La política social de los gobiernos locales en la región metropolitana de Buenos Aires

Luciano Andrenacci¹

Introducción

En la Argentina contemporánea la política social ha tomado una creciente centralidad, a la vez que se han visto alteradas sus modalidades principales. Por un lado se procedió a una deconstrucción sistemática del complejo de intervenciones públicas que, en forma de regulaciones del empleo e instituciones públicas de educación y salud, consolidaban un "piso" de condiciones de vida de la población, una "ciudadanía social". Por otro lado se optó por una multiplicación de intervenciones asistenciales focalizadas inspiradas en las recomendaciones técnicas de organismos internacionales, en especial el Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco Mundial.

En la Provincia de Buenos Aires, distrito más importante del país en términos demográficos y en donde se concentran la mayor cantidad de población en situación de pobreza, el campo de la política social se ha ido transformando en particular por un proceso de transferencia progresiva de funciones desde los niveles centrales (nacionales y provinciales) hacia los municipios y hacia otros agentes locales, en forma de programas sociales cofinanciados por la Nación, la provincia y los organismos internacionales, con los municipios como contrapartes a cargo de una parte importante del esfuerzo de implementación.

Desde un punto de vista institucional, el ejercicio de nuevas funciones no ha estado acompañado por un cambio de estatus jurídico de los municipios ni por un incremento de los recursos — más allá de transferencias para programas o de algunos cambios en el régimen de coparticipación municipal de fines de los '80. Adicionalmente, el desarrollo de las capacidades institucionales en los municipios ha sido fragmentario, discontinuo y más asociado a experiencias puntuales que a procesos generales. Al incorporar en sus agendas locales la gestión de cuestiones relativas a la salud, la educación, el combate de la pobreza, el empleo y la vivienda, estos procesos han afectado sensiblemente la política de los gobiernos locales, reconfigurando la agenda, la trama de actores, los modos de legitimación del Estado y las formas de acumulación política.

La Región Metropolitana de Buenos Aires, además, presenta características que hacen doblemente singular a la implementacion local de políticas sociales. Por una parte, concentra condiciones sociales críticas. Por otra parte, representa poco menos del 30% del electorado nacional, lo que la convierte en un área clave para las instancias electivas del sistema político argentino. En este contexto, los programas sociales se han constituido en un conjunto de recursos (en sentido amplio) a través de los cuales se articulan relaciones políticas entre los actores en el entramado local, que tiene a los municipios como actores centrales. La gestión local de política social se transforma así en un espacio complejo dominado no sólo por aspectos técnico-administrativos, sino también por aspectos políticos derivados de las estrategias orientadas a la construcción de legitimidad electoral de los distintos actores locales.

Si las debilidades institucionales de los municipios (falta de recursos humanos capacitados, falta de recursos presupuestarios suficientes, baja institucionalización de las intervenciones, déficits en las formas de organización interna) complican una gestión social tensionada por la creciente demanda, las

¹ Instituto del Conurbano, Universidad Nacional de General Sarmiento (ICO-UNGS); y New York University en Buenos Aires. E-mail: landrena@ungs.edu.ar. Quiero expresar mi agradecimiento a Gustavo Badía (INAP e ICO-UNGS), Fernando Krakowiak, Alejandro López Accotto y Daniela Soldano (ICO-UNGS) por sus aportes en datos y material, pero en especial a Magdalena Chiara y Mercedes Di Virgilio (ICO-UNGS), en cuyo material de investigación están basadas parte de estas reflexiones, que por supuesto no comprometen sus respectivos puntos de vista.

² En el sentido clásico de MARSHALL, Thomas Herbert: "Ciudadanía y clase social" (1950); en BOTTOMORE, Tom y MARSHALL, Thomas Herbert: Ciudadanía y clase social; Madrid, Alianza, 1998.

formas de organización político partidaria y las estrategias de construcción de legitimidad electoral (fuertemente determinadas por las necesidades de construcción de poder territorial) inciden fuertemente en la reorientación de los programas sociales en su implementacion local. Los rasgos de la política social local, sugeriremos, sólo pueden ser entendidos a través de un prisma complejo en donde se articulan las tensiones de la transferencia de responsabilidades entre niveles del Estado con las tensiones de la construcción de poder político en sistemas representativos asediados por la degradación socioeconómica.

La asistencialización de la política social en la Argentina

Durante el último cuarto del siglo XX se produjeron transformaciones capitales en el modo de funcionamiento económico de la Argentina, que culminaron en un nuevo diseño de las relaciones entre Estado y economía. El Estado se retiró de sus tradicionales formas de intervención en los mercados de insumos y de servicios, privatizando la totalidad de las empresas del sector público; alzó las barreras que protegían el mercado interno del comercio internacional de bienes y capitales; y desactivó además uno a uno sus instrumentos regulatorios del mercado de trabajo. El sector privado argentino respondió con una profunda reconversión, acorde al nuevo medio ambiente macroeconómico, que causó la desaparición de la estructura productiva que dependía del mercado interno y de la tutela estatal; la concentración, "financiarización" e internacionalización de la propiedad del capital; y la integración creciente de los mercados locales a los mercados globales.

La economía argentina se transformó en una economía abierta, menos por el volumen relativo de su comercio exterior que porque internaliza rápidamente las coyunturas de expansión y contracción de la economía internacional, en especial las oscilaciones financieras, dado su carácter dependiente de aportes grandes y regulares del mercado financiero internacional.

La combinación entre la irregularidad y la selectividad en la distribución de pérdidas y ganancias en la nueva macroeconomía y la abstención del Estado en la protección del tejido económico y la regulación del mercado de trabajo tuvo fuertes consecuencias en la estructura social. La Argentina se había caracterizado, hasta fines de los años 1970, por una homogeneidad social relativamente alta, galvanizada por el predominio de las relaciones salariales formales en la población activa, un sector cuentapropista de ingresos medios y altos, una dispersión de salarios relativamente baja, una cobertura amplia de seguros sociales, y esquemas públicos universales de salud y educación.

Los años 1980 y 1990 han protagonizado, en primer lugar, una suerte de proceso centrífugo sobre el empleo formal con protección social. No sólo se redujo éste en términos relativos; sino que se multiplicó el empleo informal, aumentó enormemente la dispersión de salarios, se precarizaron las condiciones de trabajo y se degradó la cobertura y la calidad de la protección social. Irrumpió así una fuerte desigualdad en las condiciones de vida de la población, con una cantidad masiva y creciente de personas sometidas a empleo irregular, de bajos ingresos y sin cobertura social.

