

4

LA DEFINICIÓN LOCAL DE LA PROBLEMÁTICA SOCIAL. LA CONFORMACIÓN DE LA AGENDA DE GOBIERNO EN UN MUNICIPIO DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES

Matías José Iucci (*)
(CONICET/UNLP)

RESUMEN

Este trabajo tiene como objetivo analizar la conformación de la agenda de la política social en el nivel municipal de gestión. Se toma como caso el ingreso del Plan Municipal de Fortalecimiento a Programas Sociales a la agenda del gobierno electo en 2003 en un Municipio de la Provincia de Buenos Aires. El caso nos ofrece la oportunidad por indagar sobre dos problemas centrales referidos a la agenda de gobierno: la primera, sobre las condiciones bajo las cuales se establecen cambios en la agenda municipal con relación a las anteriores. La segunda cuestión, estrechamente vinculada a la primera, refiere al modo en que los agentes municipales identifican problemas sociales y proponen estrategias de intervención sobre los mismos. Una de las conclusiones más importante a la que se llega es que la definición de problemas públicos desde una perspectiva local encierra una dinámica en la que los agentes que intervienen en el campo de la política y administración en el nivel municipal plantean temas y problemas que pueden ser abordados a través de lineamientos y financiamientos que llegan desde los ámbitos nacionales y/o provinciales de gestión.

PALABRAS CLAVES:

agenda de gobierno, municipios, política social

ABSTRACT

The target of this work is surveying the making of a social policy agenda at municipality level. The case taken here is the inclusion of a municipal plan for the strengthening of social problems in a municipality of the province of Buenos Aires. The case offers us the opportunity for investigating on two central problems referred to the agenda of government: the first one, on the conditions under which changes are established in the local agenda by relation to the previous ones. The second question linked to the first one, recounts to the way in which the municipal agents identify social problems and propose strategies of intervention on the same ones. One of the conclusions more importantly of this paper is that the definition of public problems from a local perspective presents a dynamics in which the agents who intervene in the field of the policy and administration in the municipal level raise topics and problems that can be approached across limits and financings that come from the national and / or provincial areas of management.

KEY WORDS:

agenda setting, municipality, social policies

(*) E-mail: matiasiu@yahoo.com.ar

1 INTRODUCCIÓN

Este trabajo tiene como objetivo analizar el modo en que se conformó la agenda de la política social en un municipio de la Provincia de Buenos Aires tras las elecciones del año 2003. El Saladero¹ es una ciudad que cuenta con algo menos de 100.000 habitantes y se encuentra ubicada en proximidad con la ciudad de La Plata, capital de la Provincia de Buenos Aires. En este municipio, la novedad con relación a esta agenda tras las elecciones que desplazó al intendente que había gobernado por dos períodos consecutivos fue la elaboración del “Plan Municipal de Fortalecimiento a Programas Sociales” (de ahora en más Plan Municipal) por parte de los directivos de la oficina de la Dirección de Acción Social Municipal, en base a criterios incluidos en el Fondo de Fortalecimiento a Programas Sociales (de ahora en más, el Fondo Provincial) impulsado por el Ministerio de Desarrollo Humano de la Provincia de Buenos Aires en 2004. El Plan Municipal fue presentado como novedoso por las autoridades locales de acuerdo a la nueva concepción de política social que incluía, y a la vez, como una instancia de superación en la gestión de los planes y programas que implementaba la mencionada Dirección desde épocas anteriores. Razón que nos permitía pensar que aquello que se proponían con el Plan Municipal era establecer un cambio en la agenda de la política social local.

El caso nos ofrece la oportunidad para indagar sobre dos problemas centrales referidos a la agenda de gobierno: la primera, sobre las condiciones bajo las cuales se establecen cambios en la agenda municipal con relación a las anteriores. La segunda cuestión, estrechamente vinculada a la primera, sobre los modos establecidos por los agentes municipales para identificar problemas sociales y definir estrategias de intervención sobre los mismos.

Consideramos con Kingdon (1995) que la conformación de la agenda gubernamental puede vincularse con el desempeño de tres corrientes de procesos que se producen simultáneamente, y que habilitan diversas oportunidades: el de los problemas, el de la política y el de las políticas públicas. De ahí que una de las conclusiones más importantes a la que se llega en el trabajo es que la llegada de lineamientos y financiamiento por parte del Ministerio Provincial al gobierno municipal fue una ventana de oportunidad abierta para provocar un cambio en la agenda gubernamental aprovechada por un sector del peronismo local, el que había ganado las elecciones municipales, para argumentar una modalidad distintiva de ejercer la política social con respecto de gobiernos previos.

Se trata de un trabajo basado principalmente en el análisis de fuentes secundarias realizado sobre documentos relacionados con el Municipio; con el Plan Municipal y el Fondo Provincial. En menor medida, se agregan entrevistas realizadas a funcionarios municipales. En cuanto a la elección del Plan y del Municipio en cuestión, diremos que se lo pretende abordar como un estudio de caso, entendido como una investigación profunda sobre determinada cuestión que ocurre en un tiempo y espacio determinado, con el que se pretende como afirma Stake (1995); que se constituya en un instrumento para reflexionar en profundidad sobre un tema particular.

Antes de introducirnos en las cuestiones sustantivas del trabajo, expondremos sintéticamente los conceptos analíticos utilizados, referidos a la conformación y cambios en las agendas de gobierno de acuerdo a la perspectiva de Kingdon (1995)

2 SOBRE LA CONFORMACIÓN Y LOS CAMBIOS EN LA AGENDA DE GOBIERNO

Aunque las interpretaciones sobre los modos en que se presentan los cambios en la agenda de gobierno es objeto de controversia,² en este trabajo se adopta la perspectiva de Kingdon (1995). El autor considera, en líneas generales, que distintos participantes desde dentro y fuera del gobierno visualizan problemas, que otros actores vinculados al gobierno generan propuestas

de políticas públicas y que las decisiones que se toman se encuentran en estrecha relación con el desempeño de la política (elecciones, cambios en la administración o a través de grupos de presión, etc.)

Postula que son tres las corrientes de procesos que se desenvuelven en forma independiente y derivan, en ciertas circunstancias, en la estructuración de la agenda de gobierno: la de los problemas, la de las políticas públicas (*policies*) y la de la política (*politics*).

En la corriente de los *problemas*, el autor expone que para que el gobierno se ocupe de determinada cuestión debe explicitarse, en primera instancia, un reconocimiento y una formulación de esa problemática. Entre las distintas formas que tienen en cuenta los gobernantes para dar cuenta de un problema público nombra las siguientes: el uso ciertos indicadores sobre determinada cuestión, la información que reciben sobre la marcha de algunos programas ya en curso que afectan a la cuestión, o bien, la emergencia de ciertos eventos (por ejemplo, crisis, desastres) que exponen la cuestión ante los ojos de la opinión pública. Se considera también, que las acciones que se generen para tratar ese problema observado se encuentra estrechamente ligadas al modo en que la cuestión es definida.³

En la corriente de las *políticas públicas* el autor ubica las soluciones que se despliegan ante el o los problemas planteados. El autor destaca en la generación de políticas al conjunto de conocimientos que las comunidades de especialistas⁴ acumulan sobre determinadas políticas y las soluciones anteriores dadas a los problemas visualizados.

