

Políticas sociales locales como espacios de promoción de desarrollo local, en municipios del área Metropolitana de Buenos Aires.

Rofman Adriana.

Cita:

Rofman Adriana (2007). *Políticas sociales locales como espacios de promoción de desarrollo local, en municipios del área Metropolitana de Buenos Aires. XXVI Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. Asociación Latinoamericana de Sociología, Guadalajara.*

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-066/432>

La escala local en la implementación de los programas sociales: el papel del municipio y de los actores sociales locales en el conurbano bonaerense

Adriana Rofman*

Patricia Fagúndez**

Mirtha Anzoátegui***

Introducción

El interés en el estudio de las escalas territoriales de desarrollo tiene su origen en los postulados del modelo de desarrollo local, que sostienen que la variable territorial en el ámbito local constituye una instancia de fundamental importancia para el desarrollo. En efecto, el “desarrollo local” aparece como el resultado de un camino de transformación de la situación social y económica de un espacio local o regional, que se basa fundamentalmente en las potencialidades de dicho territorio, y está dirigido por un objetivo estratégico determinado de manera colectiva por los distintos actores que conforman el proceso. Se considera, además, que la base de cualquier iniciativa orientada al desarrollo local, como experiencia singular, debe pensarse desde una concepción integradora, que contemple, entre otros, los factores económicos, sociales, político-institucionales y ambientales.

Este modelo supone que todo territorio contiene un potencial de recursos humanos, institucionales, económicos y socioculturales, que pueden llegar a ser utilizados provechosamente si son adecuadamente articulados por políticas de desarrollo formuladas e implementadas por los actores institucionales locales. Las políticas de desarrollo local requieren, por lo tanto, de una trama de actores locales, estatales, de la sociedad civil y del sector privado, comprometidos con el proyecto de desarrollo de la localidad o región, y que cuenten con capacidades institucionales, grados de autodeterminación, y recursos económicos, en particular, suficientes para desempeñar adecuadamente este papel.

En este sentido se destaca el rol del Estado local como promotor de este proceso, y cobra importancia la contribución que pueden realizar las políticas públicas locales

a la promoción de la articulación de actores y el desarrollo de las capacidades locales. En este artículo nos detendremos en una dimensión específica de las políticas públicas: el proceso de implementación local de políticas sociales. En particular, nos interesa estudiar este momento del ciclo de las políticas sociales con el fin de analizar su potencial como herramienta de promoción del desarrollo local. Para ello, hemos estudiado el lugar que ocupa el estado municipal en el proceso de gestión de políticas sociales y las formas de participación de la sociedad civil local en la implementación de los programas.

La base empírica de este análisis la constituyen los programas sociales que se implementan en tres municipios del conurbano del Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA)¹: San Miguel, José C. Paz y Moreno. Se trata de municipios que, de acuerdo a los indicadores socioeconómicos censales, se caracterizan por niveles de pobreza, precariedad laboral y déficit habitacional que superan al promedio del conurbano bonaerense. Es decir, se trata de poblaciones que enfrentan condiciones de extrema vulnerabilidad social, situación que se agrava por la elevada tasa de crecimiento demográfico de la zona.

Se trata de gobiernos municipales con limitada capacidad gubernamental, que está fuertemente condicionada por varios factores, como “el esquema de funcionamiento del poder político de la provincia de Buenos Aires no favorece la autonomía de los municipios, ni por su marco institucional ni por su práctica concreta ni genera mecanismos virtuosos de cooperación intermunicipal, El modelo de gestión de los aparatos municipales, excesivamente administrativista y teñido de prácticas clientelares, constituye un segundo factor que limita sus capacidades” (ROFMAN et al, 2007)

Para cumplir con los objetivos de este trabajo, se realizó un relevamiento de los programas que se ejecutan en estos municipios. La sistematización de esta información permitió analizar el papel que desempeña el municipio en la definición

* Investigadora docente de la Universidad Nacional de Gral. Sarmiento. arofman@ungs.edu.ar

** Investigadora docente de la Universidad Nacional de Gral. Sarmiento. pfagunde@ungs.edu.ar

*** Colaboradora en el Proyecto de Investigación “Escalas Territoriales para el Desarrollo de una Subregión de la RMBA”. manzoate@ungs.edu.ar

¹ El AMBA incluye al Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA), que comprende la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y 24 municipios del Gran Buenos Aires, estos últimos bajo jurisdicción de la Provincia de Buenos Aires. En esta amplia ciudad metropolitana residen, aproximadamente, 11.000.000 de habitantes; cerca de un tercio de la población total del país.

de las políticas sociales locales, y la función que cumplen estos procesos de implementación en tanto ámbito de promoción de instancias de articulación local de actores.

Esta ponencia comienza, entonces, con unas consideraciones teóricas respecto de la función que pueden cumplir las políticas sociales en tanto instrumento de promoción del desarrollo endógeno y continúa, en segundo lugar, con una sintética presentación del universo de programas relevados. Los dos apartados siguientes están destinados al análisis de esta información, primero en función del papel que desempeña el municipio en la implementación de los programas, y luego en torno a la participación de la sociedad civil en ese entramado.

5.1. Las políticas sociales en el desarrollo endógeno

El desarrollo local o endógeno supone un cierto grado de autodeterminación del territorio local, es decir de las instituciones y actores que constituyen la sociedad local, así como un capital económico y social local, es decir, recursos económicos, capital humano, relaciones sociales y capacidades institucionales.

Nos preguntamos, entonces, cuales podrían ser los instrumentos o vectores capaces de potenciar procesos de desarrollo endógeno en territorios poco dinámicos, con escaso dinamismo económico, donde la actividad económica no permite la “acumulación local de excedentes”, y estados locales con limitadas capacidades institucionales como para liderar un proceso de cambio local. En particular, en este artículo indagaremos acerca del complejo papel que pueden jugar las políticas sociales como vía para fortalecer las capacidades locales de desarrollo.

La reformulación del complejo de políticas sociales puesta en marcha en la década del '90, al establecer los principios de *la descentralización, la diversificación de la oferta de programas, y la expansión de estrategias multiactorales de gestión de las políticas*. Según Cabrero, la profunda transformación del campo de las políticas sociales, ha dado lugar a tres fenómenos nuevos: “Por una parte, el Estado central en plena reconversión económica y fiscal, descentraliza ... la política social. Por otra parte, y derivado de lo anterior, la política social deja atrás su visión unívoca y monolítica, surge un repertorio diverso de políticas concebidas cada una de ellas de diferente manera.. Por último, se detona una creciente aparición de actores diversos

entre los que se encuentran los diferentes niveles de gobierno, diversos grupos sociales, organismos no gubernamentales, asociaciones privadas, ciudadanos comunes, fundaciones internacionales, religiosas, etc.”². (Cabrero, 2004)

A partir de esta transformación, se han multiplicado los textos y documentos que remarcan el papel que pueden jugar este tipo de instrumentos de política en la promoción del desarrollo endógeno. La implementación de los programas sociales, bajo este nuevo formato, podría convertirse en instrumento de fortalecimiento de la institucionalidad local, por su potencial de generación y/o consolidación de espacios de gestión pública local basados en el constitución de la sociedad local y el fortalecimiento de la relación estado-sociedad local. Este modelo de implementación implicaría un proceso más endógeno de gestión de programas sociales con actores institucionales estatales y no estatales con mayor capacidad de autodeterminación respecto de las decisiones públicas en relación a un horizonte de desarrollo para su localidad o región. A la vez, se señala que el fortalecimiento de las estructuras generadas en torno al proceso de implementación local de políticas sociales, en tanto espacio institucional de gestión de lo público, ayudaría a mejorar la articulación interna de la sociedad local.