En la medida en que han dejado de ser coyunturales, estos procesos marcan un cambio importante en las formas que asume la integración social. Así, los propios cambios en las intervenciones sociales del Estado y en el complejo público de protección social han tendido a consolidar la situación. La política social argentina había adquirido las formas prototípicas de un Estado Social o de Bienestar, basado en la tutela estatal del contrato de trabajo como forma de garantizar una protección social extendida; y en grandes instituciones universales de salud y educación capaces de asumir una parte importante del costo de reproducción de sujetos y unidades domésticas. Aunque la cobertura distaba de ser homogénea y completa, el predominio de relaciones salariales formales, un cuentapropismo calificado y la relativamente limitada extensión de la pobreza le daban al sistema una alta capacidad inclusiva.

La flexibilización laboral en contexto de reconversión económica y las reducciones presupuestarias del Estado alteraron profundamente estos mecanismos, restringiendo la cobertura de los

seguros sociales y degradando la cobertura de los sistemas públicos. La reducción relativa del empleo formal dejó progresivamente fuera de la protección de seguros sociales (seguros de salud; cobertura de accidentes de trabajo; jubilaciones y pensiones; asignaciones familiares) a una parte amplia y creciente de la población. Las prestaciones de los sistemas se redujeron o se suprimieron por la combinación entre la degradación relativa del salario real (que redujo en términos reales cotizaciones de empleadores y empleados), las crisis actuariales de los propios sistemas; y la limitada capacidad del Estado de asumir las obligaciones con recursos monetarios "propios".

La salud pública está conformada, en Argentina, por una red de hospitales estatales predominantemente provinciales, en algunos casos municipales, en unos pocos casos nacionales, e instituciones nacionales especializadas. Desde los años 1940, la extensa cobertura de salud de los seguros brindados por cajas mutuales de cotización obligatoria (las "Obras Sociales") hizo que los hospitales públicos se especializaran en la atención a la población sin cobertura, o a la atención de asegurados en sistemas de baja cobertura relativa. Los sectores de altos ingresos han utilizado, por su parte, sistemas de seguro privado de salud, la "medicina prepaga".

El sector público sufrió un proceso de reducción relativa de recursos económicos, en el contexto de una creciente presión de la demanda. Éste provino tanto de la reducción de la cobertura de seguros sociales (en el caso de desempleados o de empleados reinsertados en el sector informal) como de la degradación de la cobertura de los propios seguros por problemas financieros de las cajas. La gradual creación de un sector de atención primaria, inspirada en las recomendaciones de organismos internacionales, orientada en Argentina a racionalizar el uso del hospital público por la población de bajos recursos, no logró procesar el doble efecto del aumento de la demanda y la degradación presupuestaria.

Por una diversidad de razones históricas la educación argentina fue, tradicionalmente, un ámbito predominantemente público, tanto en el nivel primario como en el intermedio y el superior, con un sistema educativo privado mayoritariamente confesional y fuertemente dependiente del subsidio público. En el nivel primario coexistían estructuras nacionales y provinciales, en el nivel intermedio se concentra la mayor importancia relativa del sector privado y la educación superior era casi exclusivamente nacional. La educación pública nacional fue el complejo institucional más severamente afectado por las restricciones presupuestarias, enfrentando un fuerte proceso de degradación salarial e infraestructural. Una parte de esas situaciones fueron "solucionadas" por el Estado nacional con el expediente de una descentralización hacia el nivel provincial de la red de de escuelas primarias (en la segunda mitad de los años 1970) y recientemente de las intermedias. El resto del sistema ha ido perdiendo posiciones frente a un avance gradual del sector privado, fundamentalmente en el nivel de la educación superior.

Este creciente retroceso de las formas extendidas de protección social a través de seguros para los asalariados y la degradación de la calidad y la cobertura de las instituciones universales de educación y salud, ha sido acompañado por una multiplicación de intervenciones puntuales dirigidas a resolver necesidades específicas (alimentación, atención de salud, vivienda) o a crear fuentes de ingreso monetario alternativas al empleo, estratégicamente focalizadas sobre la población de mayores necesidades relativas. Se trata de una suerte de "fuga" hacia formas masivas y sistemáticas de asistencia social descentralizada en niveles subnacionales, semiprivatizada en organizaciones no gubernamentales, filantrópicas y religiosas, cofinanciada por organismos multilaterales: el Banco Internaericano de Desarrollo (BID), el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) o "Banco Mundial", el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Fondo Monetario Internacional (FMI). Los organismos multilaterales, claro está, aparecen con el doble rol de diferir el costo en el tiempo de una parte de la política social, y de condicionar y monitorear las formas de esa intervención.

Se trata de una "asistencialización" de la política social. Ésta se especializa en captar a los sujetos "de riesgo" en sus escenarios más evidentes, y en formalizarlos en los moldes técnicos de una

"población-objeto", brindando formas de supervivencia sustitutas al empleo asalariado, a un costo lo más bajo posible. Bajo un manto de legitimación en términos de eficacia y eficiencia en el uso de recursos económicos públicos, de continuo perfeccionamiento técnico en la lucha contra las formas de la pobreza, se oculta una opción por otro modelo de integración social.

En éste, una alta heterogeneidad en modos y condiciones de vida que depende de la suerte en un mercado de trabajo aleatorio e irregular se combina con una protección residual, barata y de última instancia, a los más pobres entre los pobres, administrada por el nivel del Estado capaz de detectar a los grupos de riesgo y eventualmente fijarlos geográficamente: los municipios³.

En términos generales, como señala Fabián Repetto, "las políticas destinadas a enfrentar la pobreza en la Argentina desde finales de los años '80 expresan bajos grados de capacidad de gestión pública, tanto a nivel del Estado nacional como provincial. Esto se explica por: a) la deteriorada calidad institucional que articula las relaciones entre los actores sociales, estatales e internacionales ligados, de una u otra forma, a la temática de la pobreza; y b) la ausencia (o debilidad) de actores con los recursos suficientes como para promover y canalizar, hacia las instancias decisorias, las demandas de los diferentes sectores empobrecidos". Esta doble debilidad institucional se manifiesta en "a) [la] dificultad política para vencer los obstáculos que impiden coordinar, entre las agencias y jurisdicciones públicas involucradas, algunas acciones sustantivas; b) [la] amplia utilización político-partidaria de los recursos materiales y simbólicos movilizados; c) [el] bajo nivel de *expertise* en los entramados burocráticos cuya función central es instrumentar las acciones frente a la pobreza; y (d) [la] continuidad (aunque a veces bajo nuevas formas) de ciertas políticas asistencialistas".

