

Fecha de entrega: 8 de marzo de 2000.
Fecha de aceptación: 20 de abril de 2000.

*Investigadora docente adjunta regular. Instituto del Conurbano Bonaerense –Universidad Nacional del General Sarmiento. Roca 850– San Miguel 1663 – Pcia. de Buenos Aires, Argentina.
Teléfono: 54011 4667-0377-4664-1504 4451-4456/4575.
Fax: 54 011 4451-4578. E-mail: magdachiara@infovia.com.ar

LAS POLÍTICAS SOCIALES EN EL GRAN BUENOS AIRES EN LOS NOVENTA. ALGUNAS REFLEXIONES ACERCA DEL RÉGIMEN LOCAL DE IMPLEMENTACIÓN¹

MAGDALENA GRACIELA CHIARA*

1. INTRODUCCIÓN

En este trabajo nos proponemos explorar las formas en que se reproducen y/o transforman las políticas diseñadas desde niveles centrales en el momento de su implementación en el nivel municipal en el Gran Buenos Aires.² La pregunta que ilumina y justifica el análisis se orienta a identificar los factores que hacen de éste un espacio de transformación de las políticas diseñadas en niveles centrales.

En términos muy generales, las políticas sociales en esta década han sufrido importantes cambios tanto en su sentido como en sus formas de gestión. Si bien existe considerable bibliografía sobre distintos aspectos de estos procesos (cambios en la agenda de los organismos

*"El Gran Buenos Aires" Social Policies the 90's
Some considerations about the local regimen of implatation*

In this paper we intend to explore the different ways in which the policies designed at central levels are reproduced or transformed when they are implemented at municipal levels in "El Gran Buenos Aires"

The reform processes of social policies over the last decade have had important effects on the contents of the programs and on the ways that they have been implemented. These transformations can be seen in focusing on target populations and in the decentralization from national to municipal level. The municipalities of "El Gran Buenos Aires", as centers of implementation, show particular political and functional characteristics as well as a certain body of resources. These conditions are combined to define local implementation system. It is essential to characterize this local system in order to understand how the programs are reorganized during the process of implementation at the local level.

This approach is particularly relevant given that the different political divisions (provinces and municipalities) have become very important places in policy since the decentralization process took place and they are also supposed to be essential in the second phase of the state reform, which is directed at strengthening its institutional capabilities.

Key words: decentralization, local government, latin american municipalities, federalism.

multilaterales, la crisis del Estado y los procesos de reforma, efectos de la implementación de políticas asistenciales desde la perspectiva de los beneficiarios), indagan poco las cuestiones vinculadas a la implementación de las políticas en el nivel municipal. Aunque ha habido avances en la última década en investigaciones acerca de la cuestión municipal, no están centradas en la gestión de políticas sociales. En este marco, nuestro trabajo pretende contribuir al campo de las políticas sociales en un aspecto poco tratado como es el análisis de lo que ocurre en el momento de la implementación en el nivel municipal.

Se recogen aquí los resultados de una investigación realizada en el Instituto del Conurbano

¹ Las reflexiones que se presentan en este trabajo son resultado del trabajo conjunto realizado con María Mercedes di Virgilio en el marco del proyecto de investigación en curso (ver Nota al pie 4).

² Tomamos aquí la delimitación que utiliza el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC), que cuando alude a "los partidos del Gran Buenos Aires" se refiere sólo al conjunto de los 24 partidos que constituyen la conurbación de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Este agregado de partidos presenta a su vez características muy diferentes desde un punto de vista sociodemográfico, socioeconómico y sociosanitario. Con una población total proyectada al año 2000 de 9,046,000 habitantes, en el período 1980-1991 ha presentado una Tasa de Crecimiento Medio Anual del 14.5%. Un 18.9% (7,924,424) de su población tenía en 1991 necesidades básicas insatisfechas.

El crecimiento de los partidos del Gran Buenos Aires respondió a distintos procesos de urbanización y se fueron conformando dos cordones concéntricos alrededor de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. El primer cordón está conformado por los partidos

lindantes a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y presentan la mayor densidad poblacional y tasas de crecimiento menores, mejor provisión de servicios urbanos y sociales y mejores indicadores de salud: Avellaneda, General San Martín, Hurlingham, Ituzaingó, Lanús, Morón, San Isidro, Tres de Febrero y Vicente López. Estos partidos se caracterizan por tener una población con menor proporción de niños y jóvenes, un aumento proporcional de los mayores de 65 años, bajas tasas de natalidad, alta mortalidad general y un saldo migratorio negativo.

El segundo cordón está constituido por los partidos de A. Brown, Berazategui, Esteban Echeverría, Ezeiza, Florencio Varela, José C. Paz, La Matanza, Lomas de Zamora, Malvinas Argentinas, Merlo, Moreno, Quilmes, San Fernando, San Miguel y Tigre. Aunque en los últimos años puede observarse una disminución de su tasa de crecimiento, presentan características muy distintas de los del primer cordón y del interior de la provincia. En términos de su estructura demográfica, se caracterizan por tener poblaciones más jóvenes, con una tasa de natalidad aún alta o estable y una mortalidad general baja y mayores niveles de población con necesidades básicas insatisfechas.

(ungs) que abordó los últimos diez años de los procesos de reforma de la atención de la salud en el Gran Buenos Aires.³ Este trabajo retoma muchas de las preguntas que abrió el estudio sobre el sector salud y se recogen en un proyecto en el que estamos trabajando sobre la gestión de los programas PROMIN y TRABAJAR (ambos financiados por el Banco Mundial) en el nivel local en un municipio del Gran Buenos Aires en el periodo 1995-1999.⁴

Este trabajo se organiza en tres partes. En la primera, presentamos los impactos de los procesos de reforma en las modalidades de gestión de las políticas sociales. En una segunda parte, realizamos una reconstrucción histórica de los cambios en las condiciones de implementación de políticas sociales en el nivel municipal, con particulares referencias a los municipios del Gran Buenos Aires. En la tercera parte, nos aproximamos a identificar algunos factores que condicionan la implementación de programas sociales en el nivel local.



En el desarrollo de la reconstrucción histórica, hacemos referencia a distintos programas; la misma no pretende ser exhaustiva sino sólo abordar a aquellos que permiten caracterizar momentos considerados "clave" para esta reconstrucción. Con posterioridad a la hiperinflación, el *Bono Solidario*, el *Programa PAIS* y el *Fondo del Conurbano* presentan ejemplos del tipo de intervenciones que ponen a los municipios frente a la cuestión de la pobreza como problema masivo. Los programas PROMIN y TRABAJAR son dos casos que permiten aproximarnos a las características que asume el ejercicio de estas funciones en intervenciones financiadas por organismos multilaterales de crédito. Estos programas son tomados como ejemplo para efectuar esta caracterización, razón por la cual no se efectúa aquí un análisis pormenorizado de cada uno y se refiere a bibliografía que ahonda en su descripción y análisis.

Cabe aclarar que aunque esta reflexión se realice en diálogo con los procesos derivados de la implementación de políticas sociales, no significa que estos aportes tengan validez exclusiva para este sector de políticas. Una aproximación a otras políticas públicas permitiría ahondar en las posibilidades de generalizar su aplicación.

No pretendemos aquí avanzar en intentos normativos o prescriptivos sobre modelos "deseables" para implementar políticas sociales en el nivel local. En este trabajo nos proponemos rescatar algunos elementos para construir una mirada acerca de los factores que convierten a este nivel de implementación en un lugar de producción y reproducción de las políticas sociales.

Esta aproximación resulta particularmente relevante, dado que los niveles subnacionales (provincias y municipios) se han constituido en las instancias centrales para la ejecución de las políticas luego del proceso de descentralización y se supone lo serán también en la segunda fase

³ Chiara, et al., 2000.

⁴ El proyecto se titula "La implementación de las políticas sociales en el nivel local: transformaciones en la gestión e impactos en los modos de vida de los sujetos receptores en municipios seleccionados del Conurbano Bonaerense", está dirigido por María Rosa Neufeld y la codirección está a cargo de la autora de este trabajo.

de reforma del Estado que se orienta al fortalecimiento de sus capacidades institucionales.⁵

Resulta importante discutir desde el análisis de la implementación de las políticas sociales, uno de los supuestos sobre los que se fundan los proyectos de reforma del Estado "...la relativa independencia [de la reforma estatal] respecto a la naturaleza de la organización social y política preexistente". Esto lleva a pensar acerca de las limitaciones del paradigma de la relación fines/medios para comprender lo que ocurre cuando se implementan las políticas sociales [Oszlak, 1997: 11-12]; el análisis de los factores que contribuyen con la reorientación de esas políticas en un determinado nivel avanza en la discusión con este supuesto tan extendido.

2. LOS IMPACTOS DE LOS PROCESOS DE REFORMA EN LAS MODALIDADES DE GESTIÓN DE LAS POLÍTICAS SOCIALES

2.1. LA REFORMA DEL ESTADO: EASES E IMPACTOS

Los procesos de reforma impulsados a partir de mediados de la década de los ochentas por los organismos multilaterales en Latinoamérica han estado orientados básicamente a lograr el ajuste fiscal. Estos procesos, dinamizados por objetivos de naturaleza, fundamentalmente, macro económica, han tenido importante capacidad también para reorganizar las relaciones entre el Estado y la sociedad civil en distintos sentidos. Algunos autores ya se han referido a este proceso como "externalización" de la reforma, en tanto influye directamente sobre el conjunto de la sociedad civil, reasignando posiciones y beneficios entre los diferentes grupos [Oszlak, 1994: 57].

La primera fase de la reforma, la denominada "quirúrgica", se caracterizó por "una aparente autonomía de los Poderes Ejecutivos de los países latinoamericanos para fijar nuevas fronteras funcionales con la sociedad y reducir el tamaño e intervención del estado nacional" [Oszlak, 1997: 12]. La reducción del estado nacional implicó un replanteo de sus campos de actuación con la consecuente transferencia de funciones a los niveles subnacionales (*descentralización*) y el desplazamiento hacia el mercado de funciones relativas a

la provisión de bienes y prestación de servicios antes en manos del Estado (*privatización*).

Sin embargo, este replanteo de la relación entre el Estado y la sociedad expresado en los procesos de descentralización y privatización no puede ser visto como mero cambio en los *dominios funcionales* de ambos. Estos cambios generaron también una fuerte reorganización de otras dos dimensiones en que se despliega la relación Estado-sociedad: en la *dimensión material*, en tanto que modificó la forma en que se distribuye el excedente social a través de las vinculaciones fiscales entre ellos, y en las *relaciones políticas*, en cuanto que produjo importantes cambios en la forma en que se distribuye el poder [Oszlak, 1997: 20]. Volveremos luego sobre este punto.

La segunda fase de la reforma del Estado (aún pendiente) se propone como de "rehabilitación y fortalecimiento" y tiene por sujetos a los niveles subnacionales (provincias y municipios) que cuentan con una menor tradición de reforma administrativa, pero que resultan instancias críticas para el ejercicio de las funciones transferidas, así como para la reconstrucción de la legitimidad del Estado reformado.⁶

En este contexto, avanzar en el análisis de las condiciones de la implementación de las políticas sociales, en los niveles subnacionales, resulta crucial para reconocer el punto de partida sobre el cual deberán operar los cambios sustantivos que la segunda fase de las reformas está sugiriendo.