Los avances en la descentralización y la ampliación de la participación social en las estructuras de formulación e implementación de políticas sociales, han otorgado especial relevancia a la escala local como el ámbito de referencia territorial privilegiado para la gestión de los programas sociales. Se ha instalado, así, una perspectiva que valoriza el papel de los niveles locales de gobierno y de los actores de la sociedad civil, perspectiva que está sostenida sobre un modelo basado más en contenidos prescriptivos que en aseveraciones analíticas. (Vinocur y Halperin. 2004)

Si bien no se ha saldado aún el debate acerca de la efectividad de la redistribución de competencias reales -en términos de recursos, capacidad de gestión, etc.-, de la revisión de la experiencia latinoamericana parece desprenderse que la descentralización ha promovido a los gobiernos locales a asumir responsabilidades más amplias en el desarrollo de sus ciudades y regiones³. Sin embargo, varios estudios referidos a la realidad argentina señalan que, en los hechos, la transferencia de responsabilidades no fue acompañada por los recursos y capacidades de gestión

² Cabrero (2004), p.116.

³ Ver, al respecto, Clemente (2004), Jordana y Goma, (2004),

necesarias, claramente diferentes de los requeridos por las atribuciones tradicionales del municipio⁴, con lo cual los gobiernos locales se vieron en situación de tener que dar respuestas más amplias, pero muchas veces con similares recursos.

Las características del proceso de descentralización en Argentina mostraron un camino diferente al de otros países de América Latina. En Argentina, este proceso se inició tempranamente, en la década del 50, con la transferencia de los hospitales públicos nacionales a las provincias, pero la descentralización en el sistema educativo y en el de salud se profundizó a finales de los '70, durante el gobierno militar, y en 1992, cuando se traspasaron las escuelas secundarias y los programas alimentarios vigentes en la época. Puesto que la organización institucional de este país adoptó el sistema federal, las instancias de gobierno que se hicieron cargo de estas políticas fueron los estados provinciales, no los gobiernos municipales.

La participación de los municipios en la implementación de políticas sociales no data de muchos años. Tradicionalmente los municipios se caracterizaron por un rol pasivo, como ámbitos principalmente administrativos, encargados básicamente de los servicios urbanos de alumbrado, barrido y limpieza y la mayoría de las políticas sociales se concentraron en el nivel nacional. La aparición de los municipios en el entramado de implementación de políticas sociales aparece con la expansión de los programas asistenciales focalizados. Estos programas incorporan a los gobiernos locales, junto con la sociedad civil, en distintas etapas del proceso de implementación, pero mantienen en la órbita nacional las funciones de formulación, financiamiento y, en general de seguimiento y control de las acciones.

En consecuencia, esta reforma no implicó, en Argentina, el incremento de la participación de los municipios en el gasto social, sino que, por el contrario, se verificó una sostenida reducción de los aportes locales a lo largo de la década del '90. Como se puede apreciar en el cuadro siguiente, la participación de los municipios en el gasto social pasó del 18% al 12,9%, mientras que las contribuciones del nivel nacional crecían del 15,7% al 24%.

En segundo lugar, la redefinición del modelo de desarrollo económico y de la intervención estatal propias de la reestructuración neoliberal significó también la

⁴ Siguiendo a Cormick (1997), los municipios en Argentina históricamente se caracterizaron por tener un rol sumamente pasivo en la economía y funciones muy limitadas, por lo cual, nunca le correspondieron recursos significativos, sino los imprescindibles para encarar las tareas de administración.

transformación del complejo de políticas sociales universales y homogéneas, propias del Estado de Bienestar o Social, en un abanico múltiple de intervenciones focalizadas y acotadas temporalmente. La focalización de las políticas sociales, paradigma central de la acción social del estado durante la década del '90, suponía que el objeto de la intervención estatal consistía en atender los problemas o necesidades de los segmentos de población que no encontraban respuesta a los mismos a través de su inserción en el mercado de trabajo. La eficiencia de la inversión social radica, en este modelo, en la precisa identificación de las diversas necesidades de los distintos grupos sociales marginados del sistema, lo que lleva a diversificar la oferta de acciones estatales, ya adaptarlas al formato de programas acotados, tanto en la cobertura, como en los objetivos y en la duración.

Como indican Soldano y Andrenacci (2006), la política asistencial, en tanto “programas de transferencia de bienes, servicios e ingresos monetarios y de reinserción tutelada en el mercado de trabajo” (op cit.p.40), siempre formó parte del complejo de la intervención social del Estado, como modalidades de atención de los sectores sociales que se ubican al margen de los vectores centrales de integración social, esto es, el mercado de trabajo. La reforma neoliberal del estado y de la economía, trajo consigo los problemas de desempleo y precarización laboral, esto es, la expulsión de grandes contingentes de población de los mecanismos centrales de integración, junto con la desuniversalización de las políticas sociales, rediseño amparado en el discurso de la necesidad de combatir las situaciones extremas de pobreza que provocaba esta misma reforma. De esta manera, como señalan estos autores, la política asistencial implementada bajo el formato de programas se ha expandido notablemente durante los años '90, llegando a asimilarse, en el discurso corriente, con el conjunto de las políticas sociales.

A fin de complejizar este panorama, cabría señalar que la fragmentación no sólo tiene bases socioeconómicas, ya que se suma a estos clivajes la multiplicación de las demandas de base sociocultural, que dan cuenta de la emergencia de diversos grupos de base identitaria y la problematización pública de cuestiones antes ocultas o sumergidas en el espacio privado. De esta manera, aparecen en la escena pública cuestiones que nuclea en su torno individuos y organizaciones que reclaman la intervención del Estado, como la cuestión ambiental, la discriminación de género, la situación de los indígenas, la comercialización y el consumo de drogas, la violencia,

la condición de los niños y adolescentes, entre muchas otras. En este sentido, la diversificación de la cuestión social, tanto si resulta de la expulsión de grupos sociales de la dinámica capitalista de reproducción social, como si es producto de una nueva toma de conciencia respecto de la especificidad de las distintas situaciones de carencia o injusticia, ha contribuido a hacer evidente las limitaciones que presentaban los modelos universales y homogéneos de política social.

Este modelo de programas focalizados y fragmentados tiene una fuerte incidencia en los procesos de construcción del espacio local, ya que la focalización se basa, generalmente, en criterios territoriales, lo que supone que la implementación local de las políticas sociales muestra una estructura segmentada. Este diseño, sumado a que en muchos casos la metodología de identificación de beneficiarios radica en la selección entre los proyectos presentados por los mismos destinatarios lleva a agudizar la fragmentación socioterritorial, ofreciendo prestaciones diferentes a poblaciones o barrios con necesidades semejantes y muchas veces contiguas territorialmente y promoviendo formas de competencia entre estos grupos sociales por el acceso a los beneficios del programa.

En tercer lugar, la reforma de las políticas sociales, puso en cuestión el monopolio de la institución estatal en la gestión de las mismas, abriendo espacios para la participación en la estructura de gestión no sólo a instancias de gobierno subnacionales –como se describiera en párrafos anteriores- sino también a actores de la sociedad civil. El resultado de estos procesos, como observa Cunill Grau (1995), es una redefinición de lo público, que no queda más asimilado estrictamente a lo estatal, sino que incluye en su gestión a representantes del ámbito privado y de la sociedad civil. Efectivamente, en el contexto de estas reformas pro-mercado, la apertura a la sociedad trae consigo - y a veces confunde- la privatización de los servicios junto con la incorporación de la sociedad civil a la gestión. La distinción entre lo público y lo privado se vuelve más imprecisa, y se pone en discusión el reparto de responsabilidades en la gestión de lo social.

En todos los casos la adopción de formatos participativos para la gestión de las políticas sociales implica revalorizar los recursos y las articulaciones que tienen lugar en el ámbito local, puesto que los actores sociales implicados en la implementación de los programas sociales focalizados, tienen necesariamente un fuerte arraigo en el territorio. Ello pone de manifiesto la importancia de la inserción territorial local que

generalmente tienen las organizaciones y los proyectos que trabajan en el campo de lo social, reconociendo y recuperando la dinámica territorial de trabajo que traen las organizaciones de base, generadas desde los sectores populares. Así, la formación de estructuras multiactorales de gestión de políticas tiene un fuerte impacto en la institucionalidad local, tanto si fortalece, transforma o debilita la trama institucional existente.