Estos problemas se reflejan en la gestión local, en la medida en que los gobiernos municipales se hacen cargo de una porción creciente de la responsabilidad de implementación de esta política social errática y fragmentaria.

Los gobiernos locales en la Región Metropolitana de Buenos Aires

La tesis reciente de Adrián Bennardis ⁶ propone que las formas que toma la gestión municipal son consecuencia de tres variables: el marco jurídico-institucional del municipio; sus recursos económicos y financieros; y las prácticas político-partidarias.

El régimen político-administrativo argentino se caracteriza por tener una estructura federal que fija formalmente un poder central *qua* expresión y delegación de los poderes provinciales, núcleos fundamentales de la Nación. Sobre esta estructura, una centralización nacional históricamente fuerte tendió a subordinar o a relegar a un segundo plano en la política pública a las autonomías provinciales. Éstas, a su vez, reconocen un espacio fuertemente subordinado a los gobiernos municipales. A pesar de que los gobiernos municipales fueron, se podría argumentar, las estructuras políticas fundamentales en la etapa previa a la Independencia –es el Cabildo de Buenos Aires el que, en 1810, fuerza la destitución del Virrey Baltasar Hidalgo de Cisneros y se arroga la representación virreinal— la Constitución de 1853 reconoce su existencia pero no fija las características que estos gobiernos tendrán. La Constitución de 1994, finalmente, incorpora el principio de autonomía municipal pero deja a la

³ Para un análisis del nuevo rol de los municipios en la reorganización de roles regulatorios de los niveles estatales en Argentina ver CORMICK, Hugo: "Algunos problemas de gobierno y gestión en los municipios del Conurbano Bonaerense"; en GARCÍA DELGADO, Daniel: *Hacia un nuevo modelo de gestión local. Municipio y Sociedad Civil en Argentina*; FLACSO – UBA – UCC; Buenos Aires, 1997. En cuanto a la municipalización de problemas de política social ver ARROYO, Daniel: "Estilos de gestión y políticas sociales municipales en Argentina"; en ídem.

⁴ REPETTO, Fabián: "Gestión pública, actores e institucionalidad: las políticas frente a la pobreza en los '90"; en *Desarrollo Económico* vol. 39, n° 156; Buenos Aires, enero-marzo de 2000; p. 598.

⁵ Idem, p. 614.

⁶ BENNARDIS, Adrián: *El municipio del Conurbano Bonaerense. Desafíos y perspectivas. Análisis comparado*; Tesis de Maestría en Administración Pública, Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires, 1998.

potestad de las provincias la determinación de sus formas organizativas.

La provincia de Buenos Aires divide a su territorios en municipios con jurisdicción territorial urbana y rural (partidos) que eligen sus autoridades (Intendentes y Concejos Deliberantes). La Constitución Provincial de 1994 y la Ley Orgánica de Municipalidades fijan un sistema por el cual el municipio tiene facultades instituyentes y autoorganizativas nulas, y facultades fiscales severamente limitadas, que lo constituyen en subsidiario del Estado provincial⁷.

Económicamente, los gobiernos locales de la provincia de Buenos Aires dependen de las transferencias de los recursos coparticipables que hace el gobierno provincial. Dado que algo similar (aunque en menos escala relativa) sucede con las provincias respecto del Estado nacional, el municipio "se convierte en el eslabón más débil de distribución de potestades y de recaudación y de distribución de recursos fiscales". La tendencia reciente muestra un creciente esfuerzo de los gobiernos locales por reducir la evasión y la dependencia de los ingresos provinciales, que ha redundado en un aumento relativo de recursos de origen local en los presupuestos municipales. Los vaivenes electorales de la democracia representativa han acentuado esta tendencia, en la medida en que se releva una correlación fuerte entre transferencias interjurisdiccionales y signos partidarios de la administración provincial y municipal. Cuando el gobierno municipal no responde al provincial (por pertenecer a diferentes partidos o, dentro de los mismos partidos, a diferentes líneas internas) una parte importante de las transferencias se dificulta, se retrasa o desaparece.

Un ejemplo importante de la subsidiariedad municipal en la provincia de Buenos Aires lo constituyó la experiencia del Fondo de Reparación Histórica del Conurbano Bonaerense⁹. El Fondo se constituyó en 1992, cuando la ley nacional 24.073 fijó la asignación de la recaudación del Impuesto a las Ganancias a gastos de "infraestructura social básica". Un 10% de la recaudación del impuesto fue destinado a la Provincia de Buenos Aires para la administración y financiamiento de programas sociales. La ley provincial 11.247 creó una Unidad Ejecutora para los fondos (el "Ente del Conurbano Bonaerense"), pero no reglamentó los fines de uso ni incluyó provisiones relativas a la participación institucional de los municipios en su gestión. Consecuentemente, a través de una serie de grandes programas (con el "Plan de Justicia Social para el Conurbano Bonaerense" como principal) el Ente desarrolló proyectos de infraestructura y asistencia, con criterios de focalización, abandonando gradualmente los principios participacionistas que prevía el Plan, con controles de gestión restringidos a evaluaciones *ex post*. Los municipios, por su parte, sólo participaron a través de la presentación de proyectos –es decir en la medida en que sus (limitadas) capacidades técnicas lo permitieron– o en las negociaciones informales con la provincia, esto último, lógicamente, con fuertes diferenciaciones según el signo partidario.

Respecto de los recursos económicos dedicados a política social, la situación es la de jurisdicciones que, aunque reciben una parte creciente de la responsabilidad de ejecución de política pública, tienen posibilidades limitadas de expandir las fuentes de ingresos: aumentar las tasas muncipales o arancelar servicios. En efecto, la asistencialización de la política social argentina se ha venido complementando con la creciente centralidad del nivel local en la gestión de las

_

⁷ Idem, p. 162. Los municipios deben organizarse institucionalmente de acuerdo a las leyes provinciales. En cuanto a sus facultades fiscales, aunque el artículo 226 de la Ley Orgánica faculta al cobro de impuestos, los artículos 103 y 144 limitan los aspectos imponibles y la Ley de Coparticipación Municipal fija los criterios de redistribución fiscal. Al mismo tiempo, la Constitución Provincial limita la creación de impuestos, la modificación de sus tasas, la obtención de empréstitos, a la resolución de una asamblea de concejales y un número igual de "mayores contribuyentes", figura no eliminada por la reforma constitucional de 1994 (ciudadanos que pagan montos impositivos altos, en la práctica seleccionados por los partidos políticos con representación en los Concejos Deliberantes). Las licitaciones de obra pública y los controles de cuentas son, asimismo, potestades provinciales.