En la corriente de la *política*, considera el “humor nacional”⁵ (*national mood*), la presión que pueda ejercer alguna de las fuerzas políticas organizadas para que el gobierno trate determinada tema (es decir, influencia de grupos de presión o *lobbies*), los resultados de las elecciones y la conformación de nuevos gobiernos, la renovación de algunos legisladores en las diferentes cámaras legislativas, etc. Se trata de procesos que ocurren en el sistema político que pueden incidir en que el gobierno de lugar en su agenda a determinadas cuestiones.⁶

Pero si bien estas corrientes se desenvuelven en forma independiente unas de otras, en ciertos momentos coyunturales se genera la oportunidad (*policy window*) para unir las distintas corrientes y provocar cambios en las agendas.

Se generan momentos donde los problemas, las soluciones y las fuerzas políticas convergen en una determinada cuestión. Se puede tratar de determinados eventos puntuales como una crisis, elecciones, cambios abruptos en la opinión pública, si la ventana se abre en la corriente de la política; o el lanzamiento de nuevas líneas de políticas o el surgimiento de nuevos

fondos desde otras dependencias administrativas, o el avance por parte de la comunidad de especialistas sobre determinado tópico que genere nuevas políticas, si la ventana se abre en la corriente de las políticas públicas.

De acuerdo a ese marco teórico, en el cuerpo principal del trabajo se expone lo siguiente:

Se describen sobre la corriente de los problemas, cuáles han sido considerados los problemas públicos fundamentales, de acuerdo a cómo los definieron los agentes locales en perspectiva histórica. Veremos que la desarticulación del complejo productivo local y como consecuencia de ello, el desempleo, fueron temas y problemas que ocuparon un lugar destacado en la agenda pública local desde 1983 hasta el 2003. Es en ese momento y con la crisis del 2001 como escenario, que surge un cambio en la forma de encarar los problemas sociales desde la perspectiva local.

Sobre la corriente de la política, observaremos a continuación, el modo en que un sector local del Partido Justicialista provocó una ruptura con el sector del peronismo que lideraba el intendente que gobernaba en el momento, y se valió de las elecciones de 2003 para alcanzar la intendencia. Este sector que se erigía como nuevo gobierno expresó un modo distintivo en cuanto a gerencia de políticas sociales con respecto a gobiernos peronistas anteriores que quedó plasmada en los lineamientos del Plan Municipal.

En la corriente de las políticas, y en clave de solución de problemas, se exponen las modalidades bajo las que se elaboró el Plan Municipal por parte de directivos y profesionales de la Dirección de Acción Social local, remarcando los aspectos locales del mismo y su relación con los criterios establecidos por el Fondo Provincial.

En definitiva, el desempeño de estas tres corrientes y principalmente, la apertura de la ventana de oportunidad en la ventana de las políticas públicas explican el cambio de perspectiva en la agenda de la política social en el nivel municipal.

3 LA DEFINICIÓN DE LOS PROBLEMAS LOCALES Y EL CAMBIO DE AGENDA

El documento que contiene los lineamientos del Plan Municipal comienza del siguiente modo *“La pobreza y, más aún el proceso de exclusión social es una realidad que se ha venido extendiendo en nuestra ciudad en los últimos años”*⁷ De este modo la pobreza y la exclusión social se convertían para quienes elaboraron los lineamientos del Plan Municipal en los principales problemas públicos a resolver que marcó la agenda pública sobre el tema

a partir de ese momento. Ubicaremos en este apartado, la emergencia de tal problema público en relación con otros problemas dentro de los temas centrales que ocuparon a los diferentes gobiernos municipales que se extendieron en los últimos años.

Expondremos en este apartado que la construcción de problemas públicos desde la perspectiva local se encuentra vinculada principalmente la emergencia pública de ciertos eventos (el cierre de fábricas en la ciudad a principios de la década del '80, la privatización de empresas en los '90, la movilización de trabajadores desocupados en el 2001). A su vez damos cuenta de un desencuentro entre los problemas tal como se los definió en el ámbito local (que como se verá han sido recomponer la trama productiva y generar empleo), y la llegada de políticas sociales (en clave de soluciones) por parte de Ministerios Nacionales y Provinciales al ámbito local.

3.1. AUJE Y DECADENCIA DEL COMPLEJO PRODUCTIVO LOCAL.

EL SALADERO: 1983 - 2001

En El Saladero se conformó un complejo productivo local en el primer cuarto del siglo XX que operaba en torno a industrias vinculadas a los frigoríficos, donde el capital y la fuerza de trabajo de origen extranjera ocupaban un rol preponderante. Hacia 1925 existía en la zona un complejo productivo que se componía principalmente de los frigoríficos (Armour y Swift), una hilandería, una refinería de petróleo (Yacimientos Petrolíferos Fiscales) y el puerto.

El perfil industrial de la región se completó más adelante con la instalación de un Astillero y desde los '60 en adelante con la construcción de un complejo petroquímico de envergadura en una ciudad vecina. Se trataba de un perfil productivo definido con relación a los frigoríficos y las actividades de YPF.

Este complejo productivo local se comenzó a derrumbar desde inicios de la década del '70: La hilandería cerró en 1968, el Armour en 1969 y el Swift en 1971 comenzó a bajar la producción para cerrar definitivamente en 1983.

Entonces, la problemática central en El Saladero hacia 1983 se conformaba con relación a la ausencia de los dos grandes establecimientos que daban trabajo prioritariamente a la población local: el Armour y el Swift. Fueron estos eventos los que llamaron la atención de los gobiernos conformados a partir de la vuelta de la democracia, y constituía una problemática central de las autoridades locales y provinciales, recomponer esa trama socioproductiva.

En aquel momento el Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires, a pedido de las autoridades municipales de El Saladero, elaboró un informe donde se presentaba la situación del municipio, y esbozaba algunos lineamientos estratégicos a mediano y largo plazo para sortearla.

El informe sentenciaba sobre la situación local:

“Casi todas las actividades económicas que constituyeron la base dinámica de generación de empleos e ingresos en la región han entrado en crisis entendiéndose por tal a una situación en la cual han perdido el rol que jugaban en la economía local y no se presentan perspectivas a corto plazo para que recuperen ese papel.”⁸

El informe apuntaba tanto al agotamiento del complejo productivo local como a las consecuencias relacionadas con el empleo en la zona. El desempleo, entonces aparecía como la consecuencia inevitable que le seguiría al futuro de la ciudad.

En este momento, las iniciativas que surgieron desde el municipio y desde distintos Ministerios de la Provincia de Buenos Aires fueron: la ampliación del puerto local, la compra de los terrenos donde funcionaba el Swift con las intenciones de volver a poner en funcionamiento un sector del frigorífico y la planificación de un Parque Industrial. Estos elementos se instalaron en la agenda de pública local y marcaron la trama política de este período y de los siguientes, hasta la actualidad.