2.2. LOS PROCESOS DE REFORMA DE LAS POLÍTICAS SOCIALES

Los procesos implicados en esta primera fase de la reforma del Estado han estado acompañados por un conjunto de reformas en las políticas sociales⁷ que, impulsadas más o menos explícitamente por los distintos organismos, tienen dos propósitos: hacer más *eficiente* el

⁵ Aludimos aquí al concepto de "capacidad institucional" propuesto por Andre Tobelem que remite a cinco dimensiones: reglas de juego, formas de organización interna, relaciones interinstitucionales, recursos humanos y materiales y, capacidades individuales (Tobelem, 1993).

⁶ Oszlak, *ibid*, p. 39.

⁷ Considero aquí como política social al conjunto de "intervenciones sociales del Estado" [Danani, 1996: 22].

gasto público social y *compensar* los efectos derivados de los procesos de ajuste a través de políticas sociales específicas.

En los planteos de los organismos multilaterales, el discurso sustantivo a las políticas sociales, en torno a la *eficiencia* y a la *equidad* está estrechamente asociado al concepto de *gobernabilidad*. Este concepto implica tres componentes: uno relativo al liderazgo, iniciativa y voluntad política; otro relacionado con la consolidación de una cultura y una institucionalidad democrática; y un tercer componente vinculado a la capacidad de gestión e implementación de las políticas que se adoptan.⁸ Ya en el núcleo del planteo de los organismos multilaterales de crédito, los aspectos sustantivos de las políticas sociales aparecen asociados a aspectos propios de la política y de la capacidad institucional.

Haciendo una gran generalización, las distintas reformas sectoriales de las políticas sociales pueden caracterizarse por tres procesos: *focalización*, *descentralización* y *privatización* [Draive, 1994]. Más allá de las particularidades, se expresan en los distintos sectores de las políticas sociales e implican un fuerte replanteo de las "fronteras" entre el Estado y la sociedad en las distintas dimensiones.

Estos procesos están orientados en parte por los organismos multilaterales que, por sobre los Estados nacionales y con una eficacia derivada del endeudamiento externo, tienen capacidad de condicionar los procesos de planificación y gestión de las políticas de los países de la región desde sus directrices.⁹

La transformación más sustantiva que se ha dado en el campo de las políticas sociales es la *focalización* de las intervenciones del Estado. El pasaje de las políticas universales a políticas orientadas, exclusivamente, a resolver situaciones de pobreza extrema, a través de canastas muy básicas de bienes y servicios, implica no sólo cambios en el alcance de la "gestión de lo público", sino también fuertes cambios en las formas y reglas a través de las cuales se distribuía el excedente social a partir de la pérdida de vigencia de los principios de solidaridad en los que descan-

saba el Estado de Bienestar. En esta dimensión, estas transformaciones implican cambios de fondo en términos de "la posibilidad de equilibrar, a través de la redistribución de recursos materiales, la inherente inequidad del sistema capitalista" [Oszlak, 1994:54]. La prioridad otorgada a la escuela primaria, la jerarquización de la atención primaria y la focalización de algunas prestaciones (como la asistencia alimentaria escolar), son manifestaciones de estos procesos [Coraggio, 1996: 132].

El alcance de estas reformas puede observarse en aquellos programas a cuyo financiamiento contribuyen estos organismos, pero también en programas financiados con fondos presupuestarios de los distintos niveles jurisdiccionales. Un ejemplo de esto es la forma de organización del Programa VIDA,¹⁰ orientado a mejorar la salud materno infantil (financiado por fondos presupuestarios de la provincia de Buenos Aires), que aplica criterios para su focalización muy similares a los adoptados por programas con financiamiento externo como el Programa Materno Infantil y Nutrición (PROMIN).¹¹

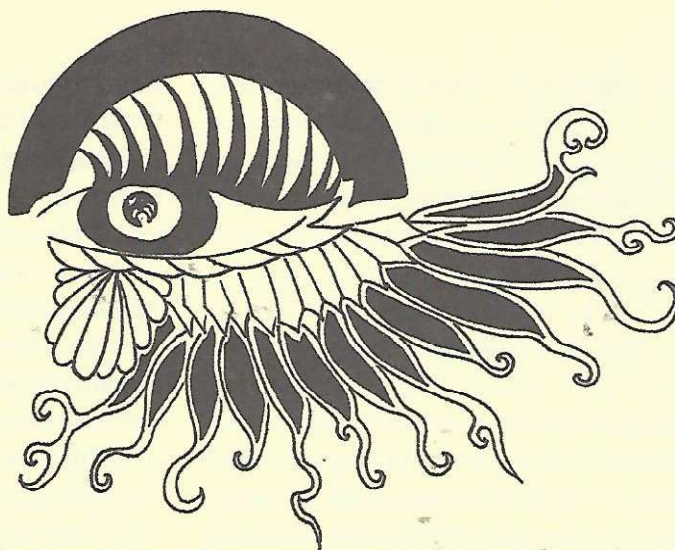
Al igual que en otros sectores de políticas, estos cambios han estado acompañados por un replanteo de responsabilidades respecto del mercado y por la configuración de complejos arreglos público-privados para la prestación de los servicios sociales y la provisión de bienes. La intervención de ONG's en la gestión de recursos públicos, la inclusión de agentes del sector privado en distintas alternativas de gestión de

⁸ Oszlak, *ibid.*, p. 39.

⁹ Coraggio, 1996.

¹⁰ El VIDA es un programa de asistencia alimentaria que tiene como finalidad disminuir la morbi-mortalidad infantil atendiendo las necesidades nutricionales de las mujeres embarazadas y de los niños menores de 0 a 5 años, pertenecientes a sectores pobres estructurales de la provincia de Buenos Aires. El programa se propone alcanzar esta meta estimulando la participación de las mujeres, con el objeto de crear una red solidaria para el cuidado de su salud y la de su familia, a través de la organización comunitaria. Esto es, a través de la distribución diaria de raciones de leche, cereales y huevos, realizada por trabajadoras vecinales o *manzaneras* [Andrenacci, *et al.*, 1999].

¹¹ El PROMIN tiene por objetivo reducir la morbi-mortalidad del grupo materno infantil para lo cual define una estrategia de fortalecimiento del primer nivel de atención y su relación con el segundo nivel. Se financia con fondos del Banco Mundial (particularmente la inversión en infraestructura, equipamiento y capacitación) y de los presupuestos de las distintas jurisdicciones (nacional, provincial y municipal). Ministerio de Salud y Acción Social de la Nación, *s/f.* (Ver información en Cuadro 1 del Item 2.3).



la salud¹² y la educación son algunas de sus expresiones.

Los procesos de *descentralización*, en términos generales, implican replantear la relación entre la administración y el poder y, en consecuencia, reorganizan las relaciones entre el Estado y los actores de la sociedad. Se orientan a producir un cambio en el lugar donde se toman las decisiones de un órgano central hacia instancias subnacionales (provincias y municipios) más cercanas a la población, bajo el supuesto de que dicho cambio va a someter a estas instancias subnacionales a un mayor y más efectivo control de parte de la población [Palma y Rufian, 1991a: 2].

Desde una perspectiva jurídica, para hablar de descentralización resulta indispensable que se cumplan un conjunto de requisitos: personalidad jurídica, soberanía popular e independencia de la administración central.¹³ No obstante, las situaciones que aparecen en la práctica no presentan esa pureza, sino una variedad importante de grados y de matices para cada uno de los sectores.

La descentralización puede ser vista como un *conjunto complejo de procesos* orientados a los objetivos de distribución territorial del poder y de la legitimidad del estado. Las características de las instituciones, la naturaleza de las funciones transferidas, el comportamiento del sector público y de los actores de la sociedad son cuatro

factores que determinan su carácter contradictorio y que deben ser tomados en cuenta en el análisis de los procesos descentralizadores.

Para el análisis de estos procesos, algunos autores han adoptado el concepto de *continuo: descentralización/desconcentración/centralización*, en función de discutir la descentralización como *medio* en función de los objetivos políticos y del contexto histórico e institucional específico [Badía, 1992].

El análisis de la historia reciente de transferencias de competencias del nivel central a los subnacionales, así como el diseño de propuestas de políticas, exige reconocer estas *zonas grises* y dinamizar los conceptos (asumir su carácter "dialéctico")¹⁴ en función de poder caracterizar los sentidos que entrañan los procesos particulares de descentralización.

Como resultado de estos procesos se ha producido una ruptura con la matriz que caracterizó los modos de implementación de políticas sociales, dando paso a una nueva forma,

12 El subsector público de salud es un ejemplo en el que se han ido configurando en el nivel local estos arreglos público-privados [Chiara, *et al.*, 1999].

13 Los tres requisitos a los que alude la bibliografía son: (a) que los que se descentralicen sean entes con *personalidad jurídica*; (b) que sus autoridades sean elegidas por la *soberanía popular*; y (c) que puedan actuar con *independencia de la administración central* sin que ésta pueda ejercer más control sobre sus actos que el de legalidad [Palma y Rufian, 1991a: 21].

14 S. Boisier advierte acerca del "error de atribuir un carácter lineal y unívoco al proceso, atribuyendo a su puesta en marcha ya sea al Estado/Gobierno solamente o a la sola fuerza de las luchas sociales. Se desconoce su carácter dialéctico, esencial para entender la práctica de la descentralización" [Boisier, 1990: 21].

aún en definición, pero que incorpora de distinta forma y con distintos niveles de eficacia en la prestación de los servicios a los niveles subnacionales (provincias y municipios) y a otros actores sociales.

2. 3. LA "PUESTA EN MARCHA" DE LOS PROGRAMAS SOCIALES

Reducidas las estructuras del Estado nacional y en concordancia con los lineamientos de los organismos multilaterales de crédito, la mayor parte de los programas sociales requieren para su implementación de la intervención de distintas unidades en los niveles subnacionales (provincias y municipios); el desarrollo del programa en su conjunto dependerá del desempeño de cada una de estas instancias. Algunas son unidades especialmente creadas para su desarrollo (Unidades Ejecutoras)¹⁵ y otras son unidades que ejercen otras tantas funciones de línea ade-

más de las comprendidas por el programa (Secretarías de Salud y Acción Social, Direcciones de Hospitales, Secretarías de Empleo y Producción, Consejos Deliberantes; etc.).