En síntesis, la reconfiguración del complejo de políticas sociales generado por el modelo neoliberal orientado hacia la descentralización, la desuniversalización y diversificación de las intervenciones, y la incorporación de actores no estatales a las estructuras de gestión, tienen fuertes incidencias en el territorio. En este artículo nos preguntamos por la potencial incidencia de los procesos de implementación local de políticas sociales en la promoción de procesos de desarrollo local en los municipios comprendidos en este estudio.

Este foco de análisis obliga a realizar algunas precisiones:

Por un lado, puesto que este artículo se interesa por la escala local que regiría el proceso de implementación local de programas sociales en municipios periféricos del Área Metropolitana de Buenos Aires, es indispensable tomar en consideración las distintas escalas territoriales que se ponen en juego en estos procesos y, más aún, la yuxtaposición entre distintas escalas, superposición que se agudiza en espacios metropolitanos como el que engloba al conurbano bonaerense.

En segundo lugar, si el análisis se enfoca al tejido institucional y social, es necesario distinguir dos aspectos diferentes desde los cuales estudiar este campo:

- I. El papel que desempeña el estado municipal en los distintos momentos del proceso de formulación e implementación de los programas
- II. Las diferentes modalidades de participación de actores de la sociedad civil local en la estructura de gestión de los programas

En tercer lugar, el estudio que aquí presentamos se aboca al sector de las políticas sociales conformado por los “programas sociales”, ya que en este formato de políticas, se explicitan con mayor claridad los roles y responsabilidades de los distintos niveles de gobierno, así como la fuente de financiamiento de sus acciones. Por otro lado, la orientación focalizada de los programas, requiere, a diferencia de las políticas universales, de la decisión política de parte de la institución municipal para

reformular la intervención, lo que daría más oportunidades al gobierno local para tomar decisiones con mayor grado de autodeterminación.

Partiendo de este modelo de análisis, es posible elaborar un esquema que ordene las intervenciones sociales del estado en el nivel local en las siguientes categorías:

1) Las políticas universales: salud, educación, y seguridad social: en estos tres sectores, más allá de la incidencia de los servicios privatizados, la acción estatal continúa manteniendo el esquema universal. A los efectos de este estudio sólo hemos considerado las políticas de salud, puesto que el sistema escolar y el de seguridad social están centralizados - el primero en el nivel provincial y el segundo en el nacional-, sin participación del nivel municipal. (a excepción de las prestaciones asistenciales que se brindan a través del sistema escolar, como las becas, y el servicio alimentario escolar

2) Las políticas habitacionales y urbanas: las políticas habitacionales refieren a las intervenciones directas que realiza el Estado sobre el territorio, abarcando en esta noción, como señala Schteingart, “ no sólo ...a las instituciones públicas orientadas directamente a la planificación de ese espacio, sino también a otras que, de manera indirecta y desde diferentes niveles de gestión pública, influyen en los aspectos socioespaciales de las ciudades”⁵. Se pueden incluir, en este rubro, a las políticas de regulación de uso del suelo, de gestión de servicios públicos, a las políticas de urbanización, y provisión de vivienda, de construcción de infraestructura urbana y vial, etc.⁶, campos en los que el nivel local de gobierno tiene generalmente una incidencia importante.

3) Las políticas –propiamente- asistenciales: concebidas en su origen como programas de “combate a la pobreza” tienen por objeto complementar o compensar la falta de ingresos monetarios que deriva de la nula o mala inserción en el mercado de trabajo. Incluimos en esta categoría a los programas de transferencias de ingresos monetarios, como también a los programas alimentarios, ya que su objeto es semejante, aún si en este caso la prestación es en especie.

4) Políticas de empleo: Como contrapartida de la restricción de la intervención estatal en la regulación laboral, se han multiplicado los programas destinados a ofrecer formas alternativas de inserción en el mercado de trabajo. El

⁵ Schteingart (2001), p.24.

contenido de estas ofertas alternativas ha ido variando a lo largo de los últimos años, ya que a inicios de la década del noventa predominaban los subsidios para financiar situaciones de cuasi-trabajo – que los asemejaba más a un programa asistencial- en los últimos años se están imponiendo los programas de promoción del autoempleo, los programas de promoción socioproductiva y la capacitación laboral.

5) “Nuevas” cuestiones: en esta categoría se incluyen aquellas iniciativas que se proponen intervenir en problemáticas que han emergido en los últimos años - como los derechos de los niños, la cuestión de género, la situación de los jóvenes, los problemas socioambientales, la drogadicción y la violencia, etc.- , cuestiones que requieren un tratamiento más integral, y que por lo tanto, generalmente articulan un espectro complejo de medidas laborales, educativas, de salud, infraestructura, etc.

En esta investigación hemos tomando en cuenta este criterio clasificatorio, para ordenar a los programas en estudio, como forma de delimitar el universo de iniciativas a considerar.

5.2. Programas sociales implementados en municipios del conurbano bonaerense

Como señaláramos en párrafos anteriores, el nivel municipal de gestión de políticas sociales juega un rol más destacado en los casos en que dichas intervenciones estatales asumen la forma de **programas**, ya que las políticas universales, por su propio formato y cobertura, son generalmente formuladas e implementadas desde el nivel central. Por lo tanto, el universo de este estudio fueron las acciones sociales implementadas en el territorio del municipio bajo la forma de programas; esto es, intervenciones generalmente focalizadas, con objetivos y metas precisos, que a su vez determinan la población objetivo, la cobertura y la duración de las acciones previamente a su implementación, y que, habitualmente, cuentan con una estructura de gestión específica.

En este relevamiento, entonces, el propósito fue detectar y caracterizar someramente los programas en ejecución en estos tres municipios durante el año 2005. El resultado es un amplio listado de programas sociales, donde se especifica la cobertura de los mismos, las prestaciones que brinda, y el papel que juegan los

⁶ Ver, entre otros, Cuenya (1997); Clichevsky (2003); Clichevsky, (2003b).

distintos actores estatales y no estatales en la cadena de implementación. El listado construido con estos datos constituye un primer resultado de interés, ya que presenta un panorama de la actuación de los municipios señalados en el campo de las políticas sociales, que no se había realizado previamente.

Cabe señalar, sin embargo, que el listado resultante de este relevamiento, carga con las mismas ambigüedades y confusiones que enfrenta la propia gestión de programas sociales en el nivel municipal. En primer lugar, es necesario advertir, las políticas sociales en estos municipios asumen formatos institucionales y de gestión sumamente diversos, que van desde intervenciones puntuales de emergencia hasta la implementación sistemática de programas muy estructurados en su diseño, o la prestación de servicios o subsidios de manera discrecional, entre otras. La mayoría de las iniciativas que conforman este heterogéneo campo asumen la denominación de “programas” para los funcionarios municipales, aún si su modelo de gestión difiere de la definición arriba propuesta. En segundo lugar, como veremos más adelante, cuando el estado municipal asume un rol de gestor reorganiza los recursos provenientes de fuentes provinciales y nacionales en función de las necesidades específicas, lo que lleva a cambiar la denominación de algunos programas de origen o a reestructurar las prestaciones de los mismos en unidades de gestión propias, muchas veces con nombre diferente al original. Puesto que el objeto de estudio de esta investigación es el nivel local de implementación, el relevamiento se desarrolló en el ámbito municipal, por lo que los datos relevados se corresponden con las denominaciones y formatos que asumen los programas en ese nivel. Por último, la tarea de relevamiento puso de manifiesto que en la mayoría de estos municipios no existe un trabajo previo de sistematización de la intervención social municipal⁷, por lo que sus funcionarios cuentan con información fragmentada y poco precisa respecto del panorama completo de su dependencia, la estructura de programas nacionales y provinciales que están en la base de la acción municipal, o el papel que desempeña el municipio en ese entramado de gestión.