De este modo, en la visión local apoyada en la del Ministerio de Economía Provincial, la recomposición de la trama productiva (vinculada a los emprendimientos ya mencionados) iría de la mano de la creación de puestos de trabajo que finalmente lograrían incluir a la población.

La mirada local sobre los problemas sociales no cambió demasiado durante la década del '90. A comienzos de la década, y como consecuencia de políticas económicas de corte neoliberal, el evento significativo que marcó nuevamente la ciudad fue la privatización de empresas, hasta el momento estatales, que operaban en la zona. En consecuencia, el desempleo como problemática local volvió a ocupar especial atención por parte de las autoridades.

Adriani y Suarez, afirman que “Para 1995 respecto a 1990 las reducciones de personal en las principales empresas fueron: Petroquímica General Mosconi (hoy Petroquímica La Plata) el 50%, Refinería de petróleo YPF (hoy Repsol-YPF) 85% Astilleros Río Santiago (hoy empresa provincializada) el 60% y Propulsora Siderúrgica (hoy SIDERAR) el 52%”⁹

Un informe elaborado por el Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires, donde se alertaba sobre el desempleo, mostraban en una perspectiva comparada la cantidad de personal ocupado en el sector manufacturero en los municipios de El Saladero y de Barragán, la ciudad vecina, según valores absolutos en dos períodos: 1985 y 1994.

Cuadro 1

Personal ocupado en industria manufacturera
en el municipio entre 1985 y 1994

	1985	1994
El Saladero	1596	891
Barragán	8862	3101
totales	10.458	3992

Fuente: Provincia de Buenos Aires. Cuadernos de Economía N° 43

En este contexto, junto al desmantelamiento del complejo productivo local, la problemática del desempleo adquirió nuevo impulso.

Tras haber ganado la elección que lo habilitaba para gobernar la ciudad durante el período que se iniciaba en Diciembre de 1994, el intendente por el partido justicialista, declaraba en una entrevista realizada por periodistas locales:

“Uno de los problemas más serios, y esto no solamente en El Saladero ni siquiera en la Provincia, en el país y si se quiere en el mundo, es la falta de trabajo. (...) En este sentido decimos que ya no es solamente un problema del gobierno nacional o provincial, sino también tiene que ser una preocupación de los municipios el crear condiciones para que las empresas se radiquen en el Distrito”.¹⁰

80

Los agentes locales junto a los Provinciales, aún preocupados por recomponer la trama productiva local, lanzaron distintas iniciativas con este objetivo. Se trató ahora principalmente de conformar un Polígono Industrial¹¹ e impulsar con mayor ímpetu la construcción de un Parque Industrial.¹²

Si hasta el momento la trama productiva era tematizada permanentemente por autoridades locales y objeto de políticas específicas, la cuestión social quedaba verbalizada hasta el momento con relación a la “falta de trabajo”. Sin embargo en este período, comenzaron a llegar planes y programas sociales, formulados en la órbita de los Ministerios de Provincia y Nación que venían a solucionar diversas cuestiones vinculadas a la cuestión de la pobreza.

Se llevaron a cabo en el marco de cambios profundos en este tipo de políticas y de la intervención del Estado en asuntos sociales en general, orientados ahora hacia la focalización de la población, la desconcentración de tareas hacia otras instancias de gestión y la privatización de algunos servicios.¹³ La focalización se hizo al extremo sobre la población vulnerable (ancianos, niños,

discapacitados, desempleados, etc.) buscando centrar una estrategia en los más necesitados dentro de los necesitados.¹⁴

En este sentido, los planes y programas que llegaron al municipio desde los niveles Nacional y Provincial a lo largo de la década de los '90 tuvieron el acto fundacional de nominar a un sector social que requería la ayuda estatal y otorgar un principio de solución con recursos y actividades para hacerlo. La novedad con relación a esto es que prestaban soluciones a problemas que no habían sido advertidos como tales en el ámbito local.

De este modo, “las familias en condición de pobreza con población materno-infantil hasta el ingreso escolar” (según la definición del “Plan Vida” que comenzó a implementarse en el municipio en 1994), o bien los “jefes de hogar en situación de desocupación” (según la población que atendía el “Programas Jefas y Jefes de Hogar”, implementado a partir de 2002), comenzaron a ser un problema con un principio de solución en el nivel local.

Es decir, que a diferencia de la problemática económico-social donde las autoridades locales mantuvieron una injerencia e iniciativa persistente en la estructuración de la agenda local, las acciones específicas vinculadas a la cuestión social se fueron conformando a través de los planes y programas sociales desarrolladas por autoridades nacionales y provinciales que fueron llegando a las oficinas municipales.

Como dato interesante que ilustra lo recientemente mencionado, podemos agregar que si bien el desempleo era considerado un tema impostergable en el ámbito local desde el año 1983, y que se pensaba solucionar con la construcción de un complejo productivo local, recién en 1997, con el “Plan Trabajar” elaborado por el Ministerio de Trabajo de Nación, el municipio contó con una política específica para atender esa problemática. Tal es así, que la llegada de este plan habilitó la apertura de una oficina local (la oficina de empleo) para atender a la población que comenzó a inscribirse para obtener los beneficios del mismo.

A partir del 2001, los índices de pobreza y desempleo en la zona fueron incrementándose, hasta convertirse en un gran tema a resolver:

Cuadro 2

Desempleo en el Gran La Plata (2001 -2003)

Desempleo	Mayo 2001	Octubre 2001	Mayo 2002	Octubre 2002	Mayo 2003
Gran La Plata	16,8	16,3	22,1	15,3	12,9

Fuente: Dirección Provincial de Estadística (Provincia de Buenos Aires)

Cuadro 3

Pobreza en Gran La Plata (según Línea de Pobreza)

	Mayo 2001	Octubre 2001	Mayo 2002	Octubre 2002	Mayo 2003
Hogares	18,655	17,8	31,3	32,8	31,6
Personas	25,5	25,6	41,9	43,7	41,9

Fuente: Dirección Provincial de Estadística (Provincia de Buenos Aires)

Sin embargo, no fueron tanto los datos estadísticos lo que alertaba a los políticos locales, sino la emergencia insistente de varias agrupaciones que comenzaban a emplear el corte transitorio del acceso principal que comunica a la ciudad con La Plata y movilizaciones al palacio municipal para exigir a las autoridades soluciones a sus problemáticas. Solamente en el año 2001, el periódico local cubrió 10 protestas de este tipo, en el cual organizaciones sociales intentaban negociar con autoridades municipales planes de empleo¹⁵. A raíz de esta cuestión, el periódico local entrevistó a la Secretaria de Promoción Social en 2001, quien refirió a problemática social. Mencionó que

“Cada vez más gente solicita la ayuda social... El municipio se encuentra al borde de las posibilidades en cuanto a poder dar respuestas a los constantes reclamos”.¹⁶

La solicitud de la ayuda social comenzaba a ser un problema que alcanzó mayor visibilidad en el ámbito local según la funcionaria, a tal punto que la capacidad de acción del municipio estaba al punto del desborde.