La nómina de programas que se gestionan en estas condiciones es bastante extensa. Entre los financiados por el Banco Mundial, podemos mencionar el Programa Salud y Nutrición Materno Infantil (PROMIN), el Programa de Descentralización de la Educación Secundaria y Mejoramiento de la Calidad Educativa (PRODYMES I y II), el Programa de Desarrollo del Sector Salud Provincial (PRESSAL), la Red de Protección Social I, Proyecto de Lucha contra el SIDA y Enfermedades de Transmisión Sexual (LUCIDA), y la Red de Protección Social (Programa TRABAJAR II) (ver Cuadro 1).¹⁶

Estos programas se organizan bajo un esquema desconcentrado¹⁷ con un organismo central responsable (algún Ministerio Nacional o Secretaría de Estado) donde se radica la Uni-

Cuadro 1: Programas sociales descentralizados financiados por el Banco Mundial

Proyecto	Organismo Responsable	Monto préstamo en Millones u\$s
Programa Salud y Nutrición Materno Infantil (PROMIN I y II)	Ministerio de Salud y Acción Social	100 100
Descentralización de la Educación Secundaria y Mejoramiento de la Calidad Educativa (PRODYMES I y II)	Ministerio de educación	190 115
Desarrollo del Sector Salud Provincial (PRESSAL)	Ministerio de Salud	101
Red de Protección Social I	Min. de Economía, Sec de Des Social, Min de Educación, Min de Salud, Min de Trabajo.	152
Proyecto de Lucha contra el SIDA y Enfermedades de Transmisión sexual (LUCIDA)	Ministerio de Salud	15
Red de Protección Social (TRABAJAR II)	Ministerio de Trabajo	75

Fuente: Naciones Unidas "Cooperación Multilateral en Argentina 97/99. El Sistema de las Naciones Unidas y la Cooperación Multilateral. 1999

dad Central del programa, responsable de las funciones de programación y coordinación central de la ejecución; el organismo central es quien aporta los recursos presupuestarios por la contraparte nacional. A su vez, se organizan "en cascada" hacia abajo, Unidades Ejecutoras Provinciales que son las que articulan a su vez con las distintas instancias subnacionales. En los casos en que el programa intervenga

sobre competencias municipales se organizan Unidades Ejecutoras también en ese nivel.¹⁸

¹⁵ Estas unidades no siempre son financiadas en los niveles subnacionales con fondos de los organismos.

¹⁶ Se excluyeron aquellos proyectos vinculados a obras sociales y seguridad social por no implicar directamente a los niveles subnacionales.

¹⁷ Desde un punto de vista administrativo, "desconcentración" alude a una "... mera transferencia de funciones de gestión sin que esto implique la delegación de atribuciones". [Cormick, 1992: 18-19].

¹⁸ Esta tendencia parece comenzar a revertirse -no sin dificultades- a partir de la iniciativa del nuevo gobierno nacional de unificación de Unidades Ejecutoras de programas en algunos sectores de las políticas sociales.

Los programas parten siempre de un diagnóstico acerca del contexto institucional e incluyen en su diseño componentes de fortalecimiento institucional; sin embargo, las estrategias de implementación de estos programas de gestión desconcentrada suponen una relativa independencia de las intervenciones respecto de la naturaleza de la organización política y social preexistente al programa y se presentan como respuestas técnicas para resolver los problemas de los que se desprenden sus objetivos.

Estos planteamientos se basan en ciertos supuestos acerca de la relación entre decisión y acción que Oscar Oszlak denomina modelo de "intelección". Desde este modelo se piensa como universal la aplicación de la lógica fines/medios y se presupone que la acción puede siempre subordinarse a la razón. A partir de esto es que las propuestas son prescriptas como "estados deseables" o "patrones de referencia y medición" a efectos de constatar el grado en que el "sistema real" se aparta del estado deseable. Toda desviación, carencia u obstáculo, toda "anormalidad" ocurrida en el "proceso de implementación", aparece -desde esta óptica- como un signo de patología que conspira contra la materialización del modelo especificado conceptualmente [Oszlak, 1978: 11].

Dos razones justifican la necesidad de aproximarnos desde otra perspectiva a este problema. En primer lugar, porque dado que estos programas involucran en la gestión a distintos actores públicos y de la sociedad, las actividades previstas en los mismos, se manifiestan a través del conflicto, la negociación y el compromiso, comportamientos que tienen una naturaleza básicamente política y que están lejos de responder a un diseño racional previo. En segundo lugar, porque resulta imprescindible prever sucesivas redefiniciones a su formulación inicial derivadas de la especificación que sufre una propuesta que se desarrolla con algún grado de descentralización.

Las dificultades y obstáculos encontrados para alcanzar objetivos difíciles de discutir en sus contenidos están hablando de ciertas condiciones del nivel local de implementación, que resulta necesario conocer en función de poder enunciar ex-

plicaciones que superen la identificación de "comportamientos patológicos" o "desviaciones".

3. LOS PROGRAMAS SOCIALES EN EL GRAN BUENOS AIRES. LA HISTORIA DE CONSTRUCCIÓN DEL RÉGIMEN LOCAL DE IMPLEMENTACIÓN

El campo de intervención social del Estado no responde a un diseño racional, sino a procesos (a veces contradictorios entre sí) contruídos históricamente. En la provincia de Buenos Aires, el campo de las políticas sociales en el nivel municipal se ha ido constituyendo por un progresivo proceso de transferencia de funciones hacia los municipios y hacia otros agentes desde los niveles centrales (nacionales y provinciales).

Inversamente, los procesos de reasunción del ejercicio de funciones desde la provincia en algunos sectores de políticas,¹⁹ y las reformas del régimen municipal han tenido también gran capacidad de reorganización de las relaciones en el nivel local. Se identifican en este campo procesos fragmentados, complejos y, en diferentes sentidos, de *descentralización*, *desconcentración* y *centralización*, a los que ya hemos aludido genéricamente.

Asociado a estos procesos, distintos actores sociales (entidades profesionales, comisiones barriales, cooperativas, sociedades de fomento, organizaciones de tierras y vivienda, redes dedicadas a problemáticas específicas) se han ido comprometiendo progresivamente en la gestión de las políticas sociales desde la constitución de la demanda hasta la gestión, a través de particulares arreglos público-privados. Estas modalidades de compromiso han sido muy diversas: la asunción de funciones en la gestión del sector (delegada explícitamente o no por el municipio, como es el caso de las comisiones barriales, cooperadoras y sociedades de fomento), la organización por la defensa del carácter público de la salud o la educación (distinto tipo de Mesas Multisectoriales), o la organización para la defensa de intereses profesiona-

¹⁹ La provincialización de algunos hospitales antes bajo jurisdicción municipal es un ejemplo de ello (Hospital Luciano y Mariano de la Vega en el Partido de Moreno, provincializado en el año 1999).

les de tipo corporativo (sindicatos y asociaciones profesionales).

La aproximación a la implementación de las políticas sociales permite trascender el análisis estrictamente formal acerca de las *funciones* que le son transferidas a los municipios. La dinámica generada entre el nivel provincial y los municipios y con la sociedad, remite a *aspectos materiales*, es decir, a los mecanismos y sentidos de la redistribución por parte del Estado del excedente a través de las políticas tributarias y de asignación del gasto y también a cuestiones de índole *política*, tales como la construcción de la legitimidad, los niveles de autonomía y las capacidades institucionales necesarias para el ejercicio de estas funciones por parte del Estado [Oszlak, 1997: 20-21]. La presentación que hacemos a continuación tiene por propósito organizar los procesos en las tres dimensiones (funcional, material y de poder) e identificar ciertos puntos de quiebre en las condiciones bajo las cuales, se implementaron en el nivel municipal las políticas sociales a lo largo de la última década.

En términos generales y a modo de aproximación organizamos los procesos reconociendo dos grandes *clivajes* que marcan cambios importantes en todas o en alguna dimensión de la relación Estado-sociedad y presentan validez para los procesos de implementación de políticas sociales: a) el proceso hiperinflacionario de 1989 y, b) la aparición de programas de gestión desconcentrada financiados por organismos multilaterales a partir de 1993.

El propósito de este desarrollo es reflexionar a través del análisis de estos puntos de quiebre en torno a las características de este nivel de implementación de políticas sociales viendo cómo han contribuido a la configuración de un *régimen local de implementación* con características particulares para los partidos del Gran Buenos Aires. Este concepto nos permitirá identificar el conjunto de condiciones que regulan las actividades comprendidas en una determinada intervención más allá de lo establecido por los distintos programas, es decir, los factores que inciden en su transformación.²⁰

3.1 LAS FUNCIONES DE LOS MUNICIPIOS EN POLÍTICA SOCIAL: UNA INSTITUCIONALIDAD RESULTANTE DE LOS PROCESOS DE DESCENTRALIZACIÓN, DESCONCENTRACIÓN Y CENTRALIZACIÓN

Como resultado de la primera fase de reforma del Estado, las instancias subnacionales han sido receptoras de un conjunto de funciones relativas a salud, educación y políticas de asistencia a la pobreza que no han resultado de una formulación programática, sino de condiciones históricas específicas y de un cúmulo de determinaciones externas [Cormick, 1997:342].

Así, en tanto construcción histórica, las funciones asumidas por los municipios y las estructuras a través de las cuales se ejercen, son resultado de las *repercusiones horizontales y verticales* de las políticas públicas, en tanto éstas no generan sólo procesos por fuera sino también hacia adentro del Estado. Esta aproximación nos permite rescatar las distintas instancias de articulación con la sociedad civil que se van constituyendo en torno a distintos "nodos" en los que se tejen relaciones en función de las distintas "tomas de posición" [Oszlak y O'Donnell, 1976: 117]. Esto implica no tener un concepto monolítico del municipio y sus intervenciones.

Avanzando en las condiciones político-institucionales, resulta importante señalar que la Constitución Provincial establece muy limitadas competencias a los municipios en materia de políticas sociales. Es a través de leyes y decretos provinciales (para el nivel de las políticas) y de convenios para transferencia de funciones particulares derivadas de los proyectos, que se han ido dando procesos de desconcentración y descentralización que tuvieron y tienen a los municipios como órganos receptores de las mismas.

²⁰ Un régimen es un *ordenamiento político* que institucionaliza valores importantes para la toma de decisiones públicas...; pero un régimen es también, un *ordenamiento organizativo*, que ayuda a definir y a consolidar los valores políticos que le son inherentes. Por lo tanto, un régimen de implementación puede ser considerado como un arreglo entre los participantes en la implementación, que identifica los valores que deben acatarse durante ese proceso y un marco organizativo para la promoción de esos valores [Stocker, 1989: 375].



Son estos procesos de desconcentración y descentralización los que otorgan a los municipios un lugar particular respecto del resto de los actores implicados en el *entramado*²¹ del sector en el nivel local, en tanto captan y canalizan recursos de distintas agencias.

En la Constitución de la provincia de Buenos Aires se mantiene la visión del municipio como “una suerte de administrador de consorcio que no reúne entre sus competencias el dictado de políticas” [Cormick, 1997:348]. Su función es ejecutar aquellas diseñadas a nivel provincial y, por tanto, no necesita una gran disponibilidad de recursos. Según el *estatus* atribuido constitucionalmente, se trata de un órgano *autárquico* en tanto sólo elige a sus autoridades.

La Constitución Provincial le atribuye al municipio el carácter de administrador de los intereses y servicios locales, cuya especificación es competencia de la Legislatura de la Provincia a través de la sanción de la Ley Orgánica de las Municipalidades.

El funcionamiento de los municipios de la provincia está regulado por la Ley Orgánica Municipal²² la que define la composición y las atribuciones de los departamentos (legislativo y ejecutivo), su forma de funcionamiento, los recursos y la forma de organización de la gestión. Las competencias en el campo de las políticas sociales se refieren al funcionamiento de establecimientos sanitarios y asistenciales, la difusión cultural y los servicios públicos; estas competencias están condicionadas por la existencia de normativa dictada por la provincia.

