varias razones entre las que se pueden señalar, el arraigo de la lógica de gestión anterior, la falta de recursos humanos, monetarios y operativos, la poca comunicación fluida con la población, etc. Por lo que queda mucho por hacer

en términos de la planificación estratégica, para alcanzar un grado de sustentabilidad en el tiempo, generando verdaderos procesos de inclusión social con desarrollo.

## **CIERRE**

Como venimos viendo las políticas sociales se han ido modificando en las últimas décadas. En este proceso, los municipios no se han quedado atrás; tuvieron que ir amoldándose a las distintas formas de implementación de políticas sociales, con las dificultades que ello ha acarreado y aún arrastra.

Sin embargo, cabe destacar, que han habido cambios importantes en estos aspectos; los mismos no han sido iguales en todo el país, por el contrario, la desigualdad en este aspecto se mantiene en relación directa a la posibilidad de cada lugar de acceder a los recursos que se reparten, a relacionarse con el nivel nacional y a instalar capacidades que habiliten una gestión exitosa.

Un desafío para los municipios es poder, más allá de los procesos que se dan al interior de cada lugar, ir incorporando políticas sociales que se proponen desde el gobierno nacional, sin perder de vista su propia particularidad. Este último, por su parte, debe garantizar todas aquellas condiciones y recursos que hagan posible alcanzar los objetivos y metas propuestas. Por ello, el proceso de planificación estratégica que se da en el primer nivel, en la medida que cuente con dichos recursos, estará íntimamente relacionada con el del nivel central.

Complementariamente, es necesario que haya una política a nivel nacional que, por un lado, avance en la disminución del asistencialismo, en la medida que éste profundiza la pérdida de la cultura de derechos y acentúa la de los favores... (Coraggio, 2004:51). Para esto es preciso que se supere el inmediatismo, a través de una estrategia sostenible; y, por otro lado, que dicha política nacional trascienda los procesos de desarrollo local particulares, para lograr un progreso generalizado en toda la sociedad.

Es un proceso que requiere de la voluntad política de generar las condiciones necesarias para alcanzar la legitimidad social que permita un proceso sostenible en el tiempo.

Para ello es necesario llevar a cabo una gestión estratégica de largo plazo en la cual el rol del municipio es irremplazable como iniciador, orientador y dinamizador del proceso.

Hay que tener en cuenta que “una nueva política nacional puede convertirse en un slogan vacío si en la práctica no hay convergencia de las acciones hacia el objetivo estratégico propuesto” (Coraggio, 2004:43). Por otro lado, hay que preguntarse si estas medidas son una adecuación al ajuste, descargando responsabilidades y funciones hacia los niveles más bajos o si, por el contrario, son realmente una forma de gestión alternativa. Esperemos que un nuevo proceso de cómo resultado la segunda opción.

## Bibliografía

- Ander-Egg, Ezequiel (2002), *Introducción a la planificación*, Editorial Lumen, Buenos Aires.
- Arroyo, Daniel (2004), Modelos de gestión municipal y niveles de planificación en Argentina, FLACSO, Buenos Aires.
- Arroyo, Daniel (2004), *El rol de los consejos consultivos en el marco del desarrollo local*, en Fortaleciendo la relación Estado –Sociedad civil para el desarrollo local, Inés González Bombal (comp.), CENOC, Buenos Aires.
- Arroyo, Daniel (2006), Los ejes centrales del desarrollo local en Argentina, en El desarrollo local en el eje de la política social, Ministerio de Desarrollo Social, Buenos Aires.
- Clemente, Adriana (2003), *La participación social en los procesos de descentralización*, Revista N° 12 del Observatorio Social, Buenos Aires.
- Coraggio, José Luis (2004), *Las políticas públicas participativas: ¿obstáculo o requisito para el desarrollo local?*, en Fortaleciendo la relación Estado –Sociedad civil para el desarrollo local, Inés González Bombal (comp.), CENOC, Buenos Aires.
- Cortes Rosalía y Marshall Adriana (1999): “Estrategia económica, instituciones y negociación política en la reforma social de los noventa”, Desarrollo Económico, vol. 36, n° 54
- Chojo Ortiz, Ignacio y García, Delgado Daniel (2003), *La ilusión del desarrollo, crisis y alternativas*, s/d editorial, Buenos Aires.
- Durston, John (2000) ¿Qué es el capital social comunitario?, en Serie políticas sociales N°38, CEPAL, Santiago de Chile.
- Esping Andersen, Gosta (1999): “Varieties of Welfare Capitalism”, en Social Foundations or Postindustrial Economies, OUP.
- Finot, Ivan (2005), *Descentralización, transferencias territoriales y desarrollo local*, Revista de la CEPAL 86.
- García Delgado, Daniel, comp. (1997), Hacia un nuevo modelo de gestión local. Municipios y sociedad civil en Argentina, FLACSO, Buenos Aires.
- Grassi, Estela (2003), *Políticas y problemas sociales en la sociedad neoliberal. La otra década infame*, Editorial Espacio, Buenos Aires.
- INTA (2007), Enfoque de Desarrollo Territorial, Documento de Trabajo N°1, Programa Nacional de Apoyo al Desarrollo de los Territorios, Buenos Aires.
- Iturburu, Mónica (2000), Municipios argentinos. Potestades y restricciones constitucionales para un nuevo modelo de gestión local (2° edición), INAP, Buenos Aires.
- Iturburu, Mónica (2000), Municipios argentinos. Fortalezas y debilidades de su diseño institucional, INAP, Buenos Aires.
- Kirchner Alicia (2007). “La Bisagra. Políticas Sociales en Acción”. Ministerio de Desarrollo Social de la Nación.
- Kirchner Alicia (2010). “Políticas Sociales del Bicentenario”. Ministerio de Desarrollo Social de la Nación.
- Lira, Luis (2006), Revalorización de la planificación del desarrollo, Serie gestión pública N° 59, CEPAL, Santiago de Chile.

- López, Néstor y Corbetta, Silvina (2009), *Hacia una nueva generación de políticas. Una invitación a revisar viejas tensiones en el campo de las políticas sociales y educativas*. En López, Néstor (Coord.), *De relaciones, actores y territorios*, IPE, Buenos Aires.
- Molina, Carlos (1999), *Repensar la sociedad, redefinir el Estado: las funciones del cuarto nivel*, en Segundo Congreso Anual de Municipios, Ed. Corregidor, Buenos Aires.
- Nirenberg, Olga; Brawerman, Josette y Ruiz, Violeta (2003), *Programación y Evaluación de Proyectos Sociales*, Paidós
- Pautassi, Laura (2004), *Notas de Clase de la materia Políticas Sociales en Argentina*, Maestría en Políticas Sociales, UBA.
- Sen, Amartya (1995) "Nuevo Examen de la desigualdad". Madrid, Ed. Alianza.
- Sen, Amartya (1999), *Desarrollo y Libertad*, Ed. Planeta, Barcelona.
- Tamayo Sáez, Manuel (1997), *El análisis de las políticas públicas*, en Bañón, Rafael y Carrillo, Ernesto (comps.) *La nueva Administración Pública*, Alianza Universidad, Madrid.
- Titmuss, Richard (1981), *Política Social*, Ed. Ariel, Barcelona.