 ⁸ Idem, p. 163.
 9 Ver DANANI, Claudia, CHIARA, Magdalena y FILC, Judith: El Fondo de Reparación Histórica del Conurbano Bonaerense: una aproximación macroinstitucional; San Miguel, Informe de Investigación n° 2; Instituto del Conurbano Universidad Nacional de Gral. Sarmiento, septiembre de 1997.

responsabilidades asistenciales del Estado. No se trata éste de un proceso de descentralización en sentido estricto, dado que la política asistencial ha sido, tradicionalmente, un ámbito del gobierno local. Pero la multiplicación de políticas asistenciales, combinada con el residualismo del Estado nacional en los otros ámbitos de la política social, le han dado creciente importancia relativa al gobierno local, a través de un proceso de transferencia de responsabilidades de implementación.

En la Provincia de Buenos Aires^{10¹} los gobiernos locales han cumplido siempre funciones de política social. Al igual que el resto de las provincias argentinas, desde fines del siglo XIX la Provincia de Buenos Aires delega en las municipalidades –junto a los servicios urbanos y la justicia de paz– la instalación y mantenimiento de establecimientos de caridad (en especial hospicios de indigentes y asilos de niños huérfanos y/o abandonados); la red de escuelas primarias; la regulación del abasto y del agua; y los controles de salubridad¹¹. Los procesos de centralización, desde los años 1930, implicaron una redistribución de funciones en favor de los Estados nacional y provincial que tendió a restringir la discreción municipal, aunque no a limitar sus roles de política social.

Estos roles son claros y evidentes en el campo de la salud (fundamentalmente en los casos de existencia de Hospitales Municipales u otras instituciones de internación relacionadas con salud o niñez) y la salubridad (controles sanitarios y ambientales a través de la Justicia de Faltas); y han implicado a los recursos estatales de manera nada marginal. La política asistencial ha sido también un campo de intervención municipal directa o indirecta (por la vía de subsidios a actores asociativos locales): las municipalidades han coordinado la asistencia social en casos de catástrofes naturales; han tendido formas de atención primaria de salud; han distribuído bienes de primera necesidad relativos a alimentación, salud, vestimenta y vivienda; han cofinanciado gastos de infraestructura educativa; han gestionado la expropiación y distribución de tierras, la urbanización y la extensión de servicios en el caso de asentamientos ilegales en proceso de transformación en barrios nuevos.

Lo nuevo en el campo de la política social municipal es el complejo de programas asistenciales cofinanciados por la Nación, la provincia y los organismos internacionales de los cuales el municipio es implementador, resultado de un proceso de transferencia progresiva de las funciones de implementación. El municipio pierde un rol de sujeto autónomo de política social en un contexto de demandas asistenciales relativamente limitadas; y se transforma en una contraparte jurídica de la Nación y la Provincia a cargo de una parte importante del esfuerzo de implementación, en un contexto de explosión de demandas asistenciales. En el caso del Gran Buenos Aires, los municipios se han convertido en ámbito de aplicación de programas que dependen del Gobierno de la Provincia de Buenos Aires (directamente o a través del Consejo Provincial de la Familia y el Desarrollo Humano) o del Poder Ejecutivo Nacional, a través de los Ministerios de Desarrollo Social y de Trabajo.

Estos procesos han reconfigurado la estructura de gastos de los municipios. El proceso de descentralización del gasto público en Argentina muestra una disminución del gasto público nacional sobre el gasto público total de alrededor del 65% en 1980 a poco más del 50% en 1997. Esa disminución es compensada por un aumento del nivel provincial de 30 a 40% y del municipal del 5 al 10%. Esas variaciones en la responsabilidad jurisdiccional del gasto se verifican, fundamentalmente, en el ámbito de la educación, la salud y la asistencia social¹². La desagregación del aumento en gasto social de los niveles provincial y municipal muestra que es en el sector de educación en el que las provincias aumentan su participación relativa y que los gastos de los municipios crecieron en los

6

La provincia de Buenos Aires es un territorio complejo y heterogéneo. En este trabajo nos referimos a los municipios que encabezan los partidos de la Región Metropolitana. Algunas de estas cuestiones son extrapolables a otros municipios extrametropolitanos pero fuertemente urbanos, como Mar del Plata y Bahía Blanca. En relación al resto de las provincias argentinas, Buenos Aires se caracteriza por no haber reconocido la autonomía municipal en la Constitución Provincial (1994), otorgando a los municipios un papel más estrictamente "administrativo" o "autárquico".

¹¹ Ver ITURBURU, Mónica: Municipios argentinos. Potestades y restricciones constitucionales para un nuevo modelo de gestión local; Buenos Aires, Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP), 1999.

¹² Idem, p. 47.

sectores de salud y asistencia social. En el caso de la Región Metropolitana de Buenos Aires en los años 1990, las cifras indican que entre un 30% y un 50% del presupuesto municipal es imputado a gastos sociales: entre 25% y 40% en la finalidad Salud; y entre 5% y 10% en la finalidad Bienestar Social¹³.

Pero el doble proceso de asistencialización y municipalización de la política social ha tendido a reconfigurar sobre nuevas matrices (o sobre viejas matrices ampliadas) los modos locales de hacer política: la agenda local, la trama de actores sociales locales, el complejo de relaciones entre el Estado y los actores, los modos de legitimación del Estado local.

Regímenes locales de implementación de política social

Muchos de estos cambios pueden estilizarse como transformaciones del *régimen de implementación*¹⁴ de la política social local. Un régimen de implementación es un *ordenamiento político* que institucionaliza valores importantes para la toma de decisiones públicas y un *ordenamiento organizativo*, que ayuda a definir y a consolidar los valores políticos que le son inherentes. En un análisis realizado para los primeros años de la década del '90¹⁵, tres tensiones caracterizaban estos arreglos. En primer lugar, más allá de las características particulares de los actores locales, la *acumulación política en el nivel local* aparecía como una estrategia de fortalecimiento de los gobiernos municipales en su relación con el gobierno provincial. Esta estrategia parecía orientada a superar la situación de debilidad con que se enfrentaban tanto en el campo de las competencias como en el de los recursos.