Buscando aclarar estas imprecisiones, a los efectos del relevamiento, hemos eliminado del listado las políticas universales, como la atención habitual de salud en el Hospital y en los Centros de salud, aún si esta actividad constituye una de las

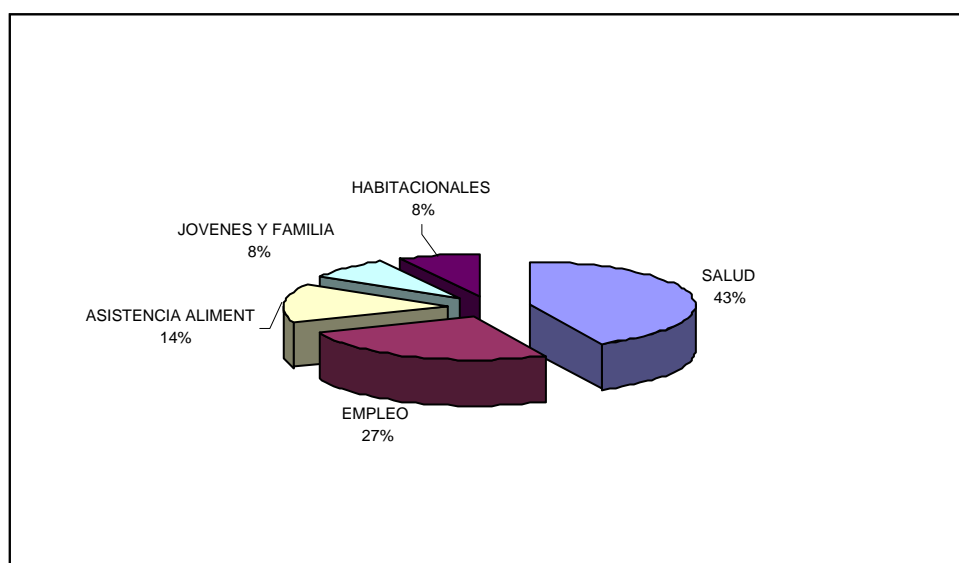
⁷ El Municipio de Moreno constituye una excepción a esta afirmación, ya que cuentan con un “Plan de Gobierno” elaborado anualmente, que sistematiza todas la programación del municipio para ese año.

principales intervenciones municipales; la labor de los Consejos Escolares, que constituye el nivel local de gestión del sistema escolar; y el pago de pensiones y otras prestaciones de la seguridad social que son tramitados por el municipio. También dejamos afuera algunas prestaciones demasiado puntuales, que no muestran ninguna sistematicidad, o acciones aisladas. Por otro lado, hemos intentado reflejar en el listado la heterogeneidad efectivamente existente, indicando los casos de programas cuyo origen proviene de distintos niveles gubernamentales, o donde la iniciativa municipal se enmarca en un programa de mayor nivel.

Como primer resultado, esta búsqueda pone en evidencia que el conjunto de programas sociales gestionados por los municipios constituye un mapa sumamente complejo de intervenciones, que entrelaza iniciativas y fondos provenientes de distintos orígenes, y otorga algunos grados de libertad para que los municipios adapten las ofertas a sus estructuras de necesidades a las condiciones de su trama social e institucional.⁸

Resultante de este relevamiento hemos identificado 43 programas. La mayoría de los programas se concentran en temáticas vinculadas con Salud (con el 43%) y Empleo (con el 27%), le siguen los programas de Asistencia Alimentaria (14%), Juventud y familia (8%), y Habitacionales (8%).

Grafico 1. Distribución de los programas por sector.



⁸ Ver, al respecto Rofman, (2006)

Fuente; Elaboración propia en base a información primaria recolectada

5.3. Papel del municipio en la gestión de los programas sociales

En este apartado analizaremos el papel que desempeña el municipio en el entramado de formulación e implementación de los programas sociales, con el fin de establecer algunas hipótesis respecto de la capacidad del Estado municipal para orientar las políticas sociales en un sentido de promoción del desarrollo local.

La capacidad estatal implica dimensiones administrativas y políticas, ya que depende no solo de la existencia de organizaciones administrativas coherentes y cuadros burocráticos expertos y bien motivados, sino también del tipo de interacción política que, enmarcadas en ciertas reglas, normas y costumbres, establezcan los actores del estado y el régimen político con: i) *otros niveles estatales*, ii) los sectores socioeconómicos y iii) aquellos actores que operan en el contexto internacional⁹.

Como aproximación al análisis de esta capacidad, en el campo específico de los programas sociales, revisamos en primer lugar el abanico de programas sociales que se implementan en los municipios, clasificándolos según su impacto potencial. Esta diferenciación parte del supuesto de que el conjunto de programas de mayor magnitud - junto con las políticas universales- constituyen el núcleo central del complejo de políticas sociales, mientras que los de menor impacto potencial, participan de manera marginal en la intervención social del Estado. Interesa, por lo tanto, distinguir la incidencia del actor municipal en estos dos tipos de programas.

Entendemos aquí por *impacto potencial* de un programa el grado esperado de incidencia en las condiciones de vida del conjunto de la población del partido, medido a través de dos indicadores: la cobertura poblacional, y la integralidad y sistematicidad de las prestaciones que ofrece. Es decir, consideramos que un programa de alto impacto potencial no sólo cubre a una cantidad de destinatarios de cierta magnitud - más de 1000- sino que también brinda una atención relativamente integral - alimentación más cuidado de la salud, por ejemplo-, o los recursos monetarios para obtenerla - subsidios- , sus prestaciones se extienden en el tiempo, u ofrece bienes que marcan diferencias en la situación familiar - como la vivienda-. En síntesis, se trata de un tipo de prestación que podría colaborar en un mejoramiento

sostenido en las condiciones de vida. En el otro extremo, los programas de bajo impacto potencial, no cumplen con alguno de esos criterios: llegan a pocos destinatarios o brindan asistencias puntuales, asistemáticas o marginales - como asistencia en emergencias, colaboración en trámites, entre otros.

El cuadro siguiente detalla la jurisdicción de origen de los programas sociales relevados en estos tres municipios, según provengan del nivel nacional, provincial o del propio municipio. A los fines de este análisis, la noción de origen remite al nivel gubernamental que es responsable del diseño, del financiamiento y, por lo tanto, de la normativa del programa. Puesto que, en muchos casos, estas responsabilidades son compartidas por varios niveles de gobierno -como se verá más adelante- hemos asignado la categoría “municipal” a varios programas que cuentan con aportes de fondos provinciales o nacionales, pero que se implementan según un diseño elaborado por el municipio; a la vez que consignamos una atribución compartida - generalmente provincial /municipal- a los programas que son cofinanciados o en los que el diseño está pautado por el nivel provincial .

**Cuadro 3. PROGRAMAS RELEVADOS: IMPACTO POTENCIAL
SEGÚN
ORIGEN Y SECTOR**

SECTOR	NACIONAL			PROVINCIAL			MUNICIPAL			ALT O	BAJ O	TOTA L
	ALT O	BAJ O	TOTA L	ALT O	BAJ O	TOTA L	ALT O	BAJ O	TOTA L			
SALUD	4	1	5	7	5	12	1	6	7	12	12	24
EMPLEO	2	3	5	1	2	3	1	4	5	4	9	13
ASISTENCIA ALIMENT	2	0	2	3	3	6	0	1	1	5	4	9
JOVENES Y FAMILIA	0	1	1	0	1	1	0	2	2	0	4	4
HABITACIONAL ES	2	1	3	1	0	1	0	0	0	3	1	4
TOTAL	10	6	16	12	11	23	2	13	15	24	30	54

⁹ Sobre este tema, véase Andrenacci y Repetto (2006).

	16	23	15		
--	----	----	----	--	--

Fuente: Elaboración propia en base a información primaria recolectada

En esta tabla se puede advertir que la mayoría de los programas de alto impacto potencial son de origen nacional y provincial, en el primero de los casos (programas nacionales) concentrados mayormente en el sector salud y en el segundo de los casos (programas provinciales), concentrados también en salud, pero con una fuerte presencia en asistencia alimentaria. De esta manera, encontramos que solo una muy baja proporción de programas es de origen municipal -los cuales, como señaláramos previamente, es probable que se financien en buena parte con aportes provinciales o nacionales-, y en su mayoría constituyen intervenciones de bajo impacto potencial por lo acotado de su cobertura, que se concentran en los sectores de salud, empleo y juventud y familia.

