

POLÍTICAS SOCIALES MUNICIPALES; LIMITACIONES Y ASISTENCIALISMO

por Alejandro Villar¹

I. Las políticas sociales

Ante la crisis del Estado del Bienestar y las políticas de ajuste estructural se viene abriendo paso una extensa discusión sobre las políticas sociales en la Argentina. Así, este artículo pretende aportar algunas observaciones y reflexiones sobre la implementación de estas políticas en el ámbito municipal, centrando nuestro enfoque en tres municipios de la provincia de Buenos Aires².

En Argentina las políticas sociales se articularon teniendo como eje el trabajador asalariado. A su alrededor se organizó el sistema de salud, la previsión social, las políticas de deporte, etc.. Mientras tanto, las políticas de tipo asistencial ocupaban un lugar residual (Grassi y otros:1994). Ahora bien, desde mediados de los ochenta y particularmente desde comienzos de los noventa, esta situación se viene revirtiendo de tal manera que el eje se ha desplazado hacia funciones de tipo asistencial, particularmente alimentario y nutricional. Incluso las políticas del tipo de “desarrollo social” o “desarrollo humano”, que se plantean como objetivo la inserción social de los sectores marginados y empobrecidos, no han logrado generar la organización social que se proponían, sobreviviendo, generalmente, sus aspectos más asistenciales³. A su vez como las políticas de ajuste y la apertura económica han generado el problema

¹ Profesor ordinario e investigador de la Universidad Nacional de Quilmes. Vicerrector de Asuntos Académicos de la misma institución.

² Este trabajo se nutre de los resultados del proyecto de investigación “Políticas Sociales en el conurbano bonaerense. Análisis de casos”, realizado por Sergio Ilari, Marcela Fernández, Daniel Cravacuore y Alejandro Villar. Universidad Nacional de Quilmes.

³ Una de las razones de este fracaso se deben buscar en las condiciones en que salió la sociedad argentina de la última dictadura militar (desarticulación, fragmentación, individualismo, etc).

del desempleo, el trabajador asalariado ha abandonado también su centralidad, por lo menos en lo referente a estas políticas.

Por su parte, las demandas sociales, sobre las que se deberían articular las políticas sociales, se incrementan tanto por el surgimiento de “nuevas demandas”, como por la cantidad de usuarios de los clásicos servicios universales. El ejemplo más relevante de las primeras es el de la generación de empleo⁴; mientras el incremento de la demanda sobre servicios sociales clásicos se observa, por ejemplo en el área de la salud. En efecto, los servicios de salud, tanto nacionales, provinciales como municipales se ven desbordados por la demanda de los expulsados del mercado de trabajo que junto a su empleo han perdido su obra social; así a los tradicionales requerimientos de los sectores más carenciados se incorpora, ahora, los de los empobrecidos.

Lo hasta aquí expuesto tiene por objeto presentar lo que entendemos como el marco general en el que se desarrollan las políticas sociales a nivel municipal. Lo relevante de esta situación es el abandono y/o fracaso de las políticas sociales que centran su objetivo en la integración social y la consolidación de aquellas que aspiran a atender las necesidades básicas de los sectores marginados. El municipio, entonces, se presenta como un actor público privilegiado para la implementación de políticas de tipo asistencial.

⁴ En problema del empleo se fue deslizando de la agenda de los economistas hacia la de los problemas sociales, con lo que ingresaba a la esfera las políticas sociales. Así mediante este fenómeno, tan extraño como perverso, se transfirió un problema generado por determinadas políticas macroeconómicas para que lo atienda un sector tradicionalmente postergado en la agenda pública, como ha sido el de las políticas sociales.

Así, en la búsqueda de respuestas a estos nuevos desafíos se han generado dos tipos de políticas. La primera, la implementación de programas de empleo diseñados centralizadamente, por la Nación o la Provincia, (P.A.I.S., con su componente en microemprendimientos, Programa Intensivo de Trabajo, (PIT) o Trabajar). Estos programas poseen como fortaleza que se puede incorporar un número mas o menos relevante de trabajadores a una actividad, con lo que se atiende a dos necesidades fundamentales; obtener un ingreso, aunque mínimo, y tener una actividad en donde los beneficiarios se sienten útiles. Sus debilidades son: la remuneración se parece más a un subsidio que a un salario; raramente se emplea a los beneficiarios en tareas productivas, o que puedan tener continuidad en el sistema productivo; y por último, sólo logra paliar la situación por un tiempo limitado y el beneficiario raramente sale con alguna capacitación que le permita aspirar a un nuevo trabajo.