El alcance de esta situación se ve reforzado por la dependencia de los recursos de origen provincial, aspecto que analizaremos más adelante. Desde este ordenamiento legal se define un encuadre *limitado* pero también *ambiguo* de competencias y funciones a ejercer desde el municipio.

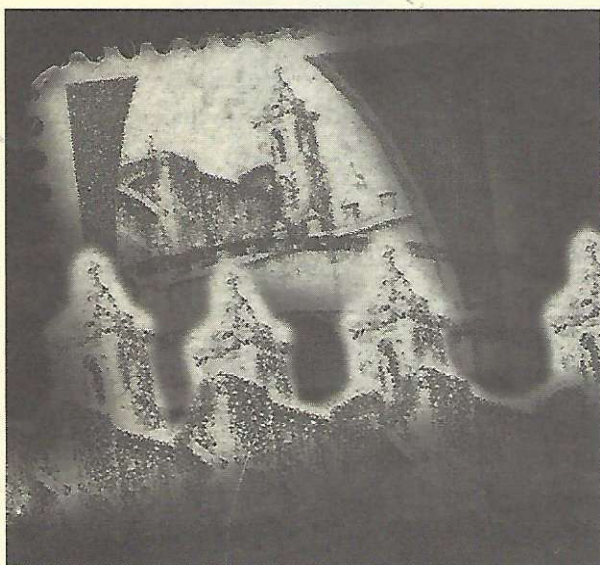
Desde una perspectiva institucional formal, los municipios de la provincia de Buenos Aires resultan instancias de carácter básicamente administrativo con un “escaso campo de acción autónomo” y con importantes mecanismos de control de parte de la provincia [Cormick, 1992: 155]. Sin embargo, los sucesivos avances en la municipalización de la pobreza como “cuestión”²³ advierten respecto de cambios en el papel que efectivamente pasan a desempeñar los municipios, en particular en el Gran Buenos Aires.

A pesar de las limitadas competencias con que cuentan, la agudización de la crisis y la implementación de programas originados en niveles centrales, ha dado lugar a una redefinición de las funciones efectivamente ejercidas

21 El concepto de entramado rescata el conjunto de las relaciones entre actores públicos y privados “que toman decisiones sobre el uso de recursos comunes con respecto a un determinado problema” [Subirats, 1989: 119]. Un desarrollo más centrado en el concepto de “entramado” y su capacidad analítica se encuentra en Jordana, 1995.

22 Decreto/Ley 6769 de 1958.

23 Llamamos ‘cuestiones’ a estos asuntos (necesidades, demandas) ‘socialmente problematizados’. [...] Toda cuestión atraviesa un ‘ciclo vital’ que se extiende desde su problematización social hasta su ‘resolución’. A lo largo de este proceso, diferentes actores afectados positiva o negativamente por el surgimiento y desarrollo de la cuestión, toman posición frente a la misma. Los comportamientos (decisiones, acciones, etc.) involucrados en estas tomas de posición tienden a modificar el mapa de relaciones sociales y el universo de problemas que son objeto de consideración en la arena política en un momento determinado [Oszlak y O'Donnell, 1976: 110-111].



(aunque conservando siempre su carácter delegado). Se comprende desde esta perspectiva el sentido de la observación de Prevot-Schapira acerca de que la controversia autarquía/autonomía salió en la última década del dominio de los administrativistas para "convertirse en un espacio central en la ejecución de políticas sociales más territorializadas y de nuevas formas de acción y de gestión" (Prevot-Schapira, 1993: 779).

Dos hechos permiten establecer clivajes en el plano funcional aunque con importantes consecuencias también en el plano político. Un primer fenómeno es el de la hiperinflación de 1989, a partir de la que se replantearon las funciones tradicionalmente ejercidas por los municipios en materia de política social y se pusieron en cuestión sus propias capacidades institucionales. Un segundo fenómeno es el que se dio a partir de 1993 con la gestión descentralizada de programas con financiamiento externo.

Aunque en el campo institucional, el fenómeno de la hiperinflación de 1989 no produjo modificaciones en el *estatus* de los municipios, se modificaron radicalmente las condiciones del contexto y también las funciones que efectivamente comenzaron a ejercer frente a la crisis,

hasta el momento concentradas en aspectos relativos a la gestión del primer nivel de atención de salud y algunas actividades vinculadas con la cultura y el deporte.²⁴

A partir de la crisis hiperinflacionaria, el nivel municipal se convirtió en "arena"²⁵ en la cual se procesan problemas y se convierten en "cuestión"; las iniciativas de asistencia alimentaria se generalizaron a partir de entonces. La suspensión del *Programa Alimentario Nacional* (PAN) en plena hiperinflación [Prevot-Schapira, *ibid.*, p. 790] y la implementación de *programas alternativos* originados en jurisdicción provincial, obligaron a los municipios a hacer frente a la pobreza como problema político, social y de gestión.

Más tarde -pero el mismo año-, la entrega a través de los municipios del *Bono Nacional Solidario* a cambio de trabajo, significó transformaciones importantes para el nivel municipal como implementador de política social. En primer lugar, dada la centralidad que adquirió por la rapidez con que comenzó a implementarse y la modalidad de asignación del recurso (bonos con valor dinero). En segundo lugar, porque se trató de una intervención masiva, lo cual significó también una ruptura con las intervenciones desarrolladas hasta entonces, de corte más "micro". La naturaleza del recurso y su masividad contribuyeron con una mayor estatura política del problema y de la intervención municipal.

La gestión del *Programa PAIS*,²⁶ que comenzó a desarrollarse a partir de 1990 como respuesta a la crisis hiperinflacionaria, presentó a los

24 Las competencias cristalizadas tanto en la Constitución Provincial como en la Ley Orgánica Municipal hablan de un campo de políticas restringido a estos sectores.

25 Recuperamos aquí el concepto de "arena" como espacio en el que "convergen, luchan y concertan las fuerzas políticas" [Aguilar Villanueva, 1991: 31].

26 El Programa Alimentario Integral y Solidario fue un programa provincial gestionado a través de los municipios entre 1990 y 1994, que tuvo por propósito asistir a grupos de familias a través de la entrega de dinero para compra comunitaria de alimentos. La participación de las ONG's como promotoras de la conformación y responsables del seguimiento de los grupos, y la entrega de dinero directamente a los grupos, resultó una característica que diferenciaba a este programa de otros antecedentes [Finkelievich y Peñalva, 1994]. Para un mayor desarrollo puede consultarse también Chiara, 1995; Hintze, 1992 y Prevot-Schapira, 1996.

municipios otras exigencias, ya que en la gestión del programa estaban previstas instancias de concertación para la gestión y seguimiento del programa con organizaciones sociales y el trabajo con los grupos de familias destinatarias. Este programa constituyó una de las primeras expresiones de políticas focalizadas, gestionadas por los municipios, por esa razón se expresaron en su desarrollo rupturas y conflictos con una tradición más universalista (o con pretensión de universalidad).

Recapitulando, sin modificarse sus competencias, entre 1989 y 1992 los municipios asumieron el ejercicio de nuevas funciones vía programas y proyectos, cuyos recursos eran entregados, o bien, directamente a la población, o a través de ellos mismos. Esto tuvo como consecuencia la modificación de las relaciones con los actores locales en tanto aparecieron nuevos interlocutores de los municipios (organizaciones no gubernamentales —ONG's—, grupos de base, organizaciones sindicales), y nuevas relaciones con viejos actores (como la Iglesia o Caritas) a partir del protagonismo que se le atribuía en el diseño de estos programas.

La creación de un fondo de inversión social, el *Fondo de Reparación Histórica del Conurbano Bonaerense* (FRHCB) en 1992, significó una posibilidad de realizar inversiones sin precedentes en el Gran Buenos Aires.²⁷

En los aspectos formales de su organización, los grados de descentralización se darían según las características de los proyectos. Sin embargo, en su ejecución, la intensidad de la descentralización de cada uno estuvo en concordancia con las características de las relaciones políticas entre la provincia y los municipios. El análisis de esta dimensión resulta significativa para el análisis de las relaciones funcionales, porque se identifican allí los vínculos institucionales entre los distintos niveles y las negociaciones políticas que permiten, por ejemplo, la realización de obras y el protagonismo del municipio en cada caso [Cormick, 1997:345].

A partir de 1993, la gestión descentralizada de programas con financiamiento de organismos multilaterales²⁸ marcó también un quiebre

en el ejercicio de funciones de parte de los municipios. Programas como el *PROMIN*²⁹ y el *TRABAJAR*³⁰ impusieron el ejercicio de nuevas funciones y exigieron la puesta en juego de capacidades no demasiado desarrolladas en estos niveles. Ambos están financiados por el Banco Mundial y por contrapartes del presupuesto nacional, el *PROMIN* prevé, asimismo, contraparte de los presupuestos provinciales y también municipales, en los proyectos en desarrollo en la Provincia de Buenos Aires.

El *Programa Materno Infantil y Nutrición* (*PROMIN*) inauguró la gestión bajo la forma de proyecto en los municipios en el área de salud y parcialmente en la de acción social. La gestión del presupuesto de cada proyecto, la capacitación de recursos humanos, la promoción de cambios hacia nuevos modelos de gerenciamiento y atención, y la adopción de mecanismos de articulación intersectorial constituyeron novedades para los municipios y también para otros actores vinculados a estos problemas. Esto tuvo importantes consecuencias en las capacidades exigidas para el ejercicio de estas funciones. Sobre este aspecto nos referiremos más adelante.

En el mismo sentido, el programa *TRABAJAR* implicó para los municipios, asumir la gestión de la problemática de los desocupados a gran escala, bajo un conjunto de condiciones impuestas por su diseño: la generación de proyectos, el diseño de formas de asistencia técnica y

27 Para un mayor desarrollo acerca de los antecedentes y del proceso político e institucional de creación del FRHCB, véase Danani, *et al.*, *op. cit.*.

28 Ver Tabla en Ítem 2.3 de este trabajo.

29 Una descripción del programa fue presentada precedentemente (Nota al pie 11).

30 El programa *TRABAJAR* comenzó a implementarse en marzo de 1996 en reemplazo del PIT (Programa Intensivo del Trabajo). Su propósito es reducir la pobreza a través de la creación de empleo subsidiado; esto es, la creación de puestos de trabajo de baja remuneración destinados a trabajadores desempleados que viven en barrios y/o zonas pobres, involucrándolos en proyectos de pequeña escala radicados, precisamente, en el ámbito barrial y/o comunitario. El programa se propone reducir la pobreza no sólo proveyendo empleo remunerado, sino dinamizando los intercambios comerciales en ese mismo ámbito —es decir, con los ingresos percibidos, los beneficiarios estarían en mejores condiciones de adquirir productos producidos y/o comercializados por otras familias pobres de la comunidad local. Se financia con fondos del Banco Mundial y del presupuesto nacional [Di Virgilio, 1999]. Una descripción detallada del programa puede encontrarse en el texto citado.

el control de la ejecución de las actividades. Según lo previsto en el programa, los municipios están habilitados para presentar proyectos en *forma exclusiva o avalando como co-ejecutor* a una organización de la sociedad civil. En ambos casos, son responsables también de la co-financiación de las obras a realizar en el marco del programa. Esta característica de su diseño interpela fuertemente a las capacidades institucionales de los municipios tanto en sus recursos (humanos y financieros) como en aquellas vinculadas a las relaciones interinstitucionales y las formas de organización interna.