En síntesis, este análisis puso en evidencia la limitada participación del municipio en la toma de decisiones relativas a los programas de alto impacto potencial, y, por ende, sus límites como actor estratégico en este tipo de intervenciones. Lo cual se vincula tanto con factores materiales y financieros¹⁰ como políticos. Es decir, la intervención del gobierno nacional y provincial sigue siendo indispensable en el territorio local ya que la atención de la problemática social y económica demanda también mayores recursos y capacidades que las existentes en el municipio, a lo que se suma la persistencia de una estructura de implementación en la que las decisiones substanciales sigan estando centralizadas en dichos niveles.

El papel de estos municipios, entonces, es débil en cuanto a la generación de iniciativas endógenas, si bien participan en el entramado intergubernamental de gestión de programas sociales. Los gobiernos municipales intervienen en la provisión de respuestas a las necesidades de la población que habita en su distrito, pero como piezas de un encadenamiento de instituciones y recursos de distinto nivel, dedicadas a la implementación de acciones que se deciden en otra instancia de la cadena. Este relevamiento, nos ha permitido caracterizar a los municipios en función del rol en la gestión de los programas sociales. Esto último, a partir de su participación y de la

¹⁰ Si bien en este trabajo no hemos profundizado en la estructura intergubernamental de financiamiento de cada programa – información sumamente difícil del obtener-, esta realidad expresa las limitaciones de recursos que enfrentan los municipios del conurbano bonaerense para incidir en las condiciones sociales de sus habitantes.

posibilidad efectiva de los mismos de incidir en cada una de las etapas de las políticas: formulación, implementación y evaluación de los programas sociales.

Siguiendo la clasificación de Cohen y Peterson (1997), Jordana señala que existen áreas de políticas públicas en las que predomina una especie de monopolio institucional por parte del Estado nacional o provincial, otras donde se establece un monopolio institucional distribuido en los gobiernos locales (donde las responsabilidades han sido transferidas completamente a órganos de gobierno subnacional en el territorio mediante alguna forma de descentralización), y finalmente, otras en las que existe pluralismo institucional, en la medida que las responsabilidades sobre determinadas tareas son compartidas por más de una institución u organización, que pueden pertenecer a niveles de gobierno o ámbitos territoriales distintos, participando incluso organizaciones públicas no estatales o el sector privado¹¹. En nuestro país, en la mayoría de los programas sociales que son implementados en la escala local, se da una especie de pluralismo institucional muy asimétrico, donde si bien opera cierta división de responsabilidades entre los diversos organismos involucrados, existe una fuerte centralidad del gobierno nacional y/o provincial, que tiene su origen: en la distribución de funciones, recursos, capacidades y competencias, en los imperativos funcionales de la coordinación de los programas, y en una fuerte tradición centralista.

A partir de la revisión de las características principales de los programas relevados, se puede observar que, en la mayoría de los casos, es el gobierno nacional y/o provincial quien detenta la autoridad legal y la responsabilidad financiera de los programas (en algunos casos el financiamiento de los programas es compartido por ambas instancias), manteniendo funciones reguladoras, de evaluación y de coordinación, en tanto que el papel del municipio varía entre un rol proactivo (en el mejor de los casos), gestor o “delivery”¹² entre los niveles superiores y los beneficiarios de los programas.

En efecto, en muy pocos casos estos municipios asumen roles *proactivos* en la estructuración de políticas sociales, en tanto que en la mayoría de los programas de

¹¹ Jordana (2001).

¹² Rol “proactivo” refiere a cuando el municipio participa activamente en el diseño o implementación del programa; “gestor”, cuando interviene sólo como mediador entre el nivel gubernamental a cargo del diseño/ financiamiento y los beneficiarios; y “delivery” cuando sólo realiza tareas administrativas de ejecución de las actividades de un programa diseñado en otro nivel.

origen provincial y nacional el municipio aparece cumpliendo un papel de gestor o delivery. En este sentido, pocas veces los municipios diseñan programas de manera independiente y, en el caso de políticas y programas que provienen del nivel nacional y/o provincial, raramente son consultados por dichas instancias. En estos casos, tampoco cuentan con autonomía para decidir acerca de la utilización de los recursos económicos, estructuras y procedimientos de gestión vinculados con los planes, y, mucho menos, para evaluar los programas implementados.

Se puede afirmar entonces que los municipios funcionan casi exclusivamente como *intermediarios* entre los niveles superiores de gobierno y los beneficiarios de las prestaciones, en algunos casos con roles de *gestor* (en el 42% de los programas) y en otros de *delivery* (en el 35%).

En cuanto al rol de *gestor*, la mayor parte de las acciones de los municipios en este tipo de intervenciones se concentran en la realización de actividades administrativas (administrando inscripciones, padrones, etc.), de asistencia (asistiendo en el llenado de formularios y en la realización de proyectos), de coordinación (de inscripciones y de capacitación), de promoción de actividades (v.g. de ferias para la venta de productos). También aparecen numerosos casos en que los municipios realizan gestiones con instancias del gobierno nacional y provincial para que determinados programas lleguen al municipio, y, se vinculan con diversos actores/ organizaciones de la sociedad civil para que formulen proyectos y operen como contrapartes de ciertos programas. Es el caso, por ejemplo, de los programas vinculados al Fondo de Fortalecimiento de Programas Sociales, donde los municipios para acceder a estos recursos deben formular proyectos que luego son evaluados por la Provincia. En este sentido, los municipios pueden definir el destino de cierta proporción de recursos, bajo determinados lineamientos del gobierno provincial, contando así “cierto” margen de discrecionalidad para adaptar la formulación e implementación del programa a las necesidades de su contexto específico, pero siempre bajo ciertas restricciones y condicionalidades¹³.

El hecho que el municipio aparezca desempeñando fuertemente el rol de gestor puede tener que ver con que en los últimos años, tras la descentralización, el municipio se ha visto compelido a cumplir un papel de intermediación que lo ha llevado a desarrollar ciertas capacidades de gestión para hacer frente a las cuestiones

que se derivan de sus nuevas responsabilidades. No obstante, la gran cantidad de programas en los que el municipio interviene como delivery, típicamente en aquellas políticas asistenciales, en que sus acciones se centran casi exclusivamente en la entrega de dinero, bienes y/o servicios (v.g. el Plan Jefas y Jefes de Hogar), nos dice que una porción importante de las decisiones que inciden en el nivel municipal siguen estando concentradas en el Estado nacional y provincial.

De esta manera, advertimos que si bien el municipio presenta serias dificultades para desempeñar un papel más proactivo y estratégico, en la línea planteada por los postulados del desarrollo local, tienen un rol de central importancia ya que su accionar determina, en muchos casos, la eficacia/efectividad de los programas. Así, el municipio (muchas veces de la mano de organizaciones de la sociedad civil) constituye un eslabón fundamental en la cadena de la política social, que conecta directamente con el eslabón receptor de las prestaciones.

5.4. Participación de la sociedad local en la gestión de los programas

Las experiencias efectivas de participación social en la formulación, implementación y control de las políticas estatales, particularmente en el campo de la intervención social del estado, se han multiplicado en los últimos años en nuestro país.

Los procesos sociales, económicos y político-institucionales analizados en el primer apartado están reconfigurando las formas de participación de la ciudadanía en las decisiones estatales, cambios que implican un mapa diverso y prolífico de experiencias de intervención de actores de la sociedad civil en el entramado de gestión de las políticas. La diversidad de estas experiencias, en términos de formato institucional, actores implicados, niveles de participación, ámbito geográfico de incidencia, etc., es tan amplia, que se impone elaborar un esquema orientador que facilite el análisis.

5.4.1. Momento de participación en el proceso de las políticas

¹³ Sobre este tema volveremos más adelante.

La configuración institucional de las modalidades de participación social en la acción estatal está condicionada, en primer lugar, por el momento o la instancia del ciclo de gestión de políticas que delimita el espacio de intervención de los actores sociales. Esto es, las estructuras participativas podrían, en principio, asumir tres modalidades distintas, según su campo de intervención refiera al momento de formulación de las políticas; al momento de la implementación o ejecución de las acciones, o a la instancia de evaluación y control de las mismas.