En segundo lugar, las dificultades para flexibilizar hacia la baja los gastos, derivadas del incremento del gasto en personal registrado en la última década, permitía explicar ciertas *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.

Por último, la transferencia de la carga de la crisis a los municipios a través de los procesos de descentralización no solo amplió las funciones efectivamente ejercidas por los municipios sino también exigió a los actores locales definir *estrategias de legitimación del gobierno local frente a la crisis* que atenuaran el deterioro resultante de tener que gestionar localmente las consecuencias sociales de las decisiones macroeconómicas tomadas en niveles supralocales.

Hacia 1995 ocurren cambios importantes de contexto que, sin alterar la continuidad de los procesos que acabamos de describir, implican cambios en las reglas de juego que van a incidir en la estrategia de los gobiernos locales en torno a dos cuestiones: la llegada del "ajuste" a los municipios por la vía de reformas administrativas; y la agudización del problema de financiamiento como cuestión clave de las políticas locales.

En 1995 se inicia un conjunto de reformas que, con mayor o menor organicidad, representan la versión local del ajuste de los Estados nacional y provincial. En el Gran Buenos Aires, el ajuste aparece relacionado con los cambios de modelos de gestión implicados en los procesos de división de municipios; con la modificación de pautas para elaboración de los presupuestos de los gobiernos

¹³ Ver LÓPEZ ACCOTTO, Alejandro: "La estructura del gasto municipal en el Conurbano Bonaerense: Los casos de Tres de Febrero, Moreno y Pilar"; Documentos de Trabajo n° 7; San Miguel, ICO-UNGS, febrero de 1998; y LÓPEZ ACCOTTO, Alejandro y KRAKOWIAK, Fernando: "Gestión presupuestaria en los nuevos municipios: estructura del gasto en San Miguel, José C. Paz y Malvinas Argentinas"; Documentos de Trabajo n° 19; San Miguel, ICO-UNGS, febrero del 2000.

¹⁴ AGUILAR VILLANUEVA, Luis: Problemas públicos y agenda de gobierno; México, Porrúa, 1996.

¹⁵ CHIARA, Magdalena: "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 *Pobres, pobreza y exclusión social*; Buenos Aires, UBA/CEIL-Conicet, 25 al 27 de agosto de 1999.

locales; con el establecimiento de restricciones a los presupuestos de los órganos deliberativos; y con la flexibilización del régimen de empleados municipales. Estos cambios configuran las condiciones generales en el marco de las cuales se van a desarrollar las estrategias de los actores locales en el desarrollo de los programas asistenciales.

La creación de los nuevos municipios marcó el inicio de la aplicación de un conjunto de reformas basadas en el postulado de un *'nuevo modelo de gestión*'' basado en los principios de: modernización tecnológica administrativa, desburocratización, descentralización funcional y administrativa, gestión, presupuesto y control por resultados, calidad de servicios y cercanía con el vecino, limitación proporcional de los gastos de los Concejos Deliberantes y racionalidad de las estructuras administrativas y las plantas de personal¹⁶.

En la segunda mitad de los '90 tuvo lugar una modificación clave del régimen financiero municipal. Una de las reformas de la Ley Orgánica Municipal más importante estuvo orientada a ajustar las cuentas de los municipios, exigiendo que se atuvieran a la restricción presupuestaria ¹⁷. Se estableció que la formulación del presupuesto debería ajustarse a un estricto *equilibrio fiscal*, no autorizándose gastos sin la previa fijación de los recursos reales ¹⁸. En el mismo sentido, se dispuso a partir de la misma que el Concejo Deliberante no podría autorizar presupuestos proyectados con déficit, ni sancionaría Ordenanzas de crédito suplementario no financiados en la forma anteriormente enunciada. Los concejales respaldarían solidariamente con su patrimonio individual las inversiones hechas sin la correspondiente previsión de ingresos. Esta norma cambió sustantivamente la dinámica previa en tanto el desplazamiento "hacia adelante" del déficit parece haber dejado de ser la opción efectiva para financiar el conjunto de los servicios municipales, al menos sin exponerse a sanciones provinciales.

El programa de ajuste hacia los municipios se completó con las modificaciones del régimen del personal municipal. La Ley 11.685 de 1995 declara de interés provincial la reorganización de las estructuras administrativas en las municipalidades y los entes descentralizados habilitando a los Intendentes la posibilidad de reorganizar las estructuras administrativas suprimiendo, transformando, escindiendo y fusionando unidades organizativas para lo cual aportaba a sus Departamentos Ejecutivos instrumentos orientados a flexibilizar el personal afectado al sostenimiento de las funciones municipales a través de las figuras de disponibilidad, jubilación obligatoria, el retiro voluntario y pasividad anticipada. Como se enunciará más adelante, estos instrumentos fueron utilizados para producir ajustes en el personal de los hospitales dando lugar a importantes conflictos que dominaron el escenario en distintos momentos de este período.

Estas reformas estuvieron complementadas con otras iniciativas orientadas a desarrollar capacidades locales. Una de ellas fue el *Programa de Desarrollo Institucional e Inversiones Sociales Municipales* financiado parcialmente por la Provincia de Buenos Aires a través de un crédito otorgado por el BID y el BIRF. La jerarquía que tiene para los municipios que adhieren a este programa se pone en evidencia también en el carácter de préstamo que tienen estas inversiones no sólo para el gobierno de la provincia sino también para los municipios. Más adelante en el año 2000, se renueva este interés con la firma del convenio para el desarrollo del *Programa de Reformas y Desarrollo de los Municipios Argentinos* financiado parcialmente por el contrato de préstamo BID, con los mismos compromisos para la provincia y para los municipios que adhirieran al mismo por la vía de proyectos de inversión y asistencia técnica.

El análisis realizado hasta aquí muestra un conjunto de condiciones generales que regulan los marcos de actuación de los actores locales. Aunque los resultados en términos de régimen local de implementación han sido muy diversos entre los municipios, frente a la multiplicación de problemas

¹⁷ La Ley provincial N° 11582 (1994), promulgada mediante el Decreto N° 6/95 y reglamentada por el Decreto N° 548/95.

¹⁶ Ley Provincial 11.610/95 de creación de los partidos de Hurlingham e Ituzaingó (Art 3ro).