En este recorrido mostramos cómo las funciones asumidas por los municipios del Gran Buenos Aires en materia de políticas sociales fueron resultado de procesos de descentralización y desconcentración (y centralización en algunos casos), cuyos sentidos fueron orientados por tensiones de naturaleza política, más allá de las competencias formalmente establecidas y del diseño de los programas en sus inicios.

3.2. LOS MUNICIPIOS DESDE UNA PERSPECTIVA ECONÓMICO-FINANCIERA: LA IMPORTANCIA DE LA RELACIÓN CON EL GOBIERNO PROVINCIAL

Los cambios en las funciones ejercidas por los municipios deben analizarse en el contexto de las condiciones económico-financieras, ya que éstas limitan su capacidad de acción en el desarrollo de políticas sociales. El recorrido histórico confirma también en esta dimensión la periodización ya enunciada a propósito del análisis funcional.

Años antes de la crisis hiperinflacionaria de 1989, los intentos por aumentar la autonomía municipal se concentraron en sucesivas reformas al régimen de coparticipación. La hiperinflación modificó radicalmente las condiciones del contexto de los municipios, neutralizando el impacto positivo que pudo haber tenido el aumento de recursos derivado de estas reformas y, redefiniendo el escenario local de implementación de las políticas.

Las sucesivas reformas del régimen de coparticipación municipal en la Provincia de Bue-

nos Aires (1987 y 1988) implicaron un importante incremento de la masa coparticipable hacia los municipios.³¹ Estas reformas fueron particularmente importantes, en tanto los recursos recibidos vía coparticipación de parte de la provincia constituían, en 1988, aproximadamente un 40% del total de los recursos de los municipios del Gran Buenos Aires. Cabe aclarar que la importancia relativa de los aportes provinciales no es homogénea para todos los municipios: crece en aquellos más pobres y resulta menor en los de mayor nivel socio-económico del Gran Buenos Aires.³²

En el contexto de estas reformas se modificaron los criterios para realizar la distribución entre municipios. Además de criterios relativos a la capacidad tributaria y la superficie del partido, incluyeron parámetros referidos al sector salud: número de camas, nivel de complejidad, factor de ocupación, egresos médicos, pacientes atendidos, establecimientos sin internación.

La crisis hiperinflacionaria de 1989, que tuvo efectos fuertemente recesivos, y crudas consecuencias para el consumo de los sectores más vulnerables de la población, constituyó una línea de corte con las funciones desplegadas por los municipios hasta el momento.

Este fenómeno macroeconómico y los conflictos sociales derivados, reconfiguraron radicalmente las condiciones de implementación de las políticas en todos los niveles y en los municipios en particular. Los procesos más relevantes que operaron a modo de nuevas condiciones fueron tres: la caída de los recursos, la consecuente rigidización del gasto a la baja y la ampliación de las plantas de personal en términos agregados.

Con relación al primer fenómeno, los recursos recaudados por los municipios sufrieron un doble proceso: por una parte, los valores de los impuestos y tasas fueron actualizados muy tardíamente y por la otra, los efectos recesivos de

³¹Leyes provinciales 10,559 de 1987 y 10,752 de 1988, ampliaron la masa coparticipable entre los municipios de un 9.25% (situación previa a las leyes) a un 14.14% (1987) y, posteriormente, a un 16.14% (1988).

³²Dadas las limitaciones de este trabajo no se profundiza en la información de base que sustenta estas afirmaciones. Remitimos a Chiara, *et al.*, 2000.

la inflación contrajeron la capacidad de los contribuyentes, quienes desplazaron el cumplimiento de las obligaciones para con la municipalidad y también para con la provincia.

En segundo lugar, el análisis de la estructura y evolución del gasto de los municipios del Gran Buenos Aires en el periodo 1988-1990 [Basile, 1996] muestra que la partida personal fue la única que creció en valores absolutos y pasó a tener una participación mayor en el total del gasto a costa de las partidas destinadas a responder a las demandas de la población. En tercer lugar, el incremento en términos agregados de las estructuras de personal en cargos de menor jerarquía a partir de este periodo permite suponer un primer intento de los gobiernos locales de absorber en sus estructuras a la población expulsada del mercado de trabajo. Resulta crucial comprender este fenómeno debido a que afectó muy particularmente las capacidades institucionales de los municipios, aspecto en el que nos detendremos en el punto siguiente.

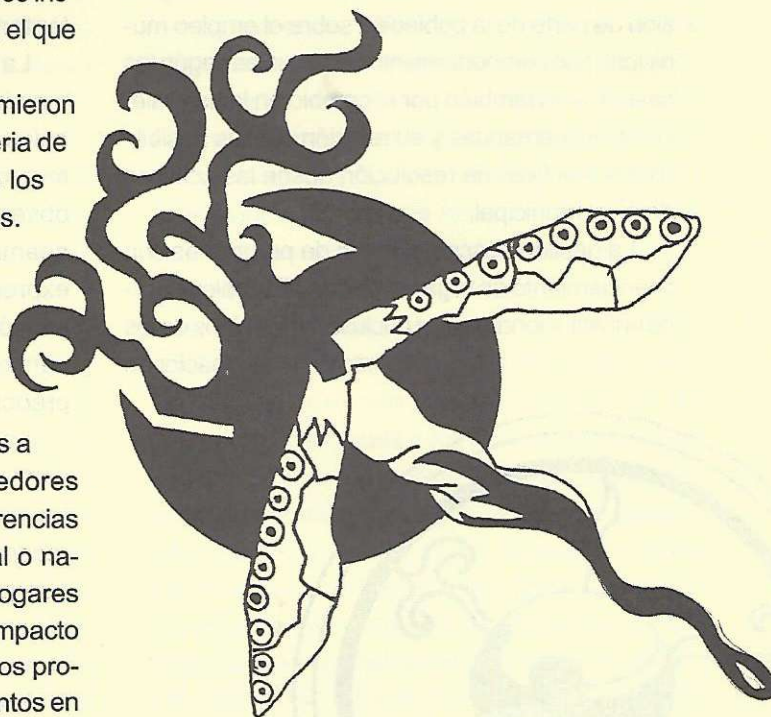
A partir de 1989, los municipios asumieron el ejercicio de nuevas funciones en materia de políticas sociales sin haberse ampliado los recursos ni modificado sus competencias.

Los programas sociales gestionados por los municipios a partir de la hiperinflación comienzan a focalizar su población objetivo. Programas como el *Bono Solidario*, el Programa PAIS, el Programa SALUD con el PUEBLO o aquellos orientados a proveer asistencia alimentaria a comedores populares e infantiles implicaron transferencias directas de recursos de origen provincial o nacional³³ a poblaciones determinadas (hogares NBI, población infantil en riesgo, etc). El impacto mayor de la implementación local de estos programas estuvo asociado a los requerimientos en las capacidades para gestionar la asignación de los recursos a los grupos destinatarios de los mismos.

La creación del fondo de inversión social denominado *Fondo de Reparación Histórica del Conurbano Bonaerense* en 1992, implicó la posibilidad para el gobierno de la provincia de dispo-

ner de un fondo especial para inversión en obra pública compuesto por un 10% del total de la recaudación nacional del impuesto a las ganancias (aproximadamente entre 600 y 800 millones de pesos anuales) [Danani, *et al.*, 1997: 19].

La creación y operación del fondo se dio en un contexto caracterizado por el crecimiento de los ingresos de los municipios, pero en una estructura del gasto muy rígida a la baja, consecuencia del aumento de los gastos en personal. En este contexto, la inversión que facilitaba el fondo en infraestructura social (centros de salud, escuelas, jardines de infantes y polideportivos) era



³³ Esto significa que no ingresaban a los presupuestos municipales.

muy superior a la capacidad de inversión genuina de los municipios.

La modalidad de gestión del fondo hacia adentro de la estructura provincial (expresada en el fortalecimiento de la figura del gobernador frente a los ministerios), y en la relación entre el gobernador y los intendentes municipales permite atribuirle impactos no sólo materiales sino también políticos. La gestión del fondo afectó muy particularmente los niveles de autonomía de los municipios y las formas de producción de legitimidad desde el Estado local. Más adelante desarrollaremos este aspecto.

Pocos años después del incremento de la recaudación derivado del crecimiento de la actividad económica, las tasas de desocupación abierta subieron aceleradamente en todo el país y en particular en el Gran Buenos Aires.³⁴ Este fenómeno de carácter "macro" comenzó a condicionar muy fuertemente a los municipios, no sólo por la presión de parte de la población sobre el empleo municipal (con comportamientos desiguales según los casos), sino también por el cambio en la naturaleza de las demandas y su relación con las posibilidades efectivas de resolución desde las políticas de nivel municipal.

La gestión descentralizada de programas con financiamiento de organismos multilaterales implicó la institucionalización (incluso en términos de los recursos) de asignaciones

focalizadas de recursos sociales. Estos programas comenzaron a operar en el nivel local bajo la forma de proyectos con asignaciones específicas, en tiempos acotados y con compromisos de actuación y de asignación de contrapartes, también precisos.

Esta nueva modalidad de intervención social, de la cual los programas PROMIN y TRABAJAR son ejemplos, plantea importantes cambios en el nivel material respecto de la dinámica anterior en tres aspectos:

a. Significa importantes asignaciones de recursos destinados a políticas sociales de las que no se podría disponer desde los presupuestos municipales.

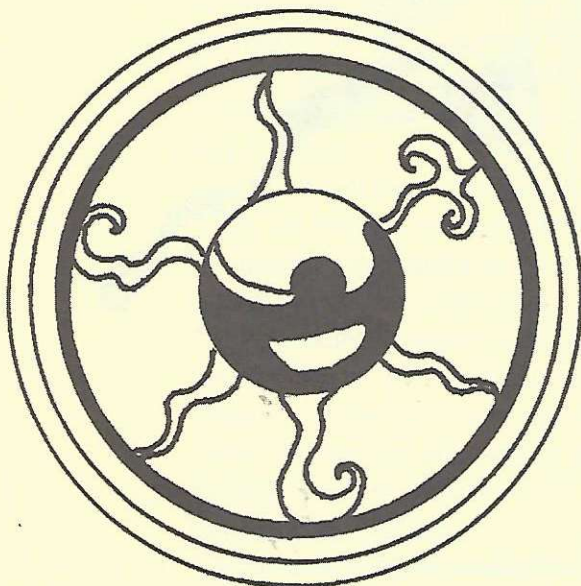
b. Exige de los municipios, la asignación de recurso humano calificado para la gestión del programa difícil de encontrar en las estructuras municipales.

c. Implica la inclusión progresiva de partidas en los presupuestos municipales para sustentar los cambios previstos en los proyectos.

La gestión descentralizada de estos programas implica cambios para las formas tradicionales de gestión de programas sociales en los municipios, pero cabe introducir también una observación en sentido inverso: también los lineamientos de políticas que estos programas expresan son reorganizados en la práctica, en función de ciertas condiciones propias de la dinámica municipal y éste es el foco de nuestra preocupación.