En este sentido, Cunill Grau (1995) distingue dos procesos distintos: a) la participación en la formulación de políticas y decisiones públicas, que tiene por objetivo ampliar el espectro de actores implicados en la elaboración y diseño de las políticas, y b) la participación en la gestión de programas o servicios públicos, que da lugar a formas de colaboración de organizaciones de la sociedad civil sólo en la fase de ejecución de las acciones, y es resultado del proceso de transferencia de funciones del Estado a la sociedad. Además de estos tipos de articulación basados en la asociación, esta autora señala que no deben obviarse, dentro de este panorama, las “instancias de confrontación propositiva”, como pueden ser los mecanismos de control social e interpelación política.

Otra categorización interesante, propuesta por Cabrero (2004) toma como criterio la intensidad de la participación, identifica tres modalidades distintas: a) intensidad baja: los beneficiarios se posicionan más en función de receptores que como sujetos, propia de los programas asistencialistas; b) intensidad media: los ciudadanos se convierten en sujetos actuantes mediante mecanismos de consultas, generación de propuestas y otras modalidades (programas de autoconstrucción, autoempleo, cooperación); y c) intensidad alta: los ciudadanos y beneficiarios asumen una participación estratégica, no sólo eran consultados sino que deciden en relación a la orientación y prioridades del programa.

Partiendo de estos aportes cabría identificar cinco tipos posibles de participación social en las políticas estatales, según el momento o instancia del ciclo de la política:

1. Participación baja o nula: la única participación habilitada consiste en la recepción de las prestaciones del programa

2. Participación en la ejecución de las acciones: los actores sociales intervienen sólo en tanto ejecutores de actividades diseñadas previamente

3. Participación asociada en la implementación: los actores de la sociedad civil participan en el momento de la implementación, bajo un esquema de gestión asociada con la agencia estatal que les permite intervenir en decisiones respecto de las formas y condiciones de la implementación de los programas

4. Participación en el diseño: la sociedad civil participa en la toma de decisiones respecto de la acción estatal, en la formulación de los programas, en el establecimiento de prioridades, en la asignación de los recursos, etc.

5. Participación en el control y monitoreo: la intervención de los actores de la sociedad involucrados se concentra en el control y la fiscalización de la acción del Estado.

5.4.2. Actores involucrados en la participación

En el mapa diverso de modalidades de gestión de políticas estatales que incorporan a la sociedad civil, otra variable relevante para ordenar el campo refiere a la condición de los actores que se involucran en esos espacios en tanto representantes de la sociedad civil.

Se trata de agrupaciones diversamente estructuradas o formalizadas, que establecen distintas vinculaciones con otros espacios institucionales del Estado, de la vida económica y también de asociaciones de la sociedad civil. Existen organizaciones fuertemente autónomas, como las asambleas barriales surgidas a partir de las movilizaciones de fines del 2001; otras son fundaciones empresarias, creadas para canalizar recursos provenientes de las empresas por lo que dependen de éstas; muchas organizaciones de base territorial brindan servicios que son financiados por el Estado o por organismos internacionales; también hay organizaciones estrechamente vinculadas a las iglesias o a agrupaciones políticas; etc.

Por otro lado, es importante señalar que si bien los objetivos de la mayoría de estas organizaciones están orientados al bien común, sostienen valores de solidaridad, y se basan en principios de ampliación de la participación social, no

puede afirmarse que la totalidad de las asociaciones sociales compartan todos estos principios. Como indica De Piero: “las organizaciones de la sociedad civil no representan un conjunto homogéneo, en casi ninguna dimensión que se pretenda. Aunque en muchos casos efectivamente lo sea, no es necesariamente un espacio de refugio ético ni el depositante del sentido de solidaridad en los tiempos presentes, por definición o por esencia. Se trata, en cualquier caso, de organizaciones que buscan intervenir en la construcción de la agenda pública desde distintas dimensiones y con varias herramientas” (De Piero, 2005 p. 42). Es decir, la característica principal de este universo asociativo es su compromiso con cuestiones de orden público, antes que una adscripción total y homogénea a valores de solidaridad.

Existen varios esquemas de clasificación de organizaciones sociales¹⁴ que apelan a distintos criterios de análisis para ordenar el mapa. Estos modelos, si bien ayudan a clasificar la multiplicidad de casos existentes, resultan demasiado esquemáticos y no permiten describir la variedad de situaciones que conforma este mapa. Por esta razón, aquí adoptaremos un esquema más descriptivo, que fundamentalmente toma en cuenta la relación entre la **composición u origen** de la organización, es decir, qué instituciones y grupos sociales conformaron la organización en su origen y/o constituyen su base social e institucional, y su **misión o campo de actividad**, es decir, el campo de problemáticas que tratan o el tipo de servicios que prestan.

La siguiente enumeración, si bien no pretende ser totalmente exhaustiva, permite distinguir los siguientes tipos:

- **Organizaciones ligadas a instituciones religiosas o de base confesional:** se incluyen en esta categoría desde grandes instituciones de filantropía, como Cáritas, hasta los grupos de jóvenes que se nuclean en torno a parroquias
- **Fundaciones empresariales:** constituyen instancias institucionales creadas por empresas para orientar parte de sus ganancias hacia objetivos de carácter público
- **Organizaciones no gubernamentales de desarrollo:** conformadas generalmente por profesionales, que brindan apoyo a organizaciones de la comunidad o directamente a la población. Pueden trabajar en el campo social, de

apoyo psicológico, de prevención o asistencia en salud, defensa de derechos, medio ambiente, etc.

- **Organizaciones de base o comunitarias:** conformadas por grupos sociales, generalmente desfavorecidos o que son objeto de discriminación, para mejorar su situación social y/o defender sus derechos. Se incluyen en esta categoría, por ejemplo, organizaciones comunitarias que brindan asistencia social, como también asociaciones de homosexuales, indígenas, feministas, etc.

- **Movimientos socio-políticos:** conformadas por grupos sociales desfavorecidos, pero que se movilizan para instalar su problemática en el debate político, como, por ejemplo, los movimientos de desocupados, o de homosexuales.

- **Cooperativas y empresas sociales:** conformados por productores o trabajadores que desarrollan actividades económicas, pero sin propósito de acumulación

- **Asociaciones de afinidad:** se conforman para organizar la prestación de servicios a sus propios miembros, como los clubes sociales y deportivos, las cooperadoras escolares, colegios profesionales, colectividades, cámaras empresariales, sociedades de fomento

- **Redes:** conformadas por organizaciones de primer grado

5.4.3. Tipología de formatos de participación

Las tipologías constituyen herramientas metodológicas para clasificar objetos en torno a criterios o dimensiones que se consideran relevantes para ordenar el conjunto que se está analizando. Las tipologías consisten en una serie de “tipos ideales”, o de “casilleros” que combinan de manera particular un conjunto de rasgos, donde se pueden ubicar luego los casos particulares. Por lo tanto, dada la ya mencionada diversidad y heterogeneidad de este campo, es posible que algunos casos específicos, es decir, alguna organización en particular, no coincida exactamente con la definición del tipo ideal, o que pueda ser ubicada en más de una categoría. A la vez, puesto que el objetivo de esta operación metodológica es el ordenamiento de la

¹⁴ Por ejemplo, PNUD/BID (1998); Filmus, Arroyo y Estébanez (1997); entre otros.

diversidad de casos en un esquema más comprensible, suele ser necesario simplificar el sistema de categorías que se ha utilizado para describir el campo, reuniendo tipos similares en unas pocas categorías, para obtener así un esquema con una cantidad limitada de casilleros.

El análisis de la participación e los actores de la sociedad civil local se fundamenta en la consideración de las políticas sociales locales como campos de gestión de lo público, es decir, como espacio para la interacción de los actores locales en función de la elaboración de un proyecto de desarrollo endógeno. En este sentido, los párrafos siguientes tienen por objeto comprender cómo interviene la sociedad local en la formulación de las políticas públicas que impactan en las condiciones de vida de la población de estos dos municipios.