¹⁸ En la normativa anterior sólo se impedía la autorización de gastos si no se fijaban previamente los recursos necesarios.

sociales y a los procesos de asistencialización y descentralización arriba descriptos, hay un proceso común: *la brecha entre demandas y responsabilidades por un lado y capacidades de gestión por el otro se ha ido extendiendo*¹⁹. El desborde de la capacidad local de asignación de planes de subsidio con contraparte de empleo (el nacional Trabajar y el provincial Barrios Bonaerenses)²⁰, o la crisis de los hospitales públicos municipales²¹, muestran los límites de la capacidad local de gestión de unas necesidades y una conflictividad social nuevas y crecientes.

La brecha se refleja con claridad en el problema del financiamiento municipal. El presupuesto local tiene problemas no sólo para cumplir con los compromisos asumidos como contraparte de los distintos programas asistenciales²², sino también para garantizar la prestación de servicios ya existentes, como los de salud o alimentación. En un contexto semejante, difícilmente pueden los municipios, además, disponer de recursos para el diseño de políticas sociales propias.

Por un lado la *capacidad de autofinanciamiento* (entendida como la razón entre los ingresos propios sobre los gastos totales) está íntimamente relacionada con las características socioeconómicas de la población. Esto significa que aquellos municipios que tienen peores condiciones financieras para formular políticas propias son aquéllos que peores indicadores sociales presentan.

Cuadro nº 1: Capacidad de Autofinanciamiento de los Municipios del Gran Buenos Aires en 1997

Municipio	Grado de autofinanciamiento	% NBI
<u>-</u>	en %	1991
San Isidro	78,7	8,9
Vicente López	77,6	5,6
Morón	75,28	10,6
Tres de Febrero	74,78	9,7
Avellaneda	71,94	12,3
Lanús	71,38	12,5
Quilmes	64,34	18,2
La Matanza	63,53	18,5
Lomas de Zamora	62,93	16,4
San Fernando	61,87	19,9
San Martín	57,66	12,9
Alte Brown	55,54	17,6
Malvinas Argentinas	53,48	22,2
Tigre	52,79	23,0

1 /

¹⁹ Tomo esta idea de CHIARA, Magdalena: "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 *Pobres, pobreza y exclusión social*; Buenos Aires, UBA/CEIL-Conicet, 25 al 27 de agosto de 1999.

²⁰ Los planes Trabajar y Barrios Bonaerenses representan un subsidio de entre \$100 y \$200 mensuales a desocupados jefes de hogar a cambio de un trabajo "de impacto social" (en general una tarea cumplida para una organización comunitaria o un efector social local, o bien una tarea en el contexto de una obra pública local). Las asignaciones de subsidios se realizan a través de Oficinas Municipales. Desde 1995 en particular, el aumento del desempleo y la degradación general de las condiciones de los empleos ofrecidos transformaron a estos subsidios en un elemento clave de negociación entre el Estado nacional y el provincial y los protagonistas de protestas sociales, por fuera del sistema de implementación municipal.

²¹ En contexto de restricciones presupuestarias públicas y degradación generalizada de las condiciones de vida de la población, los municipios que tienen a cargo hospitales han sufrido más profundamente el impacto del aumento de las demandas sociales. Eso llevó a algunos municipios a intentar ajustes de gasto de los hospitales locales por la vía de la renegociación de los contratos de trabajo o la restricción de la atención a pacientes provenientes de otras localidades. Esos ajustes culminaron en graves enfrentamientos entre las autoridades locales y los asalariados de los hospitales públicos.

Los programas sociales que el municipio suscribe con la provincia o la Nación como implementador, implican en general un compromiso progresivo de aportes de contraparte en insumos, aporte financiero o recursos humanos para la gestión.

Municipio	Grado de autofinanciamiento	% NBI
-	en %	1991
Berazategui	52,18	19,5
Ezeiza	49,01	23,3
Moreno	46,77	23,7
E. Echeverría	43,11	23,3
Florencio Varela	37,50	28,0
J. C. Paz	29,64	18,7
San Miguel	S/d	14,7
Hurlingham	S/d	10,6
Ituzaingó	S/d	10,6

<u>Fuente</u>: Instituto de Estudios Fiscales (IEFE): *Estudio 4. Radiografía Fiscal de la Provincia de Buenos Aires. 1ra etapa: Indicadores de gestión fiscal municipal*; Buenos Aires, 2000.

Por otro la *flexibilidad del gasto* (entendida como la razón entre el gasto en personal y los gastos corrientes) disminuye en función de la complejidad de la estructura local de servicios. Sin atribuirle gran capacidad explicativa, este indicador muestra la relevancia que tiene el gasto en personal para el gasto total de cada municipio y también las dificultades con que los municipios se encuentran para asignar recursos *ad hoc* para dar respuesta a demandas sociales.

Cuadro nº 2: Grado de inflexibilidad del gasto de los Municipios del Gran Buenos Aires en 1997

Municipio	Grado de	NBI
	inflexibilidad	1991
	en %	
Tigre	43,13	23,0
Lomas de Zamora	43,73	16,4
San Isidro	47,20	8,9
Alte Brown	47,36	17,6
Quilmes	52,60	18,2
Vicente López	54,51	5,6
Berazategui	54,56	19,5
Malvinas Argentinas	56,68	22,2
Ezeiza	57,01	23,3
E. Echeverría	57,17	23,3
San Fernando	58,21	19,9
J. C. Paz	58,29	18,7
La Matanza	58,50	18,5
Avellaneda	59,67	12,3
Florencio Varela	60,61	28,0
Tres de Febrero	61,17	9,7
San Martín	61,88	12,9
Morón	62,20	10,6
Moreno	70,26	23,7
Lanús	71,24	12,5
San Miguel	S/d	14,7
Hurlingham	S/d	10,6
Ituzaingó	S/d	10,6

Fuente: IEFE (op. cit.)

En algunos casos las estrategias municipales han apuntado a seguir las tendencias predominantes en el sistema argentino de política social y captar recursos vía el arancelamiento de los servicios. En casos de territorios con mayor margen de imponibilidad fiscal, los municipios se inclinaron por la creación de tasas específicas para el financiamiento de algunos servicios.