La capacidad de los municipios para incrementar sus recursos vía nuevas tasas e impuestos (particularmente sensibles en los periodos recesivos) resultaba limitada. Como ya dijimos, aunque la recaudación de los municipios haya ido en aumento, se incrementó también el gasto realizado en personal, quedando muy escaso margen para aquellas inversiones vinculadas a demandas de la población.

El análisis de las condiciones materiales muestra que la escasez de recursos disponibles desde los municipios, afecta la implementación de programas focalizados, ya sea, ampliando los criterios de asignación o condicionando su



³⁴ 1992: 7.5%, 1993: 10.5% y 1994: 14.9%. Encuesta Permanente de Hogares, INDEC.

gestión por los déficits de recursos humanos y organizacionales disponibles para el sostenimiento de las funciones a su cargo.

3.3. LA TENSION EN TORNO A LA AUTONOMÍA, LAS CAPACIDADES INSTITUCIONALES EXIGIDAS Y LAS FORMAS DE CONSTRUCCIÓN DE LEGITIMIDAD

El análisis de la dimensión política permite indagar en las características que han adquirido en los últimos años los procesos de acumulación política en el nivel local. Los cambios en el papel desempeñado por los municipios, las capacidades exigidas, así como la forma en que se fue replanteando su relación con el Estado provincial son algunas de las cuestiones relevantes en esta dimensión.

Como se señaló a propósito del análisis de la dimensión funcional, los municipios de la provincia de Buenos Aires cuentan con un encuadre *limitado* pero también *ambiguo* de competencias; su campo de acción desde lo institucional formal es muy acotado y están sometidos a importantes mecanismos provinciales de control.

El fenómeno de la hiperinflación convirtió al nivel local en "arena" en la que se procesan problemas para convertirse en cuestiones, objeto de intervención de políticas públicas. Esto implica no sólo el ejercicio "de hecho" de funciones no institucionalmente asignadas, sino también el desarrollo de mecanismos de re-legitimación del Estado y de acumulación política a través de intervenciones sociales de las que el municipio es protagonista.

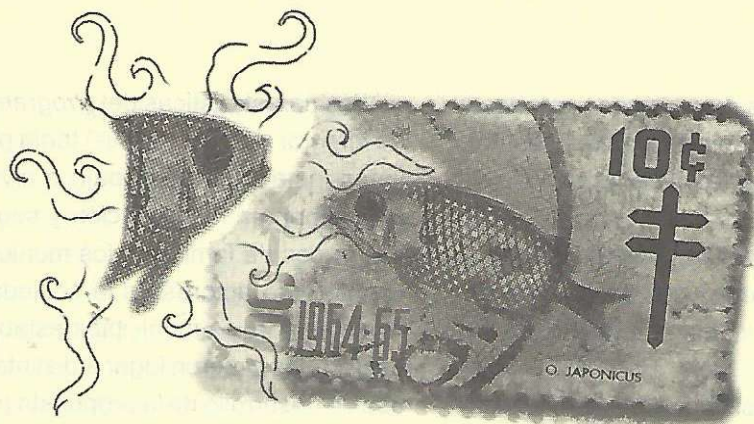
Esta nueva situación inaugura una tensión en torno a la cual se dará la relación provincia-municipio: frente a las debilidades de la autonomía (en términos institucionales y de recursos), se abre la posibilidad de acumular electoralmente en lo local, lo cual otorga fortaleza frente a las autoridades provinciales. En parte, la gestión de los programas sociales se inscribe en esta tensión entre las *limitadas competencias de los municipios* y la *estrategia de acumulación política* para fortalecerse en la relación con la provincia.

Las características del *Programa Alimentario Integral y Solidario* (PAIS) tenía previstas distintas instancias de trabajo a nivel local que articulaban en la promoción y seguimiento de los grupos de familias a los municipios y, a un conjunto de actores de la sociedad civil. Las funciones de los municipios estaban poco especificadas y dieron lugar a distintas modalidades de desarrollo de la propuesta programática básica;³⁵ estas diferentes modalidades de intervención expresaron el desarrollo de distintos espacios de acumulación política a nivel local [Chiara, 1995: 230].

La gestión del *Fondo de Reparación Histórica del Conurbano Bonaerense* parece haber intentado superar las estrategias de *acumulación política local* desarrollados desde los municipios, instituyendo una instancia centralizada de gestión y que tuvo por referentes locales, más a la figura de los intendentes municipales que a los municipios como institución. El análisis de las prácticas que los municipios desarrollaron a partir de la aparición del fondo parece demostrar que éste ha "contribuido más a la constitución de una única unidad política-espacio de acumulación -la Provincia de Buenos Aires-, que a la de los espacios locales como unidades de acumulación" [Danani, *et al.*, 1997: 53].

La gestión descentralizada de programas con financiamiento de organismos multilaterales (*PROMIN, TRABAJAR*) marca un cambio en las condiciones exigidas a los municipios para ser instancia de implementación y en la dinámica institucional que se genera en sus relaciones interburocráticas, con la sociedad y entre los niveles gubernamentales. Como ya señalamos anteriormente, estos programas operan organizando unidades ejecutoras en los distintos niveles. En aquellos casos en que los cambios previstos comprometen en alguna medida

³⁵ Como propuesta programática de base, nos referimos a los aspectos del programa que permanecieron constantes, más allá de las diferencias en su implementación local. Ésta consistía en la asignación a los grupos de familias de un aporte monetario calculado en relación a la cantidad de miembros del grupo familiar; dicho subsidio era entregado de forma directa a los apoderados de los grupos desde la Subsecretaría de Acción Social del Ministerio de Acción Social de la Provincia de Buenos Aires [Chiara, 1996].



competencias municipales, prevén la organización de Unidades Ejecutoras Municipales, a fin de garantizar las actividades de cada proyecto; este es el caso de los programas PRO-MIN Y TRABAJAR.

En su dinámica de implementación, se observan procesos que van a incidir directa o indirectamente en el desarrollo del proyecto. Las decisiones tomadas por cada unidad interviniente (particularmente aquellas, cuyas funciones trascienden los límites del programa) están fuertemente condicionadas por las determinaciones de otros niveles (nacional y provincial) y por los impactos que tienen (o pudieran tener) sus propias decisiones. Resulta pertinente aquí la reflexión que realiza Oszlak al referirse a la dinámica generada en las burocracias por los procesos de reforma, cuando afirma que "buena parte de los mecanismos organizacionales estará [en esos casos] destinada[...] a eliminar fuentes de conflicto e incertidumbre" derivados de estas múltiples determinaciones [Oszlak, 1978: 23]. Esta perspectiva permite comprender la lógica en torno a la cual se entrelazan estos procesos, no como externa a los programas, sino como parte inherente a sus procesos de implementación.

Las unidades ejecutoras operan al modo normativo intentando diseñar un sistema de regulaciones *ad hoc* para el funcionamiento del proyecto, en tanto que las otras instancias (secretarías de salud, direcciones de hospitales, secretarías de producción y empleo) intentan mantener cierto espacio de decisión autónoma para poder compatibilizar una triple necesidad: el ejercicio de las funciones propias del

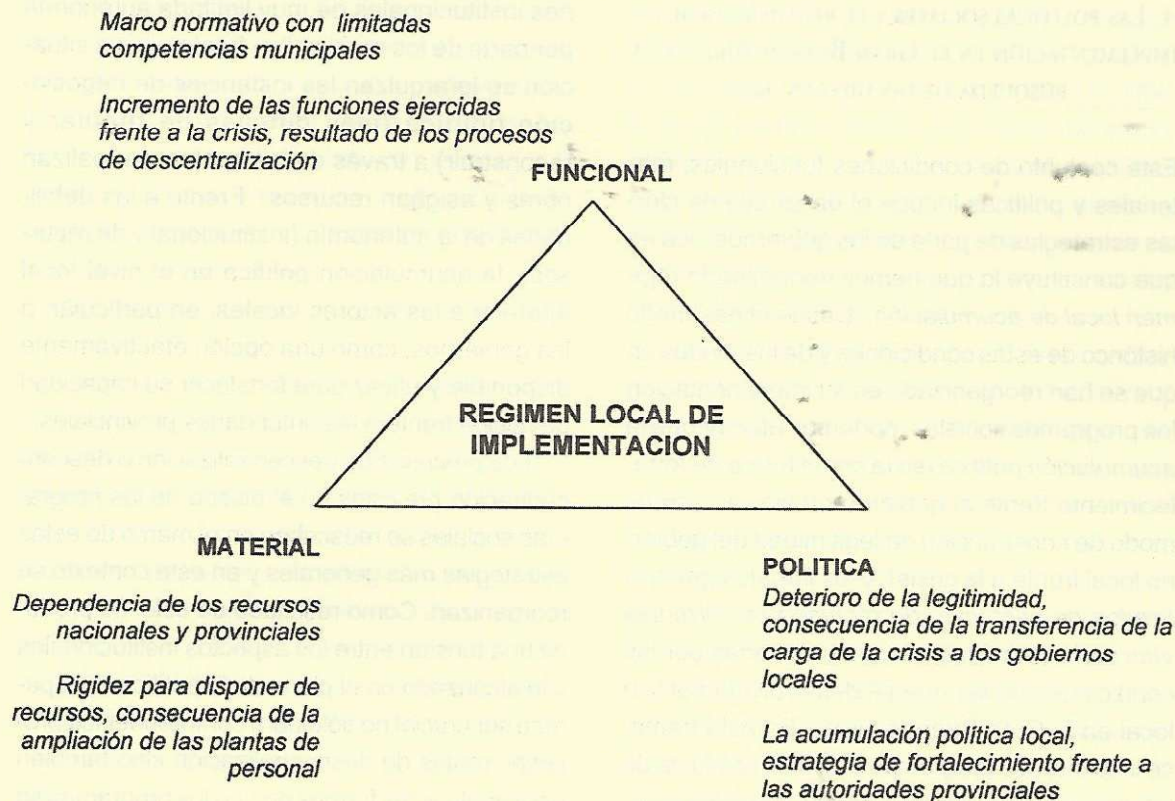
programa que los implica, el ejercicio de las funciones de línea de las que históricamente son responsables y, la necesidad de satisfacer otros objetivos e intereses (clientelísticos o de pugna interna institucional, entre otros).

Desde otro aspecto de la dimensión política, estos programas presentan también distintas exigencias en relación con las capacidades institucionales de los municipios. Algunos problemas en este sentido aparecen con la inclusión en el presupuesto de la contraparte municipal, y la designación de recurso humano adecuado para llevar adelante el gerenciamiento del proyecto y las reformas implicadas.

Si bien, estas características son parte de las condiciones establecidas en la formulación, los escasos recursos disponibles de parte de los gobiernos municipales lleva a que asuman compromisos en el marco de los proyectos, que luego no pueden cumplir por distintas razones, ya sea por dificultades para disponer de recursos adicionales (tanto humanos como materiales), como por la dificultad para modificar una dinámica institucional que no está dominada por la relación fines-medios, como es la de estos programas.