Las modalidades de participación social en la gestión de políticas sociales es sumamente amplia y diversa, resultado de la creciente inclusión de estructuras participativas en el diseño de las políticas sociales en los últimos años. Con vistas a ordenar esta diversidad, hemos construido una tipología de mecanismos de participación, en función de dos criterios ordenadores:

- El tipo de actores implicados, que distingue entre a) actores individuales que participan en tanto ciudadanos o destinatarios de las acciones y b) actores colectivos, organizaciones sociales u otro tipo de espacio asociativo.
- La modalidad de participación, referido al momento del ciclo de las políticas donde se incorporan y al papel que desempeñan los actores no estatales, lo que resulta en cinco categorías: a) participación baja o nula; b) participación en el diseño de las políticas y en las decisiones; c) participación en la implementación a través de la modalidad de gestión tercerizada de servicios o ejecución de actividades; d) participación en la implementación, pero en estructuras de gestión asociada o alianza estratégica; y e) participación en el control y monitoreo.

Cuadro 5.6. Tipología de mecanismos institucionales de participación social en los programas sociales

Modalidad de participación	Actores	
	Organizaciones	Individuos (ciudadanos / beneficiarios)
I. Baja / nula	---	Sólo receptores
II. En el <u>diseño</u> de políticas y en las decisiones	Mesas de concertación	Consultas públicas Consejos asesores
En la <u>implementación</u>		
III. Gestión tercerizada / de servicios	Organizaciones ejecutoras	Socioproductivos
IV. Gestión asociada/ alianza estratégica	Gestión asociada	Agentes comunitarios
V. En el <u>control</u> y monitoreo	Consejos consultivos Entes reguladores	

De la amplia variedad de mecanismos que resultan del cruce de estos criterios, en los programas analizados hemos encontrado sólo las siguientes categorías:

I. **Participación baja o nula:** los destinatarios son sólo receptores, o cuando su única forma de participar es la contraprestación que exige el programa, y no está prevista ninguna forma de participación de organizaciones

II. **Organización ejecutora:** participa una organización sólo en la ejecución de las actividades o la prestación de los servicios, sin intervención en el diseño

III. **Socioproductivo:** los destinatarios se involucran en la ejecución de las acciones, fundamentalmente aportando su trabajo como parte de la prestación que reciben, pero sin intervención en las decisiones

IV. **Gestión asociada:** la gestión de la implementación del programa se basa en una asociación entre el municipio o organizaciones de la sociedad civil quienes toman decisiones en conjunto, aunque sólo referidas a la fase de la implementación

V. **Agentes comunitarios:** los destinatarios se involucran activamente en la implementación del programa, ejecutando actividades destinadas tanto a sí mismos

como a otros beneficiarios, y tomando decisiones referidas a esta fase de la gestión del mismo.

VI. **Consejos Consultivos:** espacios de articulación de organizaciones, implicados principalmente en el seguimiento y control, y con atribuciones para incidir en la ejecución.

En primer lugar, este listado pone de manifiesto que en el relevamiento realizado no se han encontrado casos de programas que contemplen la participación de actores sociales en la etapa de la decisión o diseño de los programas, ni individuales ni colectivos. De los seis mecanismos de participación identificados, cuatro de ellos suponen que la intervención de los actores sociales se ubica en la fase de implementación. Aparece un solo mecanismo que permite a la sociedad intervenir en el control y seguimiento de los programas: los Consejos Consultivos creados formalmente con la puesta en marcha del PJJHD y del Manos a la Obra, pero en ambos municipios mencionaron que la labor de los mismos está muy desdibujada últimamente.

En el cuadro siguiente se clasifican los programas sociales relevados, según el tipo de formato de participación, siguiendo la tipología arriba propuesta, y discriminando según el origen del programa. Cabe aclarar que algunos programas pueden inscribirse en más de una categoría de participación, puesto que están estructurados en varios componentes que proveen distintas formas de involucramiento de la sociedad.

Cuadro 4. Modalidad de participación de los programas, según origen.

José C Paz, San Miguel y Moreno, 2005.

MODALIDAD DE PARTICIPACION	SEGÚN ORIGEN		
	NACIONAL	PROVINCIAL	MUNICIPAL
<i>Baja o Nula</i>	6	9	9
<i>Organización ejecutora</i>	1	2	1
<i>Socioproductivo</i>	6	5	5
<i>Gestión asociada</i>	2	-	-

<i>Agentes comunitarios</i>	-	2	-
<i>Consejos Consultivos</i>	1	-	-

Fuente. Elaboración propia en base a información primaria recolectada.

La clasificación de los programas relevados, que se presenta en el Cuadro Nro 4 muestra que los programas municipales son los que menos convocan a la participación de actores sociales, ya que en la mayoría de esos casos la participación es nula. Los programas municipales de empleo con formato socioproductivo, que en este relevamiento sólo fueron detectados en el Municipio de Moreno, constituyen la única excepción a esta generalización, de donde se puede afirmar que los dos municipios en estudio – J.C. Paz y San Miguel- contribuyen poco con sus políticas a fomentar la constitución de una institucionalidad local .

En cambio, la mayoría de los programas nacionales, a excepción de los del sector salud, en cambio, tienen prevista alguna forma de participación de la sociedad civil, que principalmente asume el formato de programa socioproductivo. En cuanto a los programas provinciales, también incluyen, en su mayoría, formas de intervención social en la implementación, lo que estaría sugiriendo que el estado provincial desempeña un rol más activo que el municipal en la movilización de la sociedad local.

Esta constatación lleva revisar los postulados predominantes en la literatura sobre desarrollo local respecto del protagonismo que asume el gobierno municipal en la constitución alianzas multiactorales locales en torno a un proyecto de desarrollo. Este relevamiento muestra que, para el caso de los municipios del conurbano, la asunción de ese papel articulador no constituye una condición preexistente, sino que depende mucho de las capacidades estatales de la institución municipal, tanto en su dimensión política como administrativo. Y que cuando el municipio no tiene la capacidad de liderar estos procesos de articulación, el estado provincial ocupa ese espacio, convirtiéndose así en la principal figura estatal para promover procesos de desarrollo endógeno.

5.5. A manera de conclusión

El conjunto de datos y de análisis que se desplegaron en estas páginas sugieren algunas reflexiones finales, que si bien no pueden ser consideradas todavía como conclusiones por el carácter preliminar de este artículo, intentan brindar algunas respuestas a las preguntas enunciadas en el inicio.

El interés de este artículo era analizar el nivel local de gestión de programas sociales con el objeto de identificar las escalas territoriales de referencia de los procesos que lo constituyen; en particular, en cuanto ámbito de construcción de un espacio de gestión de lo público.

En el primer eje de análisis, los resultados obtenidos ponen de manifiesto que estos municipios, ubicados en una zona periférica del conurbano bonaerense, y con una sociedad marcada por severos problemas de pobreza y desocupación, la participación de los recursos municipales en el financiamiento de los programas sociales es sumamente escaso. El aporte del estado municipal se concentra en los recursos humanos y la infraestructura que requiere la gestión. En este sentido, los recursos que ayudan a sostener la vida cotidiana de los sectores sociales más empobrecidos de estos partidos provienen fundamentalmente de fuentes nacionales y provinciales, lo que marca la importante incidencia de factores exógenos, al menos en el plano económico.

Es decir, la escala de referencia de los circuitos de recaudación y distribución de los recursos que alimentan las políticas sociales supera con creces el ámbito local, e incluye fuentes que operan a escala provincial, nacional y global. Desde el punto de vista de la capacidad de gobierno, esto significa que la posibilidad que disponen las instituciones locales de reorientar el gasto social en función de una política de desarrollo local resulta seriamente limitada en estos municipios, ya que los fondos que se destinan a mejorar las condiciones de vida se originan en otros niveles de gobierno.

Esta última observación se relaciona con el interrogante referido a la capacidad de las instituciones locales para generar un espacio de construcción de procesos endógenos de desarrollo, capacidad que está estrechamente ligada con el grado de autonomía del estado municipal y la experiencia de vinculación entre actores gubernamentales y de la sociedad civil.