Destacamos entonces de acuerdo lo que hasta aquí se narró, que los principales problemas en el ámbito local fueron definidos con relación a la desarticulación del complejo productivo local, y como consecuencia de esto, al desempleo. Por otro lado, las precisiones sobre los problemas de la población estuvieron a cargo de los lineamientos de los planes y programas sociales que comenzaron a llegar con mayor intensidad a partir de la década del '90 desde la órbita de los ministerios nacionales y provinciales.

Entendemos entonces que hubo un cambio en la concepción de los problemas locales, al menos en la definición de la cuestión social a partir del 2003, momento en que se definió específicamente a la “pobreza y la exclusión social” como un tema a resolver en los lineamientos del Plan Municipal. La pregunta que sigue entonces, es ¿Porqué se produjo este cambio?

Observaremos a continuación que si bien tuvo que ver con cambios en los lineamientos ministeriales en la Provincia, se vinculan también con la política partidaria local.

4 LA CORRIENTE DE LA POLÍTICA: LA CRISIS DEL 2001, LAS ELECCIONES DE 2003 Y EL INGRESO A LA AGENDA DE GOBIERNO DEL PLAN MUNICIPAL

En la letra escrita del Plan Municipal, se afirmaba que

“se han implementado y se implementan en el distrito un conjunto variado de programas sociales que han sido ejecutados y/ o se ejecutan con diferentes grados de desarrollo, que sin embargo, presentan varios rangos limitativos, a saber: de carácter parcial, desarrollo discontinuo, cobertura limitada, fragmentación sectorial, relaciones clientelares, prioridades horizontales desarticuladas que imposibilitan la operación unidireccional en el campo social”¹⁷

En entrevista personal con la Directora de Acción Social Municipal que había asumido con el nuevo gobierno que triunfó en las elecciones de 2003 y a su vez, principal impulsora del Plan Municipal, al tiempo que se explayaba sobre el mismo realizaba algunas consideraciones sobre otros programas que se implementaban en la Dirección con anterioridad (algunos de los cuales, se nombraron en el apartado anterior):

“cuando asumimos en la Dirección, una de las principales características es que no había historia institucional. Ese es uno de los grandes problemas que tiene el desarrollo o la continuidad de las políticas en muchos de los distritos. No hay un correlato de historia institucional de programa o demás, lo que hace muy difícil mantener una continuidad, o una o tomar decisiones”
“Estos programas están teniendo alguna falencia de control. Pero debido a que estamos muy acostumbrados a trabajar con prácticas clientelares y toda esta cuestión” (Entrevista con Directora de Acción Social.).

Se expresaba entonces en el Plan, algunas críticas hacia las modalidades de intervención social propia de los gobiernos anteriores.

A continuación se desarrolla el siguiente argumento: las elecciones de 2003 abrieron la oportunidad política para que un sector del peronismo local rompiera con el que venía gobernando desde los dos mandatos anteriores

y se constituyera en gobierno. Esta nueva gestión iniciada ese año, con el trasfondo de la crisis social política y económica del 2001, propuso el Plan Municipal que le sirvió para establecer cambios en la agenda de la política social del municipio.

Hacia el 2001 la crisis que afectaba a la Argentina era económica, social y política. Las instituciones partidarias y representativas en general se encontraban en descrédito. (Torre 2004) Con el grito “que se vayan todos” se había presentado una ciudadanía movilizada a través de múltiples formas (piquetes, asambleas barriales, movimientos de ahorristas, etc.), mayoritariamente por fuera de las instituciones (Cheresky, 2006), que si bien no tenían las pretensiones de tomar el poder, exigían un conjunto heterogéneo de cuestiones. La crisis política se extendía desde las instituciones de representación partidaria como así también hacia las prácticas políticas del Estado. De este modo, frente a la amplitud y extensión de aquello que la ciudadanía entendía como corrupción, resurgió una vuelta a la política en las calles que promovía y exigía, entre otros valores, la participación ciudadana, la transparencia y el control de las acciones gubernamentales y partidarias en manos de la sociedad civil. (Rodríguez Blanco, 2006)

84

Sin embargo, semejante crisis había dejado en pie los fundamentos mismos del sistema democrático. El voto y los mecanismos constitucionales para designar autoridades parecían funcionar. Desde el alejamiento de De la Rúa de la presidencia, lo sucedieron Rodríguez Saa y tras su renuncia Duhalde. El gobierno de éste último fue efímero aunque alcanzó para realizar una devaluación de la moneda, y anunciar elecciones presidenciales para Abril de 2003, que se efectuarían en los niveles municipal, provincial y nacional.

Como expresión de la crisis que atravesaban los partidos, el peronismo se encontraba dividido en el momento de enfrentar la contienda electoral. Entre quienes aspiraban a ganar las elecciones presidenciales en aquellos días se encontraban Rodríguez Saa que había sido presidente por unos días, Kirchner, el gobernador de Santa Cruz que en aquel momento tenía el apoyo del ex gobernador y entonces presidente Duhalde y por ultimo Menem, que ya había ocupado la presidencia por dos mandatos consecutivos.

Con este trasfondo, en el ámbito municipal se preparaban para afrontar elecciones. Varios eran los candidatos dentro del peronismo, aunque dos eran quienes concentraban las aspiraciones para el triunfo electoral. Por un lado Néstor, el intendente que gobernó la ciudad por dos mandatos consecutivos (1995- 1999 y 1999- 2003) y se presentaba para un tercero. Durante su mandato, su gravitación en la política local estuvo acompañada y fuertemente apoyada por el referente del peronismo bonaerense Eduardo Duhalde.

El otro candidato con chances de ganar, era Esteban. Este había sido secretario de Gobierno en el segundo mandato del intendente Néstor. Junto a otros funcionarios municipales, y ante la oportunidad de crecer políticamente renunció a su gobierno para postularse para intendente en el 2003. Ambos apoyaban en el nivel nacional a la candidatura de Kirchner y en el nivel provincial la de Solá, en el armado del recientemente creado Frente para la Victoria¹⁸

Este candidato siguió una estrategia de ruptura con Néstor quien dominaba en ese momento la escena partidaria local: era el presidente del partido justicialista local y en consecuencia, tenía organizado un aparato político partidario de gran importancia con el que aspiraba a coronarse fácilmente como intendente por tercer mandato consecutivo.

Para construir su triunfo en las internas, Esteban buscó alinear tras de sí a varios sectores políticos locales: por un lado sectores del PJ local que no participaban del armado territorial de su contrincante, por el otro, a sectores que comenzaban a estar junto al peronismo a partir de la emergencia del Frente para la Victoria y por último; a sectores del peronismo local (legisladores y funcionarios locales) que hasta el 2003 eran apoyos seguros de Néstor y que ahora, se encolumnaban tras el liderazgo creciente de Esteban.

Tras una campaña cargada de cruces y acusaciones, las internas en el peronismo local las ganó Esteban en Marzo de 2003, triunfo que lo convirtió en el candidato oficial del peronismo local para esta edición electoral.