En la mayoría de los casos hay una fuerte opción por acomodar las estrategias políticas al nuevo modelo de asistencialización de la política social, concentrando los esfuerzos en presentar al municipio como candidato a la implementación en su territorio de todos los programas que ofrecen la Nación o la provincia de Buenos Aires a través de una compleja trama de Ministerios, Secretarías y Consejos con funciones específicas. En la nueva jerga que esa práctica ha generado, los municipios buscan programas "para bajar" al territorio, gestionando los aumentos de gastos que la contraparte implementadora se compromete a asumir y buscando maximizar los efectos en términos de legitimación electoral que esas gestiones puedan acarrear.

La política de la política social local

Como señala Bennardis, una característica central de la política local en el Gran Buenos Aires es la "territorialización" de los partidos políticos. Por territorialización entiende el proceso por el cual lo local se convierte en eje ordenador del discurso, de la práctica política, eventualmente de la acción de gobierno. Significó "la conformación y desarrollo en el nivel local [de] un sistema político partidario con perfil propio, relacionado con el sistema provincial y nacional pero con cierto grado de autonomía de acción" 23. La plasticidad ideológica de los partidos nacionales argentinos favorece, además, esta federalización práctica de los partidos locales. Esta territorialización puede favorecer la consolidación de una gestión y una política de los Estados locales menos heterónoma de la competencia política provincial y nacional.

Hay otra territorialización, sin embargo, que tiene otras características y consecuencias. En la medida en que el ámbito local crece en importancia como instancia electoral, los partidos políticos buscan construir "poder territorial" y satisfacer las demandas de la estructura partidaria en el nivel municipal, como precondición del éxito electoral provincial o nacional. El territorio local y la burocracia municipal se convierten así en espacio de conflicto entre estrategias de acumulación y lugar de prueba de liderazgos provincializables y nacionalizables. Aparecen así las "reglas institucionales" y contextos propicios al desarrollo de redes clientelares.

La burocracia municipal, en primer lugar, debe alojar un personal partidario que busca en el empleo público instancias de supervivencia o de progreso personal, o que debe ser retribuido con empleo público, en contextos de alto desempleo y baja calidad del empleo disponible. La distribución de lugares en la estructura municipal se aleja así de la búsqueda de personal idóneo para responder a las nuevas necesidades del gobierno local y se transforma en un botín al servicio de estrategias de construcción clientelar o de protección resguardo de cuadros y militantes.

Como han señalado en un trabajo ya clásico Daniel García Delgado y Alfredo Garay, es frecuente la tensión entre grupos políticos y entre la racionalidad política y la racionalidad técnica en la conformación de gobiernos locales²⁴. Los funcionarios (también los empleados de menor rango) llegan al gobierno local por acuerdos entre fuerzas ganadoras, por mecanismos de distribución de espacios de poder, por incidencia de grupos de presión con intereses locales. La lógica de distribución de espacios se agrava en el caso de coaliciones gobernantes, en la medida en que las áreas (o las capas de autoridad

²³ BENNARDIS (op. cit.) p. 175.

²⁴ GARCÍA DELGADO, Daniel y GARAY, Alfredo: "El rol de los gobiernos locales en la política argentina"; en BORJA, Jordi; CALDERÓN, Fernando; GROSSI, María y PEÑALVA, Susana (editores): *Descentralización y democracia*. *Gobiernos locales en América Latina*; CLACSO – SUR – CEUMT; Santiago de Chile, 1989.

dentro de una misma área) compiten entre sí para obtener ganancias en legitimación electoral que a menudo se transforman en operaciones de neutralización de las ganancias del socio electoral.

La lógica "política" debe coincidir, además, en la conformación de equipos, con una lógica de capacidad e idoneidad técnica tanto más necesarias cuanto que las tareas aumentan en intensidad y complejidad. En las áreas de Acción Social de los municipios el proceso habitual es, salvo en excepciones, la conformación de una trama de funcionarios y empleados cuya racionalidad es casi exclusivamente política, que ante la explosión de demandas sociales acuden a consultores y asesores externos portadores de una racionalidad casi exclusivamente técnica. En la mayoría de estos casos, a través de procesos formales o informales, la racionalidad técnica es neutralizada o bien cuidadosamente enderezada hacia la consecución de objetivos de acumulación congruentes con la racionalidad política.

Estas cuestiones se reflejan en la trama de las políticas públicas. Como sugiere Bennardis, las estrategias de construcción electoral local se plasman en modos por los cuales el Estado local practica su "selección de demandas" provenientes de los actores locales. Mientras que en algunos casos ese proceso de selección tiende a identificar ámbitos de políticas que contribuyen a la legitimación electoral de la gestión por el nivel de consenso que obtienen, en otros casos la selección apunta a la creación de lazos de lealtad singulares con individuos, grupos u otros actores específicos.

Todas estas cuestiones, que son inherentes a la conformación de gobiernos en todos los niveles de las democracias representativas, adquieren cierta especificidad en el contexto de la asistencialización y la descentralización de la política social argentina. Dado el contexto de heteronomía presupuestaria municipal y el predominio provincial y nacional en la gran obra pública, la política social local, que se manifiesta como multiplicación de programas asistenciales, se ha transformado en un ámbito de creciente importancia para la legitimación electoral de la gestión local.

En un buen libro reciente, Javier Auyero sintetiza varios años de trabajo (y varios artículos previos) de reconstrucción etnográfica de las prácticas clientelares del peronismo del Gran Buenos Aires²⁵. En él muestra como el Partido Justicialista²⁶ combina el acceso a recursos asistenciales con la mediación política personalizada para resolver problemas cotidianos de la población que habita territorios de relegación urbana. Lejos de ser el resabio de relaciones precapitalistas, este "nuevo clientelismo" aparece como un conjunto de prácticas en proceso de rápida reproducción y de alta eficacia relativa como medio de acumulación electoral. Su mirada "desde abajo" es de inestimable valor para la comprensión de las consecuencias de la nueva estructura de la política asistencial en la Argentina.

Como sugiere Auyero, en el "fortalecimiento de los centros de poder local que actúan como mediaciones entre los pobres y los que tienen los recursos para resolver sus problemas más acuciantes, hay una definición cultural de la manera de enfrentarse a los problemas de sobrevivencia". Aunque no se trate de un fenómeno inmutable, y que deba actualizarse constantemente para reproducirse, el nuevo clientelismo, sugeriremos, aparece como una función directa de la multiplicación de opciones asistenciales en el nivel local. Es un terreno de acumulación en la oposición, un instrumento de legitimación de la gestión, y, dentro de los límites impuestos por la situación social, un instrumento de garantía de gobernabilidad.