La segunda, el desarrollo de microemprendimientos. Cuenta como fortalezas la tradicional presencia de la pequeña empresa como generador de puestos de trabajo; y la existen-

II. El municipio y las políticas sociales

Históricamente los gobiernos locales tuvieron un rol decisivo en hacerse cargo de la pobreza. En efecto, en Europa la asistencia social, entendida fundamentalmente como caridad y protección al “débil”, la sanidad urbana, y, en menor medida, la instrucción elemental ha sido, y son competencias locales. En Argentina, por su parte, la asistencia a la pobreza navegó entre la esfera privada (las sociedades de beneficencia) y el asistencialismo estatal, implementado generalmente por los municipios. A su vez, en el último cuarto del siglo pasado se le asignó al municipio un rol central en educación⁵; mientras que en salud fueron municipales los primeros centros asistenciales y hospitales bonaerenses⁶. Sin embargo, un conjunto de factores fueron relegando cada vez más a los gobiernos municipales y recortando su actuación. En efecto, a una organización federal, de raigambre norteamericana, se impuso un comportamiento político centralista que fue recortando en la práctica los poderes locales. En este sentido, las políticas sociales que implementaron tanto el estado nacional como las provincias siguieron modelos de planificación centralizada. Este proceso condujo a que el municipio argentino solo pudiera cumplir funciones asistenciales o ser un simple efector de políticas planificadas en otros ámbitos.

cia previa de una larga y rica trama de organizaciones populares de la que han surgido un gran número de microemprendimientos productivos que reclamaron apoyo a sus actividades. Sus debilidades son la insuficiencia de los recursos asignados, las políticas macroeconómicas implementadas han producido un proceso de concentración capitalista y la desaparición de numerosas PyMs, contribuyendo a profundizar el problema; en el plano organizacional se observa que un ex-empleado con cierto grado de capacitación no necesariamente puede convertirse en un empresario emprendedor; y faltó capacidad de planificación sobre los posibles mercados para los bienes y servicios ofertados por lo microemprendimientos. En este marco, los microemprendimientos parecen ser más una alternativa autogestionada de subsistencia en épocas de crisis y desempleo que un remedio al problema del desempleo. Esta política cumple con una función de tipo social más que económica. Lamentablemente la experiencia de los últimos años parece marcar su fracaso.

⁵ La ley de educación común de la Provincia de Buenos Aires de 1875, la ordenanza Municipal de la ciudad de Córdoba de 1863 y la Constitución de esa Provincia de 1870 asignaban a las municipalidades un rol central en la educación primaria.

⁶ Rojas en 1861, Pergamino en 1872, Dolores en 1873, etc, a los que se agregaron, con mayor presencia privada, San Martín en 1901, Lomas de Zamora en 1905, Avellaneda en 1913, etc.

Ahora bien, pese a esto, los gobiernos locales han continuado permanentemente cumpliendo un rol primordial en la atención a la pobreza, situación que en la actualidad ha provocado que se encuentren desbordados por los problemas sociales que deben enfrentar. Esto se debe a varios factores; el municipio es el rostro visible del Estado y en cuanto tal posee un mayor grado de permeabilidad ante las demandas sociales, a su vez, es, generalmente, el primero en reaccionar ante los problemas sociales que surgen en su comunidad, independientemente de que órgano del Estado sea el responsable de aplicar las políticas sociales.⁷ Por estas razones los sectores más desprotegidos se dirigen, en primera instancia, al gobierno local para efectuar sus reclamos.

En este contexto, si bien el municipio es presentado por muchos trabajos académicos y, también, en el discurso de los políticos como un actor central para la gestión de políticas sociales modernas, eficientes y equitativas que superen el simple asistencialismo; el estudio del que se nutre este artículo parece demostrar que la principal acción estatal en políticas sociales se centra en el asistencialismo, para el que el municipio se revela como un actor público privilegiado.

Problemas en la formulación de las políticas

a) Marco general

Para comprender mejor el proceso de formulación de las políticas sociales de los municipios es necesario presentar las condiciones generales en las que se planifican y gestionan las políticas municipales. En este punto nos referiremos a los recursos económicos y a las cuestiones organizacionales.

La situación económica de los municipios se presenta como una seria limitación a su accionar. En primer lugar como se observa en el Cuadro I la distribución del gasto público social se concentra, primero en la Nación y, después, en las provincias, marginando al municipio.