En el mes siguiente, en Abril de 2003 se produjeron las elecciones nacionales que decidieron una segunda vuelta entre el candidato Menem y Kirchner. Finalmente, Menem declinó su candidatura y resultó electo el presidente Kirchner que asumió en Mayo de 2003.

Una vez resuelta la elección nacional, aún quedaban por realizar las elecciones municipales y provinciales, previstas para Septiembre. Entre los meses de Julio y Agosto de 2003 el candidato electo junto al comando electoral del PJ hicieron un llamado, según el candidato Esteban a

“profesionales, técnicos, docentes, estudiantes, dirigentes comunitarios y vecinos en general para diseñar de un modo colectivo y pluralista el futuro plan de Gobierno puesto que aún pueden incorporarse a la tarea de discusión y consenso de conclusiones sobre las distintas problemáticas”. Agregó también que “la convicción de escuchar a todos y trabajar con todos y en la necesidad de que la comunidad se asuma a sí misma como partícipe de la definición de sus necesidades y de la resolución de sus problemas”¹⁹.

Durante los meses de Julio y Agosto se organizaron mesas de debate sobre cuatro ejes centrales en distintos puntos de la ciudad: Producción y Trabajo; Rol del Municipio; Territorio y Medio Ambiente y Desarrollo Humano. Podemos pensar que si bien los contenidos sustanciales del plan en cuestión no se definieron allí específicamente, dichos encuentros tuvieron la intención de organizar y conseguir los apoyos necesarios para legitimar el próximo gobierno y a la vez, fueron útiles a los fines de generar una visión compartida sobre la problemática local.

De las jornadas quedaron al menos algunas ideas, ciertos apoyos y el slogan de campaña “escuchar a todos, trabajar con todos” con el que Esteban ganó las elecciones para intendente con algo menos del 50% de los votos en Septiembre de 2003.

Estos episodios de 2003 en torno a las elecciones municipales generaron una fractura en el peronismo local entre dos grandes bandos: el de Esteban por un lado y el de Néstor por el otro. Este aspecto conformó también el escenario local para las elecciones celebradas en 2005, 2007 y aún en 2009.

Como afirma Kingdon, los cambios de gobierno pueden ser vistos como oportunidades abiertas en la corriente de la política que pueden incidir en las agendas gubernamentales. De acuerdo al caso aquí expuesto, pensamos que el nuevo gobierno necesitaba distinguirse de las gestiones anteriores, particularmente de la de Néstor que había gobernado durante dos períodos consecutivos.

Ahora bien, establecer un cambio en materia de política social en un gobierno municipal tenía algunos obstáculos que pasaremos a describir a continuación. Y a su vez, aún no hemos respondido por qué la definición local estuvo centrada en la pobreza y exclusión social. Estas cuestiones se abordarán en el siguiente apartado.

5 LA CORRIENTE DE LAS POLÍTICAS: LOS MINISTERIOS PROVINCIALES Y NACIONALES EN LA SOLUCIÓN DE LOS PROBLEMAS LOCALES

Los problemas sociales que eran atendidos en el ámbito local, al menos en este municipio, estaban definidos por los lineamientos y recursos que llegaban a través de los planes y programas sociales desde Provincia y de Nación. Esto se debía de acuerdo a las autoridades locales, a que este municipio no contaba con recursos suficientes para desarrollar y solventar una iniciativa propia en materia de política social.

“Vos pensá que los municipios necesitan de provincia. Habrá municipios que no, depende de la recaudación que tengan. En este municipio, que es muy pobre, no hay recursos genuinos.” (Entrevista con Secretaria de Promoción Social.)

Algo semejante mencionaba el responsable de la Oficina de Empleo local:

“el municipio no tiene recursos para aplicar programas de empleo propios. Los programas de empleo se aplican cuando bajan de la provincia de Buenos Aires o de la Nación, o sea que mientras tanto la nación o la provincia no larguen algún otro programa de empleo, el municipio no tiene recursos para hacerlo, y nunca tuvo.” (Entrevista con Director de Oficina Municipal de Empleo)

Esta cuestión limitaba la posibilidad de establecer cambios en la agenda gubernamental según una orientación local.

Es por esta cuestión que los cambios introducidos en la agenda gubernamental por parte del nuevo elenco gubernamental estuvieron relacionados con la apertura de una ventana de oportunidad en el ámbito del Ministerio Provincial.

A principios de 2004, el Ministerio de Desarrollo Humano de la Provincia lanzó el Fondo de Fortalecimiento de Programas Sociales, que contenía, como rasgo distintivo con relación a planes y programas anteriores, la descentralización de fondos a los municipios para financiar proyectos diseñados en el ámbito local, con lineamientos ya establecidos por el Ministerio.

Se proponía como objetivo *“fortalecer la capacidad técnica y de gestión de los gobiernos locales, en especial en los aspectos referidos a la formulación e implementación de proyectos sociales de atención integral de la familia en el pleno respeto de los derechos.”*²⁰

Se alentaba a que los proyectos que debían presentar los municipios se apegaran a los lineamientos del Fondo Provincial, y que en su formulación colocaran su foco en dos ejes centrales: políticas de seguridad alimentaria y programas de promoción y protección de derechos de niños, niñas y adolescentes.

En este sentido, se destacaba que:

“el núcleo de los programas y planes deben orientarse a las familias vulneradas por la pobreza y la exclusión. Su acción está centrada en el grupo familiar y en la comunidad como lugares naturales de protección e inclusión social”²¹

Por esta cuestión, el Fondo Provincial dejaba un margen de libertad, acotado por los lineamientos establecidos por el Ministerio para que los municipios propusieran de acuerdo a sus problemáticas, formas de abordaje de la cuestión social.

En parte, tenemos una respuesta acerca de por qué se colocó el énfasis en la pobreza y la exclusión social cuando las autoridades de la Dirección de Acción Social debieron redactar el Plan Municipal: era necesario para una gestión que recién iniciaba presentar un proyecto consistente que se centrara en las “familias vulneradas por la pobreza y la exclusión” a los fines de contar con los fondos que incluía el Fondo Provincial. Por esta cuestión, el Plan Municipal tenía como objeto principal a la pobreza y la exclusión social.

Entendemos en consecuencia, que por una parte, la problemática local fue definida de acuerdo a los estándares ministeriales y con las intenciones de obtener fondos para afrontar problemas sociales. Pero por otro lado, el Fondo Municipal a través de su modalidad de intervención, habilitó el planteo de cuestiones que formaban parte del interés de los agentes locales. En lo que queda del artículo, desarrollaremos este último punto.

5.1. LA PERSPECTIVA LOCAL EN EL PLAN MUNICIPAL

El Plan Municipal proponía dos estrategias de abordaje sobre la cuestión social. Una de ellas se caracterizaba por presentar una continuidad (a pesar de su retórica disruptiva) con los planes y programas sociales que se venían implementando desde gestiones anteriores. Pero por otro lado, presentaban a los “Equipos Comunitarios” como un elemento específico que le permitía presentar a la nueva gestión como novedosa. Desarrollaremos estos puntos sintéticamente.