En términos generales, la transferencia de las cargas de la crisis a los gobiernos locales asigna a la vez, a los municipios, la gestión de las consecuencias sociales de las decisiones económicas del gobierno central, con el consecuente deterioro en términos de su legitimidad. En este contexto, la necesidad de acumular políticamente desde lo local aparece también como estrategia de fortalecimiento de los municipios frente al nivel provincial y compromete los procesos de gestión de los programas sociales.

Gráfico 1- Régimen Local de Implementación en los municipios del Gran Buenos Aires



Recapitulando, el *régimen local de implementación* es entonces aquel conjunto de condiciones que en los distintos planos organizan los arreglos entre los participantes de la implementación de los programas y reconfiguran su diseño formal. En esta reconstrucción fuimos caracterizando la forma en que se fueron constituyendo estas condiciones a lo largo de la última década. Las condiciones analizadas precedentemente se presentan como tensiones o contradicciones frente a las cuales se definen distintos arreglos entre los actores orientados a resolverlas:

a. Más allá de las características particulares de los actores locales, la *acumulación política en el nivel local* aparece como una estrategia de fortalecimiento de los gobiernos municipales en su relación con el gobierno provincial. Esta estrategia se orienta a superar la situación de debilidad con que se enfrentan, tanto en el campo de las competencias como en el de los recursos.

b. Las dificultades para flexibilizar hacia la baja los gastos, derivada del incremento del gasto en personal registrado en la última década, explica *estrategias generalizadas de captación de recursos por distintas vías* (relación política con niveles nacional y provincial, y programas con financiamiento externo) para responder a demandas de la población que tienen fuertes consecuencias políticas e institucionales.

c. Por último, la transferencia de la carga de la crisis a los municipios a través de los procesos de descentralización, no sólo amplía las funciones efectivamente ejercidas por los municipios, sino también exige a los actores locales definir *estrategias de legitimación del gobierno local, frente a la crisis* que atenúen el deterioro resultante de tener que gestionar localmente las consecuencias sociales de las decisiones macro-económicas tomadas en niveles supralocales.

4. LAS POLÍTICAS SOCIALES Y EL RÉGIMEN LOCAL DE IMPLEMENTACIÓN EN EL GRAN BUENOS AIRES: A LA BÚSQUEDA DE LAS DIFERENCIAS

Este conjunto de condiciones funcionales, materiales y políticas induce el desarrollo de ciertas estrategias de parte de los gobiernos locales que constituye lo que hemos denominado *régimen local de acumulación*. Desde el desarrollo histórico de estas condiciones y de los modos en que se han reorganizado en su implementación los programas sociales, podemos afirmar que la *acumulación política* (vista como forma de fortalecimiento frente al gobierno provincial o como modo de construcción de legitimidad del gobierno local frente a la crisis), y los *intentos generalizados de captación de recursos por distintas vías* son estrategias muy determinadas por las condiciones en las que se desarrolla la política local en el Gran Buenos Aires. En esta trama, se inscriben los programas sociales, producto de los procesos de reforma antes caracterizados. Nos concentraremos aquí en dos de ellos: la descentralización y la focalización.

i. La "descentralización" y las estrategias de los actores locales frente al gobierno provincial:

Como hemos visto, las funciones asumidas por los municipios del Gran Buenos Aires en materia de políticas sociales fueron resultado de procesos de descentralización y desconcentración (y centralización en algunos casos), cuyos sentidos fueron orientados por tensiones de naturaleza política, más allá de las competencias formalmente establecidas y del diseño de los programas en sus inicios.

La "municipalización" de la pobreza como cuestión es un fenómeno que ha tenido particular importancia en los municipios del Gran Buenos Aires, no sólo por la alta concentración del problema en esa región, sino también por su importancia electoral. Se ha señalado ya, la relevancia que ha adquirido el nivel local y el municipio en particular como "arena" en la cual se procesan los problemas sociales para convertirse en "cuestión", lo cual subraya la jerarquía de lo político en su posterior gestión.

Este proceso se ha ido dando bajo condiciones institucionales de muy limitada autonomía por parte de los municipios, frente a cuya situación se jerarquizan las instancias de negociación política (más difíciles de regular y reconstruir) a través de las cuales, se realizan obras y asignan recursos. Frente a las debilidades de la autonomía (institucional y de recursos), la acumulación política en el nivel local aparece a los actores locales, en particular, a los gobiernos, como una opción efectivamente disponible y eficaz para fortalecer su capacidad de acción frente a las autoridades provinciales.

Los procesos de descentralización o desconcentración previstos en el diseño de los programas sociales se reescriben en el marco de estas estrategias más generales y en este contexto se reorganizan. Como resultado de esto, se produce una tensión entre los aspectos institucionales y lo alcanzado en el plano de la política, que parece ser crucial no sólo para comprender los procesos reales de descentralización sino también para analizar las formas en que los programas se reorientan en este nivel.

ii. La "focalización" en un contexto de rigidez a la baja de los recursos:

La implementación de los programas focalizados está condicionada por las decisiones que toman los gobiernos locales en el marco de una doble restricción: (a) la escasez de recursos disponibles (o la rigidez para disponer de los recursos propios) para financiar respuestas a las demandas de la población, y (b) la necesidad de dar respuesta a sectores sociales más amplios que los definidos como la población objetivo de los programas.

Estas restricciones a las opciones que están efectivamente disponibles para los gobiernos locales condicionan fuertemente los resultados finales de los programas focalizados. En el contexto de esta situación vale entonces preguntarse acerca de cómo se reformulan en el nivel local las poblaciones objeto de los programas, más allá de la precisión con que hayan sido definidas en su diseño original.

Si bien, el concepto de *régimen local de implementación* nos permite reconocer aquellos

procesos comunes a los municipios del Gran Buenos Aires, éstos no constituyen entidades homogéneas ni en sus características ni en su historia político institucional. Los gobiernos locales de la región suelen apelar de manera recurrente a estas estrategias, sin embargo, el desarrollo de sus *capacidades institucionales* es bastante desigual y configura, en cada caso, una matriz diferente, en la cual, estas estrategias se organizan y cobran cuerpo en la implementación de los programas.

Como ya hemos aludido precedentemente, los diseños de implementación de los programas explicitan las funciones a desempeñar por el nivel municipal, que se formalizan en los convenios suscritos por los municipios con las provincias y la nación. No obstante, el alcance en el ejercicio de estas funciones descentralizadas depende también de las capacidades institucionales de cada uno de los municipios. Estas capacidades pueden organizarse en cinco dimensiones y aluden a distintos aspectos, a saber:

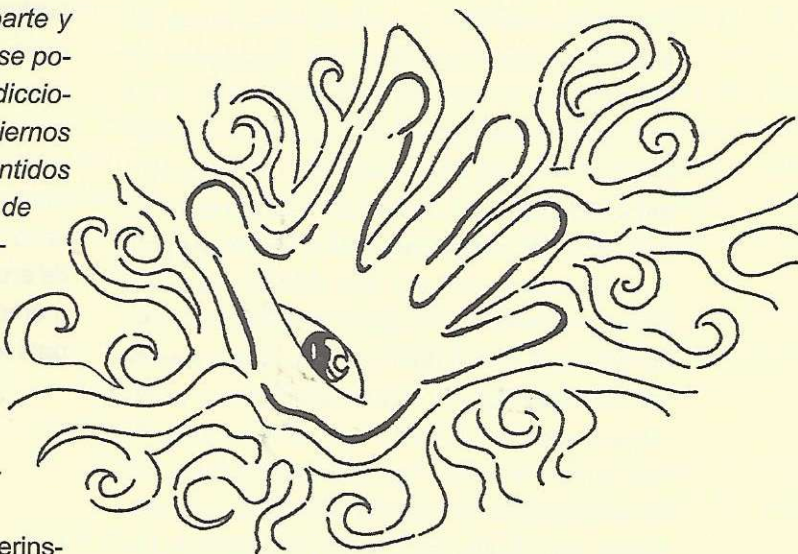
1. *En primer lugar, las reglas de juego refieren a aquellas normas que gobiernan las relaciones entre el municipio y otros niveles jurisdiccionales y demás actores sociales. Las diferencias de uno a otro municipio se refieren a los supuestos ideológicos de los actores que participan de una determinada intervención social; los recursos de poder de cada parte y los espacios y márgenes de acción que se ponen en juego en las relaciones interjurisdiccionales; las formas en que conciben los gobiernos locales y demás actores sociales; los sentidos de las políticas sociales, (la preservación de los derechos sociales, los efectos distributivos de la política social, la definición de quiénes son los destinatarios de las políticas sociales, los límites para la aplicación de los criterios de focalización y las características de las prestaciones); el papel que tienen las organizaciones sociales para un gobierno local.*

2. *En segundo lugar, las relaciones interinstitucionales se refieren a la dinámica concreta que se genera en torno a las relaciones que man-*

tiene el gobierno local con los distintos actores involucrados en el proceso de gestión de las políticas. Las diferencias de uno a otro municipio se refieren a: la dispersión institucional de efectores de políticas destinados a una misma población objetivo; las contradicciones internas entre áreas con competencias parecidas (sector salud y acción social en políticas orientadas a materno infancia); la competencia y/o cooperación entre ONG's por el acceso a los recursos de las agencias de financiamiento; la competencia y/o cooperación entre los distintos gobiernos municipales en pos de la obtención de recursos.

3. *La organización interna de los municipios, por otra parte, se refiere a los modos en que se organiza la institución. Las diferencias entre los municipios se refieren a las formas de organización más o menos adecuadas para alcanzar políticas sociales integrales e integradas y las distintas modalidades de gestión que favorecen más o menos la participación de los sujetos de las políticas.*

4. *En cuarto lugar, los recursos físicos y humanos aluden no sólo a la cantidad de recursos sino también a su origen y a los mecanismos establecidos para la obtención y asignación. Las diferencias entre municipios se refieren básicamente a la capacidad de captación de recursos por la vía de la formulación de proyectos y a las*

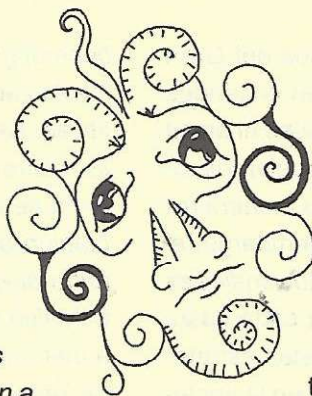


características socioeconómicas de su población, es decir, a su capacidad tributaria.

5. Por último, las capacidades individuales refieren a las posibilidades de motivar al personal, a los conocimientos y las habilidades necesarias para protagonizar y reorientar los programas sociales. Las diferencias entre municipios se refieren a las capacidades de los agentes municipales para promover procesos de participación generando la estructura institucional adecuada; las capacidades de los miembros de las ONG's y de los municipios para gestionar proyectos; las capacidades de los municipios para gestionar procesos complejos de gestión orientándolos hacia la integralidad y también, las capacidades de los legislativos municipales y de los partidos políticos para legislar y producir lineamientos de políticas en relación a las demandas locales.

Más allá de los intentos por descentralizar los programas sociales y según como sea el desarrollo de estas capacidades institucionales, la posibilidad de que los programas contribuyan o no con la conformación de una política social local y sean apropiados por los actores locales, depende del desarrollo diferencial de las capacidades en sus distintas dimensiones y no sólo en una de ellas.