En cuanto al gasto público total, a partir de 1991 se ha producido un incremento, en términos absolutos, de los recursos tanto nacionales, provinciales como municipales, lo que implicó para éste último sector un incremento del 66% en las transferencias recibidas. Ahora bien, cuan-

⁷ Esto lo afirma Castells en Castells M. "Política municipal y cambio social" Quito 1982 (Citado en Passalacqua y Villar Op.cit). Asimismo se pueden encontrar ejemplos de esto para los municipios del Gran Buenos Aires.

do analizamos el comportamiento relativo de la distribución de los nuevos recursos surge que si se comparan dichas transferencias con las erogaciones totales provinciales la relación es decreciente; las erogaciones municipales que representaban el 12,4% en 1991 pasaron al 10,1% en 1996.⁸

Cuadro I
Composición del gasto público social según jurisdicción.
 (En % del total de cada año)*

Año Social	Nación	Provincias	Municipalidades	Seguro
1970	21,4	25,2	S/D	60,4
1975	24,9	25,9	S/D	51,1
1980	13,1	22,8	6	58,1
1985	12,7		6,1	56,1
1991	7,8		8,4	57,7

Fuente: Lo Vuolo y Barbeito: 1993

El segundo factor es la dependencia económica y financiera que padecen los municipios con relación al poder central, en este caso el de la provincia. Esta situación se debe a la escasa incidencia que tienen los recursos propios dentro del total de los ingresos municipales. Para el caso de los municipios de la provincia de Buenos Aires⁹ el promedio de recursos propios de los municipios en el período 1988-1992 alcanza solo al 60.0% de los ingresos totales, mientras que recibe de la Provincia el restante 40%, que a su vez se divide entre un 31.5% por coparticipación municipal y 8.5 en concepto de aportes no reintegrables. Asimismo, para el caso de los municipios del conurbano bonaerense podemos observar que aquellos que poseen un mayor porcentaje de población con Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), son también los más dependientes de los recursos provinciales ya que disminuye su capacidad de recaudación. (Ver cuadro II).

⁸ Ver Informe Económico Regional. Abril de 1997. Ministerio de Economía y Obras Y Servicios Públicos. Argentina

⁹ Para este tema y los datos que se presentan ver Ilari: 1995

Cuadro II
Municipios con N.B.I. y Porcentaje de recursos propios.
Conurbano bonaerense.

PARTIDOS	NBI en el Municipio (En %)	RECURSOS PROPIOS SOBRE EL TOTAL DE INGRESOS (En %)
Almirante Brown	20,7	59,8
Avellaneda	13,3	63,4
Berazategui	21,7	61,8
E. Echeverría	26,4	42,5
Florencio Varela	32	45,8
Grl. San Martín	14,9	67,8
Grl. Sarmiento	26,3	51
La matanza	21,4	60
Lanús	14,2	68
Lomas de Zamora	19,8	S/D
Merlo	25,9	53
Moreno	28,5	51,9
Morón	12	67,4
Quilmes	21,2	63,7
San Fernando	22,3	61,4
San Isidro	9,8	72,5
Tigre	25,9	70,5
Tres de Febrero	10,3	67,5
Vicente López	6,1	67

* Los datos corresponden al año 1992 y a los Partidos existentes en ese momento. Fuente: INDEC: Mapa de la Pobreza CEPA, e Ilari: 1995

En lo referente a las cuestiones organizacionales se observa que la estructura organizacional del municipio es una réplica de la de la nación y las provincias, con las consabidas prácticas burocráticas basadas en las normas. De esta forma, encontramos en los municipios los conocidos problemas de las organizaciones públicas; se rutiniza la tarea y las acciones se realizan respetando el «como» sin preocuparse sobre el «para que», y toda la secuela de problemas que esta práctica produce dentro de las organizaciones. Ahora bien, si este comportamiento es nocivo para cualquier nivel y área del estado, para la implementación de políticas sociales suele resultar desestimulante y paralizante. En efecto, el funcionario municipal que se desempeña en las áreas socia-

les de un municipio con escasos recursos debe llevar adelante una tarea que lo enfrentará a problemas que, en reiteradas ocasiones no podrá solucionar, por lo que es común encontrar que, particularmente los funcionarios de carrera, suelen «protegerse» detrás de prácticas burocráticas basadas en normas. Los problemas sociales actuales demandan generalmente respuestas flexibles, rápidas y eficaces, por lo que resulta indispensable generar organizaciones que privilegien esas características por sobre las prácticas burocráticas.