La Dirección de Acción Social fue asignada desde el Municipio para emprender y dar cuenta del Fondo Provincial. El proyecto fue diseñado por la directora de Acción Social, y sus colaboradores técnicos más directos: la Delegada Municipal de una zona alejada del centro, quien a su vez, tuvo un importante rol en la implementación de parte del proyecto y la coordinadora del área de Violencia Familiar Municipal.

Como un dato interesante a destacar sobre sus colaboradores más cercanos, éstas poseían perfiles profesionales (una era trabajadora social y la otra, psicóloga) y habían comenzado a colaborar con la Municipalidad a partir de esta nueva gestión. De acuerdo a la Directora de Acción Social, eran “*las personas de confianza para desarrollar un trabajo profesional.*”²² Excepto otras dos trabajadoras sociales, las otras 25 personas que desempeñaban en la Dirección, realizaban tareas de tipo administrativas.

El Plan Municipal presentado ante el Ministerio Provincial, poseía algunas particularidades que pasaremos a describir:

Daban una precisión conceptual mayor sobre el problema a abordar, que los acercaba a definiciones operativas:

“La pobreza es un síndrome situacional en el que se asocian el infraconsumo, la desnutrición, precarias condiciones de habitabilidad, bajos niveles educacionales, malas condiciones sanitarias, una inserción inestable, un cuadro actitudinal de desaliento y apatía, poca participación en los mecanismos de integración social y quizás la adscripción a una escala particular de valores diferenciada en alguna medida al resto de la sociedad.”²³

Ante esta situación problemática y con estas definiciones, el Plan se proponía el objetivo de

“promover la inclusión social progresiva de la población de menores recursos de nuestra ciudad, mediante el desarrollo de las capacidades y potencialidades a fin de que esta pueda, a partir de sí misma, mejorar sus condiciones generales de vida.”²⁴

Otra definición de pobreza, a partir de la cual se tendrían las vías para superarla, que surge en la letra escrita del plan es la siguiente:

“La naturaleza compleja y multifacética del fenómeno de la pobreza, requiere para su superación, acciones simultáneas en diversos planos de la vida social. La pobreza se constituye en una especie de causalidad circular en la cual, por ejemplo, las deficiencias nutricionales inciden sobre el estado de salud, lo cual se traduce en limitaciones para la capacitación, el empleo y la productividad, que a su vez condicionan negativamente los niveles de ingreso, reiniciándose el ciclo nuevamente”²⁵.

Con este párrafo se vinculaba a la pobreza con otros problemas sociales a los que contribuía, y que merecía un abordaje integral. De ahí que sus ejes de acción, se estructuraban en cinco líneas transversales con sus propios objetivos de trabajo y a la vez, vinculados entre sí, que eran los siguientes:

1) *Riesgo Nutricional*, que incorporaba los lineamientos propios para la elaboración de Dietas Especiales y atención directa a pacientes con HIV - SIDA

2) *Prevención y contención de situaciones de riesgo social*, involucraba acciones de trabajo sobre adolescencia y comunidad, discapacidad, emergencia habitacional y asistencia familiar y tratamiento de enfermedades sociales

3) *Capacitación e incorporación a la producción*, se proponía la articulación con otros programas y planes nacionales y Provinciales (presentes en otras Secretarías y Direcciones municipales) para apoyar actividades productivas.

4) *Desarrollo comunitario*, se proponía fortalecer las capacidades de gestión de la población para resolver sus propios problemas, orientándose a la construcción colectiva de valores, a partir de la conformación de Equipos Comunitarios.

5) *Incorporación de tecnologías de gestión*: se buscaba fortalecer el sistema de información de la gestión.

Con la implementación simultánea de estas cinco líneas de acción, el Plan se proponía abordar la pobreza de un modo integral, atendiendo a las múltiples dimensiones incluidas en el concepto anteriormente descrito, y fomentar la inclusión de la población en condiciones de “exclusión social”

Sobre la mirada local, destacamos por un lado que la decisión adoptada de acuerdo a lo descrito en cada una de estas líneas de acción fue articular el conjunto de recursos que recibía de gestiones anteriores (líneas de acción y fondos de los planes y programas entre los que se contaba: Plan Más Vida, Emergencia Habitacional, componentes del Plan de Seguridad Alimentaria, entre los más importantes) con otros programas que llegaban a otras dependencias administrativas, también financiados por Ministerios Provinciales (por ejemplo Cooperativas de Trabajo junto con Oficina de Empleo a partir de beneficiarios de Plan Jefas y Jefes de Hogar) en función del desarrollo de este nuevo Plan Municipal.

Se trataba de una estrategia de articulación fondos y programas para otorgarle un énfasis específico desde la perspectiva local, a la gestión social.²⁶ La directora de Acción Social lo expresaba de este modo:

“Este plan lo que intenta hacer es articular todos los recursos que para política social hay en el distrito, combinando todos los programas, los programas de educación, los programas de salud, los programas de acción social. Ya no alcanza con la entrega de un colchón, una frazada y una zapatilla. Las familias están presentando una serie de problemáticas que ya trascendieron por lejos los límites que tenían pautado la dirección en torno a sus funciones.” (Entrevista Directora de Acción Social)

Si bien en el Plan Municipal se mencionaba que algunas líneas de acción se orientaban a sostener el modo de gestión tradicional de política social, centrada en la acción social directa y vinculada a la alimentación de la población destinataria (en definitiva eran las tareas principales e históricas de la Dirección y no podían desatenderlas), el énfasis estaba puesto en las líneas novedosas, organizadas en torno a los equipos comunitarios.

De hecho, el lineamiento que promovía el “Desarrollo Comunitario” se presentaba como el fundamental y de reciente creación ya que, aseguraban, no formaba parte de ningún Plan o Programa previo. En este último punto entonces, se depositaban las características principales y locales del Plan Municipal.

Según la definición dada en el Plan Municipal, los Equipos Comunitarios iban a estar integrados por la *“comunidad educativa, profesionales de las unidades sanitarias, equipo de la secretaría de Promoción Social, Equipos de trabajo social de programas en vigencia (Plan Más Vida), instituciones barriales, comedores comunitarios, organizaciones no gubernamentales”*²⁷

En definitiva con esta idea, en la Dirección de Acción Social esperaban que los actores presentes en las organizaciones barriales y actores estatales del nivel barrial (trabajadores sociales, médicos y personal de las escuelas y jardines) colaboraran con las tareas del Municipio en el barrio y, en definitiva, de la puesta en marcha del Plan en cuestión.

El proyecto del Plan Municipal fue enviado a Provincia con el formato descripto, donde se lo evaluó como un: *“óptimo nivel metodológico en la formulación del proyecto pero bajo nivel en la coordinación con los contenidos de los ejes del documento base del Fondo de Fortalecimiento de Políticas Sociales.”*²⁸ Las áreas críticas a los ojos de la comisión evaluadora Provincial, referían a la no incorporación de herramientas de evaluación y monitoreo de las líneas de acción planteadas, y la ausencia en detalle del gasto del presupuesto establecido. A pesar de este dictamen, el Municipio de El Saladero, comenzó a desarrollar los lineamientos allí estipulados al breve tiempo de haberlo elaborado.