Con relación a los procesos de focalización, son innumerables los programas orientados a distintas poblaciones objeto que los municipios deben articular en un mismo territorio. Esto tiene distintas consecuencias tanto en relación a la fragmentación de las intervenciones como a la sustentabilidad de las mismas. Con relación al primer problema, las posibilidades de articular una política integrada se enfrenta con importantes dificultades que se agravan según cuál sea el desarrollo de las capacidades relativas a las relaciones interinstitucionales, a la organización interna y a las capacidades individuales. En muchos casos, se reproducen unidades ejecutoras para cada uno de los programas sin intentar articular las intervenciones que se orientan a la misma población objeto. Con relación al segundo problema, la definición de unidades *ad hoc* para cada progra-



ma con débiles anclajes en la estructura de línea y en competencia con ésta en el periodo que dura el proyecto, atenta también, contra la sustentabilidad de los cambios buscados una vez retirado el programa; también aquí aparecen diseños diferentes según las capacidades institucionales de cada municipio.

Las capacidades institucionales no remiten solamente al conjunto de las competencias individuales para la aplicación de criterios técnicos de focalización, sino que en la implementación se ven implicadas las formas en que los actores conciben los sentidos de las políticas sociales tanto en el alcance del ejercicio de los derechos sociales como en la definición del carácter público de los distintos bienes y servicios. Esto significa que la definición técnica de los criterios de focalización de un programa no reemplaza el proceso, a través del cual, el programa se constituye como intervención social del Estado en el campo de conflicto en el que se procesan estos sentidos de las políticas sociales.

Este conflictivo proceso se expresa en sucesivas tomas de posición que ponen en evidencia también las distintas perspectivas acerca "de qué se trata" la cuestión a la que se orienta el programa. Esto pone en evidencia que, en la implementación, el programa es un artificio técnico, mientras que en el centro de la escena está la *intervención social del Estado* que se articula en el marco de las condiciones que impone un determinado régimen de implementación y que, según el desarrollo de las capacidades institucionales en cada caso, tendrá mayores o menores posibilidades de articular las propuestas implicadas en un programa social en una política social, que responda a las necesidades locales.



BIBLIOGRAFÍA

- Aguilar Villanueva, L. F. "Estudio introductorio", pp. 14-92, 1991. En: Aguilar Villanueva, L. F. (ed.) *La implementación de las políticas*, Miguel A. Porrúa, 2a ed., México, 1996.
- Aguilar Villanueva, L. F. "Estudio introductorio", pp. 15-36, 1991. En: Aguilar Villanueva, L. F. (ed.) *La hechura de las políticas*, Miguel A. Porrúa, 2a ed., México, 1996.
- Andrenacci, L. et al.. *Evaluación de programas sociales desde la perspectiva de los beneficiarios. Los programas Vida, PROMIN, Trabajar y Barrios Bonarense en los municipios de José C. Paz, Malvinas Argentinas, Moreno y San Miguel*, San Miguel, ICO/UNGS, Inédito, 1999.
- Badia, G. et al.. "Descentralización, desconcentración, centralización. Un análisis desde las funciones del Estado". En: *Cambios*, Año 2, Núm. 3, 1992.
- Basile, M.. "Evolución y perspectivas del Sector Público Municipal Bonaerense". En: *Cuadernos de Economía*, Núm. 19, Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires, 1996.
- Boisier, S.. *La descentralización: un tema difuso y confuso*, Documento 90/05, Serie "Ensayos". Área Planificación y Política Regional, ILPES/CEPAL, 1990.
- Borja, J.. *Descentralización del Estado, movimientos sociales y gestión local*, ICI - FLACSO - CLACSO, Santiago, Chile, 1987.
- Chiara, M.. "El modelo de gestión del Programa Alimentario Integral y Solidario: una relectura de su implementación". En: Peñalva, S. y Rofman, A. (comp.). *Desempleo estructural, pobreza y precariedad*, Serie "La Investigación Social", Nueva Visión, Buenos Aires, 1995, p. 223-239.
- Chiara, M.. "El nivel local de implementación de las políticas sociales: características y problemas. Algunas reflexiones en torno a los Municipios del Conurbano Bonaerense", Ponencia presentada en *La Jornada sobre Pobres, pobreza y exclusión social* organizada por UBA - CEIL-Conicet, Del 25 al 27 de agosto, Mimeo, 1999.
- Chiara, M.; Di Virgilio, M.; Cravino, C. y Catenazzi, A.. *La gestión del subsector público de la salud en el nivel local*, Estudios de caso en el Conurbano Bonaerense, San Miguel, Informe de Investigación, Universidad Nacional del General Sarmiento (en prensa), 2000.
- Coraggio, J. L.. "Las nuevas políticas sociales: el papel de las agencias multilaterales". En: Peñalva, S. y Rofman, A. (comp.). *Desempleo estructural, pobreza y precariedad*. Serie "La Investigación Social", Nueva Visión, Buenos Aires, 1996.
- Cormick, H.. Trabajo Final Tesis, Maestría *Relaciones Provincial Municipio. Un análisis de caso*. Universidad de Buenos Aires, Facultad de Ciencias Económicas, Maestría en Administración Pública, Mimeo, 1992.
- Cormick, H.. "Algunos problemas de gobierno y gestión en los municipios del Conurbano Bonaerense". En: García Delgado, D. (comp.). *Hacia un nuevo modelo de gestión local. Municipio y Sociedad Civil en Argentina*, Buenos Aires, Oficina de Publicaciones del CBC, Universidad de Buenos Aires, 1997.
- Cormick, H. et al.. "Descentralización de la Gestión Municipal. El Caso de la MCBA", Ponencia presentada en el *IX Congreso Nacional de Administración Pública*, Mendoza, noviembre, 1992.
- Danani, C.. "Algunas precisiones sobre la política social como campo de estudio y la noción de población - objeto". En: Hintze, S. (comp.). *Políticas sociales. Contribución al debate teórico-metodológico*, Colección CEA - CBC, 1996.
- Danani, C.; Chiara, M. y Filc, J.. *El papel del Fondo de Reparación Histórica del Conurbano Bonaerense en la reproducción de los sectores populares de la Región Metropolitana de Buenos Aires: una aproximación macroinstitucional*, Serie "Informes de investigación", Núm. 2, Universidad Nacional del General Sarmiento, Instituto del Conurbano Bonaerense, Área: Condiciones y modos de vida en la ciudad, 1997.
- Di Virgilio, M.. "Presentación Programa Trabajar", Proyecto de investigación: *La implementación de las políticas sociales en el nivel local: transformaciones en la gestión e impactos en los modos de vida de los sujetos receptores en municipios seleccionados del Conurbano Bonaerense*, Área: Condiciones y modos de vida y políticas sociales en la ciudad, Instituto del Conurbano Bonaerense, Universidad Nacional del General Sarmiento, Mimeo, 1999.
- Finquelievich, S. y Peñalva, S.. *The Plan PAIS: food, organization and self-employment for the poor*. Urban Environment-Poverty. Case Study Series, The Mega Cities Project, CEUR, FUNDECO, UNDP, 1994.
- Garriga, M. y Sanguinetti, P.. "Coparticipación a Municipalidades de la Pcia. de Buenos Aires". En: *Cuadernos de Economía*, Núm. 10, 1995.
- Hintze, S.. *Las políticas alimentarias en América Latina y Argentina: Experiencias y lineamientos de formulación*, Curso Nacional de

- Formulación en Gerencia Social. INAP/IPAP/CLAD, 1992.
- Instituto Federal de Asuntos Municipales, *Nuevas Visiones para los Municipios*, Segundo cuaderno, julio, 1998.
- Jordana, J.. "El análisis de los *policy networks*: ¿Una nueva perspectiva sobre la relación entre políticas públicas y Estado?" En: *Gestión y análisis de Políticas Públicas*, Núm. 3, mayo/agosto, 1995.
- Ministerio de Salud y Acción Social de la Nación, *Programa Materno Infantil y Nutrición*, s/f.
- Naciones Unidas. *Cooperación multilateral en Argentina 1997-1999. El Sistema de las Naciones Unidas y la Cooperación Multilateral*, 1999.
- Oszlak, O.. *Políticas Públicas y Regímenes Políticos: Reflexiones a partir de algunas experiencias Latinoamericanas*, 1978, Estudios CEDES, Buenos Aires, 1980.
- Oszlak, O.. "Estado y sociedad: ¿Nuevas reglas del juego?" En: *Reforma y Democracia*, CLAD, octubre, 1997.
- Oszlak, O. y O'Donnell, G.. "Estado y Políticas Estatales en América Latina", 1976, *Redes (Revista de Estudios Sociales de la Ciencia)*, Núm. 4, Vol. 2, Buenos Aires, setiembre, 1995.
- Oszlak, O.. "Notas críticas para una teoría de la burocracia estatal". En: *Teoría de la Burocracia Estatal*, Paidós, Buenos Aires, 1984.
- Oszlak, O.. "Estado y Sociedad: Las nuevas fronteras". En Kliskberg, B. (comp.). *El Rediseño del Estado. Una perspectiva internacional*, INAP/Fondo de Cultura Económica, México, 1994.
- Palma, E. y Rufian, D.. "Las nociones de centralización y descentralización", En: *La descentralización, problema contemporáneo en América Latina*, DPPS, ILPES, 1991a.
- Palma, E. y Rufian, D., 1991b, "Los procesos de descentralización y desconcentración de las políticas sociales en América Latina: enfoque institucional", 1991b. En: *Seminario Internacional acerca de la descentralización y desconcentración de los sectores y servicios sociales*, Santiago de Chile, ILPES, 1991, LC/IP/R, 81.
- Pérez, P. *Municipio, necesidades sociales y política social*, IIED, Buenos Aires, 1991.
- Prevot Schapira, M.F. "Las políticas de lucha contra la pobreza en la periferia de Buenos Aires, 1984-1994". En: *Revista Mexicana de Sociología*, Vol. 59, Núm. 2, abril-junio, 1996.
- Prevot-Schapira, M. F. "La consolidación municipal en el Gran Buenos Aires: tensiones y ambigüedades". En: *Estudios Sociológicos de El Colegio de México*, Vol. XI, Núm. 33, septiembre-diciembre, 1993.
- Sbatella, J.. *Estudio sobre Finanzas Municipales del Conurbano Bonaerense*, 1994. CFI, Buenos Aires, Proy. Buenos Aires 2000.
- Stocker, R.. "Un marco de análisis para el régimen de implementación", 1989. En: Aguilar Villanueva, L. F. (ed.) *La implementación de las Políticas Públicas*, Miguel A. Porrúa. México, 1996, 2a ed., pp. 373-412.
- Subirats, J.. "La puesta en práctica de las políticas públicas". En: *Análisis de Políticas Públicas y eficacia en la administración*, MAP, Madrid, España, 1989.
- Tobelem, A.. *Sistema de Análisis y Desarrollo de la Capacidad Institucional (SADCI), Manual de Operaciones*, División de Administración del Sector Público, Departamento Técnico, Región América Latina y Caribe, Banco Mundial, 1993.