12

²⁵ AUYERO, Javier: *La política de los pobres. Las prácticas clientelistas del peronismo*; Buenos Aires, Manantial, 2001. En nuestros propios trabajos de campo hemos encontrado las mismas situaciones. Ver ANDRENACCI, Luciano; NEUFELD, María Rosa y RAGGIO, Liliana (coordinadores): *Elementos para ua análisis de programas sociales desde la perspectiva de los receptores. Los programas Vida, PROMIN, Trabajar y Barrios Bonaerenses en los municipios de José C. Paz, Malvinas Argentinas, Moreno y San Miguel;* San Miguel, Informes de Investigación del Instituto del Conurbano; UNGS, 2001.

²⁶ El trabajo de Auyero fue minucioso en municipios justicialistas, que a su vez son los más numerosos del Gran Buenos Aires. Estas modalidades de funcionamiento no son muy diferentes, sin embargo, a las relevables en los municipios gobernados por la Unión Cívica Radical o el Frente País Solidario.

²⁷ AUYERO (op. cit.) p. 230.

El clientelismo, a pesar de su eficacia relativa, se basa desafortunadamente en un sistema de intercambio asimétrico que corroe el sistema del derecho ciudadano a un umbral mínimo de condiciones de vida garantizado por el Estado, sustituyéndolo por un sistema anclado en lealtades personalizadas. La descentralización de la política social argentina y su intensificación como política asistencial focalizada, lejos de sustituir la ineficacia del Estado nacional por un conjunto de intervenciones certeras apoyadas en la participación comunitaria, contribuye así a la consolidación de estructuras neoclientelares territorializadas. Paradójica confluencia entre lo supuestamente arcaico y lo aparentemente novedoso.

Bibliografía

- AGUILAR VILLANUEVA, Luis: Problemas públicos y agenda de gobierno; México, Porrúa, 1996.
- ANDRENACCI, Luciano: "Miseria de la política social argentina"; en *Socialis. Revista Latinoamericana de Política Social* (en prensa).
- ANDRENACCI, Luciano; NEUFELD, María Rosa y RAGGIO, Liliana (coordinadores): Elementos para ua análisis de programas sociales desde la perspectiva de los receptores. Los programas Vida, PROMIN, Trabajar y Barrios Bonaerenses en los municipios de José C. Paz, Malvinas Argentinas, Moreno y San Miguel; San Miguel, Informes de Investigación del Instituto del Conurbano, UNGS, mayo de 2001.
- ARROYO, Daniel: "Estilos de gestión y políticas sociales municipales en Argentina"; en GARCÍA DELGADO, Daniel: *Hacia un nuevo modelo de gestión local. Municipio y Sociedad Civil en Argentina*; FLACSO UBA UCC; Buenos Aires, 1997.
- AUYERO, Javier: La política de los pobres. Las prácticas clientelistas del peronismo; Buenos Aires, Manantial, 2001.
- BENNARDIS, Adrián: *El municipio del Conurbano Bonaerense. Desafíos y perspectivas. Análisis comparado*; Tesis de Maestría en Administración Pública, Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires, 1998.
- GARCÍA DELGADO, Daniel y GARAY, Alfredo: "El rol de los gobiernos locales en la política argentina"; en BORJA, Jordi; CALDERÓN, Fernando; GROSSI, María y PEÑALVA, Susana (editores): *Descentralización y democracia. Gobiernos locales en América Latina*; CLACSO SUR CEUMT; Santiago de Chile, 1989.
- CHIARA, Magdalena: "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 *Pobres, pobreza y exclusión social*; Buenos Aires, UBA/CEIL-Conicet, 25 al 27 de agosto de 1999.
- CORMICK, Hugo: "Algunos problemas de gobierno y gestión en los municipios del Conurbano Bonaerense"; en GARCÍA DELGADO (1997) op. cit.
- DANANI, Claudia, CHIARA, Magdalena y FILC, Judith: *El Fondo de Reparación Histórica del Conurbano Bonaerense: una aproximación macroinstitucional*; San Miguel, Informes de Investigación del Instituto del Conurbano; UNGS, septiembre de 1997.
- INSTITUTO DE ESTUDIOS FISCALES (IEFE): Estudio 4. Radiografía Fiscal de la Provincia de Buenos Aires. 1ra etapa: Indicadores de gestión fiscal municipal; Buenos Aires, 2000.
- ITURBURU, Mónica: Municipios argentinos. Potestades y restricciones constitucionales para un nuevo modelo de gestión local; Buenos Aires, Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP), 1999.
- LÓPEZ ACCOTTO, Alejandro: "La estructura del gasto municipal en el Conurbano Bonaerense: Los casos de Tres de Febrero, Moreno y Pilar"; Documentos de Trabajo nº 7; San Miguel, ICO-UNGS, febrero de 1998.
- LÓPEZ ACCOTTO, Alejandro y KRAKOWIAK, Fernando: "Gestión presupuestaria en los nuevos

municipios: estructura del gasto en San Miguel, José C. Paz y Malvinas Argentinas"; Documentos de Trabajo nº 19; San Miguel, ICO-UNGS, febrero del 2000.

MARSHALL, Thomas Herbert: "Ciudadanía y clase social" (1950); en BOTTOMORE, Tom y MARSHALL, Thomas Herbert: Ciudadanía y clase social; Madrid, Alianza, 1998.

OSZLAK, Oscar: "Políticas públicas y regímenes políticos"; Buenos Aires, Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES), 1979.

Luciano Andrenacci

Coordinador de Investigación Instituto del Conurbano Universidad Nacional de Gral. Sarmiento Roca 850 (1663) San Miguel, pcia. de Bs. As., ARGENTINA (54) 11 4469-7618 y 7621 landrena@ungs.edu.ar

Licenciado en Ciencia Política de la Universidad Nacional de Rosario (Pcia. de Santa Fe, Argentina) y Doctor en Estudios Sociales Latinoamericanos de la Universidad de la Sorbonne-Nouvelle (París III, Francia). Investigador responsable de la coordinación de la investigación sobre la región de Buenos Aires del Instituto del Conurbano de la Universidad Nacional de Gral. Sarmiento (Pcia. de Buenos Aires, Argentina) y en particular del Área de Modos de Vida y Política Social. Profesor de grado en la Universidad Nacional de Gral. Sarmiento y la New York University de Buenos Aires; y de posgrado en la Universidad de Buenos Aires. Ha realizado consultorías en política social para el Estado argentino, gobiernos provinciales y municipales en áreas de política social de los gobiernos locales.