6 CONCLUSIONES

En este trabajo se describieron los elementos que contribuyeron al ingreso en la agenda del gobierno conformado a fines de 2003 en un Municipio de la Provincia de Buenos Aires del Plan Municipal de Fortalecimiento a Programas Sociales.

El ingreso y el lugar en la agenda de gobierno del Plan de Fortalecimiento a Políticas Sociales lo vinculamos con el desempeño de las corrientes de problemas, de políticas públicas y de política, que se unieron a partir de ciertas oportunidades.

En la corriente de los problemas, observamos que en la perspectiva local, se definió como problemas principales a la desarticulación del complejo productivo local y, como consecuencia de éste, el desempleo. La cuestión de la pobreza quedó circunscripta a aspectos puntuales, focalizados, que fueron definidos por los planes y programas sociales del orden nacional y/o provincial que comenzaron a llegar al municipio con mayor frecuencia en la década del '90. A partir de este caso, pudimos observar que se produjo desde la perspectiva local un desencuentro entre los problemas tal como fueron definidos localmente y las soluciones, en formas de políticas, que llegaban desde otras instancias de gestión estatal, ya sea nacional o provincial.

En cuanto a las modalidades establecidas para visualizar temas que afectaban a la población e intentar alguna solución, observamos en el caso de El Saladero, que quienes conformaron los distintos gobiernos municipales tuvieron como mecanismo principal para visualizar problemas a los eventos (Kingdon, 1995) que adquirieron conocimiento público (entre los que se mencionaron en el trabajo, el cierre de los frigoríficos en los '80, el despido de trabajadores de las industrias locales en los '90, las movilizaciones de sectores de desocupados en 2001).

De acuerdo a la corriente de la política, se expuso que el Fondo Provincial constituyó una oportunidad para que una corriente del peronismo triunfante argumentara una forma de ejercer la política social que la distinguiera, al menos en el ámbito discursivo, de las gestiones sociales anteriores, con las que se identificaba el sector que había gobernado por dos periodos consecutivos.

Se afirmó también que el lanzamiento del Fondo de Fortalecimiento Provincial y la consecuente descentralización de lineamientos y fondos hacia los Municipios constituyó la apertura de una ventana de oportunidad en la corriente de las políticas a los fines de dar forma a ese proyecto distintivo, y contar con recursos para abordarlo en el ámbito local. Sobre esta corriente que involucran "soluciones", observamos un proceso de elaboración del proyecto que si bien en este caso estuvo encarado por directivos de la oficina y el (escaso) personal de índole profesional.

Sobre el modo en que se formuló el Plan Municipal, destacamos por un lado que en líneas generales definía sus objetivos y sus modalidades de intervención sobre los lineamientos planteados por el Ministerio Provincial. Esta cuestión la vinculamos con la posibilidad de mejorar las chances para

aprobar los criterios establecidos por los lineamientos Provinciales y obtener de este modo recursos para la administración local.

Sin embargo, y de acuerdo al tipo de descentralización que proponía el Fondo Provincial, la formulación de problemáticas y abordajes de la cuestión social estuvo influenciada también con una definición local. En este sentido, observamos en este caso que en el desarrollo de los lineamientos se proponía una instancia específica (los Equipos Comunitarios) como una visión y elaboración propia de la administración local, que tendía a la participación comunitaria y al involucramiento de organizaciones barriales en la observación y resolución de problemas de los vecinos.

Por esto concluimos a partir del caso presentado, que si bien la definición de problemas públicos desde una perspectiva local encierra una dinámica en la que se conjugan elementos intrínsecos, y en este caso sugeridos por los actores que intervienen en el campo de la política y administración local, adquieren su desarrollo en la medida en que entran en relación con las reglas de juego que establecen quienes se desenvuelven en el ámbito ministerial.

NOTAS

¹ Los nombres propios y de la ciudad que se mencionan en el trabajo son ficticios.

² Ver entre otros, Olstrom (1999), Lindblom (1991), Cohen, March y Olsen (1972)

³ Al respecto, ver, Moro (1997)

⁴ Con esto denomina a todos aquellos actores que se ocupan de aportar soluciones a una problemática de acuerdos a áreas específicas: planificadores, académicos, grupos de interés, personal administrativo, etc. Destaca que el rol de los especialistas se centra en aportar distintas propuestas y alternativas para tratar la problemática visualizada. Ver Camou (1997)

⁵ con "humor nacional", caracteriza a cierto clima en el que varias personas de un país piensan cuestiones similares frente a una temática, sucesos que ocurren, por ejemplo, en tiempo de crisis

⁶ Sobre la influencia de la política en programas sociales, ver especialmente Ilari (2005) y Masson (2004).

⁷ Plan Municipal. Pág. 1

⁸ Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires, (1984). Pág. 9

⁹ Adriana y Suarez (2003). Pág. 284

¹⁰ Entrevista realizada en Noviembre de 1994 por el período local.

¹¹ El Polígono Industrial se instaló en las tierras que ocupaba el Swift a partir de la compra del predio por parte de la Provincia de Buenos Aires.

¹² Las instancias de decisiones propias de la compra de terrenos y conformación del Parque Industrial encerró una magnitud importante de discusiones entre las bancadas oficiales y de oposición en el Concejo Deliberante. A pesar de que se compraron las tierras para instalar el Parque en 1999, aún no se inició ninguna obra para ponerlo en funcionamiento.

¹³ Ver Grassi et al (1994)

¹⁴ Ver Golbert (1996)

¹⁵ Ver sobre las protestas sociales del 2001 entre otros, Svampa y Pereyra (2003)

¹⁶ Entrevista aparecida en Diciembre de 2001, realizada por el periódico local.

¹⁷ Plan Municipal, Pág. 1

¹⁸ Sobre el armado del Frente para la Victoria y su influencia en la Provincia de Buenos Aires, Ver Rodríguez (2006)

¹⁹ Diario El Día 27 de julio 2003

²⁰ Fondo de Fortalecimiento a Programas Sociales (2004). Pág. 7

²¹ Fondo de Fortalecimiento a Programas Sociales (2004). Anexo 2

²² Según las palabras de la Directora de Acción Social en entrevista

²³ Plan Municipal, Pág. 1. Al respecto, podemos decir que es una definición de pobreza que coloca el énfasis más en las carencias de estos sujetos

que en los recursos con los que cuentan. Para una definición de pobreza a partir del enfoque de “estrategias” ver Eguía et. Al (2007), Gutierrez (2004)

²⁴ Plan Municipal, pág. 2

²⁵ Plan Municipal, Pág. 2

²⁶ Al respecto podemos mencionar que Jacinto et. al. mencionan esta estrategia como una de las posibles cuando en el nivel municipal deben estructurar planes y programas sociales.