La revisión de las estructuras de gestión de los programas sociales muestra que, en estos casos, el papel del municipio queda generalmente restringido a la “entrega “ de las prestaciones, idea a la que aludíamos con el concepto de rol “delivery”. Asociado a este

papel poco protagónico, encontramos que la participación de actores de la sociedad civil es menos significativa en los programas municipales que en aquéllos que son diseñados y financiados por otros niveles de gobierno. En este sentido, cabe lamentar el limitado desempeño de los Consejos Consultivos Locales, mecanismos que podrían constituirse en la base de sustentación de espacios de articulación de actores liderado por el gobierno municipal.

Cabría poner en duda si la descentralización de las políticas sociales en el conurbano bonaerense ha contribuido efectivamente a fortalecer a los estados municipales. Los datos aquí presentados sugieren que si bien este diseño de políticas obliga a los municipios a incursionar en roles antes no desempeñados, ello no significa que se jerarquice su papel en tanto autoridad local, con capacidad real de brindar respuestas a las demandas de sus ciudadanos. En este sentido, la adopción de modelos descentralizados para los programas sociales no lleva, por sí sola, de manera automática, a la constitución de la institucionalidad local, ni al fortalecimiento de la relación entre estado y ciudadanía en los escenarios locales.

Por lo tanto, parecería que en la estructura intergubernamental de gestión de los programas sociales, el gobierno provincial y el nacional ocupan un lugar más destacado en lo referente a la incorporación de actores de la sociedad civil en la gestión pública. El gobierno municipal no aparece como un actor relevante de estos procesos, ni asume roles de liderazgo en la constitución de espacios públicos de gestión de lo local.

Estos resultados llevan a plantear varios interrogantes respecto de las razones o condiciones que fundamentan esta caracterización, que, cabe aclarar, no podría ser aplicada al conjunto de los municipios bonaerenses, ni a la totalidad de los municipios del conurbano. Varios estudios muestran que si bien esta estructura de restricciones jurídico-institucionales opera en todos los municipios, algunos gobiernos locales encuentran caminos o brechas para fortalecer su protagonismo en el proceso de gestión.

Por ello, estas conclusiones preliminares, de carácter descriptivo, abren la reflexión en un espectro de interrogantes referidos a las condiciones particulares de estos municipios, condiciones que aluden a la dimensión político-institucional del estado local, así como a las dimensiones sociales y económicas de la sociedad local.

Referencias bibliográficas

Andrenacci, Luciano y Repetto, Fabián. (2006) “Ciudadanía y política pública. Dilemas de la reconstrucción de la política social argentina” En Andrenacci, (compilador) *Problemas de política social en la Argentina contemporánea*. Ed. Prometeo /UNGS, Buenos Aires

Arocena, José (2002), *El desarrollo local: un desafío contemporáneo*, Ed. Taurus / Universidad Católica, Montevideo.

Arroyo, Daniel. (2003) “Las políticas sociales locales”. En *Ateneo de Políticas Sociales*, Centro de Documentación de Políticas Sociales . Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, N° 30. Buenos Aires

Bervejillo, Federico (1999), “Reinvención del territorio, Los agentes de desarrollo ante el conocimiento y el proyecto colectivo”, En Marsiglia, Javier (comp), *Desarrollo local en la globalización*, CLAEH, Montevideo.

Boisier, Sergio (2001), “Desarrollo (local) ¿De qué estamos hablando?”, en Vazquez Barquero, Antonio y Madoery, Oscar, *Transformaciones globales, instituciones y políticas de desarrollo local*, Homosapiens ediciones. Rosario

Cabrero, Enrique. (2004) “Cogestión gobierno-ciudadanía en programas de bienestar social en el espacio municipal. Un balance preliminar” en ZICCARDI, A. (comp) *Participación ciudadana y políticas sociales en el ámbito local*. UNAM, México

Clemente, Adriana *Notas sobre participación social y desarrollo en América Latina*. En *Medio Ambiente y urbanización* Nro 60. IIED-AL. Agosto 2004, Buenos Aires

Clichevsky, Nora. *Pobreza y acceso al suelo urbano, algunas interrogantes sobre las políticas de regularización en América latina*. Serie Medio ambiente y desarrollo, nro. 75. CEPAL, Santiago de Chile, 2003

Clichevsky Nora. *Territorios en pugna: las villas de Buenos Aires*. En *Ciudad y Territorio Estudios territoriales* Nros. 136/137. México, 2003b

Cortes, Rosalía y Marshall, Adriana. *Estrategias económicas, intervención social del Estado y regulación de la fuerza de trabajo. Argentina, 1890-1990*. En *Estudios del Trabajo*, Nro 1. Buenos Aires, 1991.

Cormick, Hugo. (1997) “Algunos problemas de gobierno y gestión en los municipios del conurbano bonaerense,” en GARCIA DELGADO, (comp) *Hacia un nuevo modelo de gestión local* , Oficina de publicaciones del CBC / UBA, FLACSO , Universidad Católica de Córdoba. Bs.As

Cuenya, Beatriz. *Descentralización y política de vivienda en Argentina*. En Cuenya y Falú, (comps) *Reestructuración del estado y política de vivienda en Argentina*. Centro de Estudios Avanzados. Oficina de Publicaciones del CBC. Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, 1997

Cunill Grau. Nuria. Publicado en la Caracas. *La rearticulación de las relaciones Estado-Sociedad: en búsqueda de nuevos sentidos*. Revista del CLAD *Reforma y Democracia*. No. 4 . Caracas, Julio 1995

Filmus, Daniel, Arroyo, Daniel; Estebanez, María Elina. *El perfil de las ONGs en Argentina*. FLACSO - Banco Mundial , Buenos Aires, 1997

De Piero, Sergio *Organizaciones de la sociedad civil*. Editorial Paidós, Buenos Aires. 2005

García Delgado, Daniel (1997) “Nuevos escenarios locales: cambios en el modelo de gestión”. En García Delgado, (comp) *Hacia un nuevo modelo de gestión local*, Oficina de publicaciones del CBC / UBA, FLACSO , Universidad Católica de Córdoba. Bs.As.

Jordana, Jacint (2001), *Relaciones intergubernamentales y descentralización en América Latina: una perspectiva institucional*, Serie Documentos de Trabajo BID, Washington, DC

Jordana, Jacint y Goma, Ricard (2004) “Introducción: democracia, descentralización y política social “. en Goma, Ricard y Jacint Jordana *Descentralización y políticas sociales en América Latina*. Fundación CIDOB, Barcelona

Lazaro Araujo, Laureano (1999), “Viejos y nuevos paradigmas, desarrollo regional y desarrollo local”, *Ciudad y territorio*, Estudios Territoriales, ##### (122), Madrid.

Pírez, Pedro (1995), “Actores sociales y gestión de la ciudad”, En: *CIUDADES* Nro. 28, octubre-diciembre 1995, RNIU, México

Pérez, Pedro (2001), "Cuestion metropolitana y gobernabilidad urbana en la Argentina", En: Vázquez Barquero, Antonio y Oscar Madoery (comp.), *Transformaciones globales, Instituciones y políticas de desarrollo local*, Edit. Homo Sapiens.

PNUD / BID. *El capital social. Hacia la construcción del Índice de Desarrollo de la Sociedad Civil en Argentina*. Buenos Aires, 2000.

Rofman, Adriana. "Políticas socioproductivas: un intento de adaptación del desarrollo local a la realidad del conurbano bonaerense". En Villar y Rofman (coord.) *Desarrollo local: una revisión crítica del debate*. Ed. Espacios. Buenos Aires, 2006

Soldano, Daniela y Andrenacci, Luciano (2006): Aproximación a las teorías de la política social a partir del caso argentino. En Andrenacci, (compilador) *Problemas de política social en la Argentina contemporánea*. Ed. Prometeo /UNGS, Buenos Aires.

Schteingart, Martha. *La División social del espacio en las ciudades*. En *Perfiles Latinoamericanos*, nro 19. México, 2001

Vazquez Barquero, Antonio (1997), "Crecimiento endógeno o desarrollo endógeno?" *Cuadernos del CLAEH*, 78-79, Montevideo

Vinocur, Pablo y Halperin, Leopoldo. *Pobreza y políticas sociales en la Argentina de los años noventa*. *Políticas sociales* Nro 85. CEPAL, 2004