²⁷ Plan Municipal, Pág. 5

²⁸ Informe de Gestión y evaluación de Proyectos. (2005)

BIBLIOGRAFÍA

Adriani, Luis y Suarez, María. J. (2003): “Transformaciones en el mercado de trabajo del Gran La Plata en el contexto de convertibilidad”. En P. Pintos (comp.). *Pensar La Plata. Políticas públicas, sociedad y territorio en la década de los noventa*, La Plata: Ed. Al Margen

Aguilar Villanueva, Luis, F. (1993): *Problemas públicos y agendas de gobierno*, México: Porrúa.

Alonso, Guillermo y Reppeto, Fabián (2004): *La economía política de la política social argentina: una mirada desde la desregulación y la descentralización*, Santiago de Chile, CEPAL

Camou, Antonio (1997): “Los consejeros del príncipe: saber técnico y política en los procesos de reforma económica en América Latina” en Revista *Nueva Sociedad*, N° 152, Noviembre - Diciembre 1997, Caracas.

Cohen, Michael, March, James, Olsen, Johan (1972): “a garbage can model for organizational choice” en *Administrative science quarterly*, Vol. 17, N° 1, Marzo de 1972

Cormick, Hugo (1997): “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*, FLACSO, Oficina de publicaciones CBC (UBA) y Universidad Católica de Córdoba, BS. As.

Cheresky, Isidoro (2006): “la ciudadanía y la democracia inmediata” en Cheresky, Isidoro (comp.), *Ciudadanía, sociedad civil y participación política*; Miño Dávila ed. Bs. As.

Chiara, Magdalena y Di Virgilio, María Mercedes (2005): *Gestión social y municipios. De los escritorios del Banco Mundial a los barrios del Gran Buenos Aires*; Buenos Aires, Prometeo - UNGS.

Eguía, Amalia y Susana Ortale (coords.) (2007): Los significados de la pobreza, ed. Biblos, Bs. As.

Elder, Charles y Cobb, Roger (1993): “Formación de la Agenda. El caso de la política de los ancianos” en Aguilar Villanueva, Luis, F. (ed.) *Problemas públicos y agendas de gobierno, México*, Porrúa

Grassi, Estela, Hintze, Susana, y Neufeld, María (1994): *Políticas sociales, crisis y ajuste estructural. Un análisis del sistema educativo, de obras sociales y de las políticas alimentarias*, Buenos Aires, Espacio

Golbert, Laura (1996): Viejos y nuevos problemas de las políticas asistenciales. En *Serie de Estudios CECE*, Buenos Aires.

Ilari, Sergio (2005): *La reformulación estratégica de los programas sociales. Del “Plan Vida al “Plan Más Vida”*; INDES -BID, Washington DC.

Iucci, Matías y Santa María, Juliana (2007): “Entre la definición y las prácticas. La participación en programas sociales en el discurso de los agentes locales del Municipio de Berisso (Provincia de Buenos Aires)” en Eguía, Amalia y Ortale, Susana. (comp.) *Programas sociales y participación en la provincia de Buenos Aires, La Plata*, en prensa en la Editorial de la UNLP.

Iucci, Matías (2008): *De redes políticas y capacidades estatales. La implementación del Plan Municipal de Fortalecimiento a Programas Sociales en el Municipio de El Saladero (Provincia de Buenos Aires)*, tesis de Maestría en Gobierno y Desarrollo, UNSAM, Bs. As.

Jacinto, Claudia, García Cristina y Alejandra Solla (2007): *Programas sociales. Lógicas desencontradas. Abordajes acotados*. Redetis-IIPE-UNESCO, Fundación SES, Bs As.

Kingdon, John (1995): *Agenda, alternatives and public policies*, Estados Unidos: Longman

Lindblom, Charles. (1991): *El proceso de elaboración de políticas públicas*. Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública (INAP)

Martínez, Natalia. G. (2005): *La conformación de la agenda de gobierno: el caso de la gestión de Martín Sabatella en el Municipio de Morón.* Tesis de maestría en Políticas Públicas y Gerenciamiento del Desarrollo, Buenos Aires, UNSAM, Bs. As.

Masson, Laura (2004): *La política en femenino. Género y poder en la Provincia de Buenos Aires,* Ides, Bs. As.

Moro, Javier (1997): “Los menores en la agenda de gobierno” en revista *Perfiles Latinoamericanos*, junio, año/vol. 6, N° 10, México, 1997

Olstrom, Elinor. (1999): “Institucional rational choice: an assessment of the institutional analysis and development framework.” En Sabatier, P. (ed); *Theories of the policy process.* Westview Press, Estados Unidos.

Rodríguez, Darío (2006): “Liderazgos y partidos “partidos”: la fractura del justicialismo y la reconfiguración del escenario político en la Provincia de Buenos Aires” en Cheresky, Isidoro (comp.); *La política después de los partidos,* Buenos Aires, Prometeo

Rodríguez Blanco, Maricel (2006): “representación política, deliberación y acción colectiva. Piqueteros y asambleístas: dos figuras de la participación de la sociedad civil en Argentina” en Cheresky, Isidoro (comp.), *Ciudadanía, sociedad civil y participación política;* Miño Dávila, Bs. As.

Stake; Robert (1995): *Investigación con estudio de casos;* Morata, Madrid, 1998

Svampa, Maristella y Pereyra, Sebastián (2003): *Entre la ruta y el barrio. La experiencia de las organizaciones piqueteras,* Biblos, Bs. As.

Torre, Juan Carlos (2003): “los huérfanos de la política de partidos. Sobre los alcances y la naturaleza de la crisis de la representación partidaria” en revista *Desarrollo Económico* N° 168, 2003, Bs. As.

FUENTES UTILIZADAS

- Periódico local 1983- 2001
- Diario El Día 2003.
- Dirección de Acción Social, *Plan Municipal de Fortalecimiento a Programas Sociales*, sin año.
- Provincia de Buenos Aires, Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires, Subsecretaría de Programación y Desarrollo. Informe de la Comisión. Documento de Trabajo N° 3. (1984)
- Provincia de Buenos Aires, Ministerio de Desarrollo Humano; *Fondo de Fortalecimiento de Programas Sociales. Manual Operativo I. Fundamentos y estructura funcional,* 2004

- Provincia de Buenos Aires, Ministerio de Desarrollo Humano; Subsecretaría de Coordinación Operativa; *Fondo de Fortalecimiento de Programas Sociales. Informe de gestión y evaluación de proyectos*, 2005

DATOS ESTADÍSTICOS

Lamarche, C. y Posadas, J. (1998): "Análisis de la actividad económica de la Provincia de Buenos Aires" en *Cuadernos de economía N° 43*, Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires, 1998

Provincia de Buenos Aires, Ministerio de Economía, Dirección Provincial de Estadística, Estadísticas Sociales. [On Line], <http://www.ec.gba.gov.ar/Estadistica/FTP/social/pobreza/pobre.html> (Visitado en Mayo de 2009)

ENTREVISTAS INCLUIDAS

- Directora Acción Social
- Secretaria Promoción Social
- Director Oficina de Empleo Municipal.