A esto se suma que el municipio sufre de una escasez crónica de cuadros técnicos, originada por los bajos salarios y la desvalorización del trabajo del agente municipal. Además, generalmente carece de información actualizada, pertinente y confiable para la etapa de elaboración de las políticas sociales locales. En este sentido, observamos que la implementación de programas financiados por organismos internacionales como el BID, el Banco Mundial, o incluso organizaciones no gubernamentales (ONGs) suelen producir una revalorización de los cuadros técnicos municipales, a la vez que obligan al municipio a realizar actividades que por su propia iniciativa tiende a postergar. Por ejemplo, contar con información estadística para la toma de decisiones, así como planificar y evaluar sus políticas. En otras palabras, compromisos y exigencias externas pueden conducir a implementar programas sociales que busque alcanzar sus objetivos teniendo en cuenta los criterios de eficiencia, eficacia y equidad.

b) El peso de los programas provinciales

Dada las limitaciones, fundamentalmente de recursos que padece el municipio y la significativa presencia provincial en las políticas sociales, es necesario detenernos a analizar, brevemente, el comportamiento provincial en esta área. Un relevamiento realizado en mayo de 1998 donde se recopilan los programas sociales de la provincia de Buenos Aires (Ver Anexo 1) nos permite plantear algunas observaciones sobre el área social de la provincia.

En primer lugar, se observa una gran cantidad de organismos (Ministerios, Secretarías, Consejos, Programas, etc.) que desarrollan programas en el sector social y que no tienen articulación entre sí, generando una política fragmentada y con abundante superposición. En efecto, la expansión realizada por el Consejo Provincial de la Familia y Desarrollo Humano genera una situación en donde no todas los programas de salud dependen del Ministerio de Salud, ni todos los de vivienda los ejecutan los dos organismos que posee el estado provincial para atender esta problemática (ver cuadro III). Además, como se observa en el Anexo 1, encontramos programas con similares características ejecutados por distintos organismos.

Cuadro III
Programas Sociales de la provincia de Buenos Aires según dependencia responsable de su ejecución.*

Dependencia	Asistencia Social	Salud	Tierra y vivienda	Cultura, Turismo Social y Deporte	Educación	Empleo y Capacitación	Total Programas
Consejo Provincial de la Familia y Desarrollo Humano	6	3	2	1		3	15
Consejo Provincial del Menor	6	1					7
Dirección General de Cultura y Educación				1	1		2
Instituto de Previsión Social de la Prov. de Bs. As.				1			1
Instituto Provincial de Acción Cooperativa (IPAC)						3	3
Instituto Provincial del Empleo						3	3
Ministerio de Gobierno y Justicia				1			1
Ministerio de Obras y Servicios Públicos						1	1
Ministerio de Salud		19					19
Secretaría de la Prevención y Asistencia de las Adicciones	1						1
Secretaría de Tierra y Urbanismo			5				5
Total	13	23	7	4	1	10	58

*Fuente: Guía de programas sociales de la provincia de Buenos Aires. Universidad Nacional de Quilmes. Mayo de 1998.

Estos programas, a su vez, poseen una escasa formalización; en efecto, son pocos los que definen a la población objetivo, mas allá de generalidades, o que se plantean objetivos y metas cuantificables, que permitan evaluar sus resultados. De esta forma, la equidad con que se distribuyen los bienes y servicios de los programas queda en las discrecionales manos del decisor político, generando, así, un alto grado de oscuridad sobre la equidad. Esta escasa formalización, sin embargo, no significa que la implementación de los programas sociales logre escapar de la profunda burocratización ni del farragoso sistema normativo de las organizaciones públicas.¹⁰

Las políticas provinciales generan dos tipos de situaciones en los municipios; En unas, se convierten a éstos en simples efectores de políticas planifi-

¹⁰ Esta situación no es, ni mucho menos, privativa de la Provincia de Buenos Aires, por lo que creemos que en términos generales se pueden encontrar los mismos problemas, tanto en la nación, en otras provincias y en gran cantidad de municipios. Ahora bien, la causa de estos desfases se encuentran en que como la organización del sector público esta sujeta a la lógica política, ésta prima sobre la lógica organizacional, atentando contra la eficiencia y eficacia de las políticas.

cadadas externamente. Por ejemplo, las políticas municipales de tierra y vivienda, empleo y salud se financian y/o implementan mediante programas provinciales. En otras, cuando los programas sociales son aplicados inconsultamente y sin coordinación con el municipio, se suelen generar efectos no deseados en las políticas locales. Un ejemplo de esto fue el Programa de Regularización Dominial de la Propiedad que se planifica en la Cámara de Diputados de la Nación y se implementa en los municipios de la provincia de Buenos Aires.¹¹

c) El esfuerzo municipal

Pese a todas estas limitaciones los municipios generan una variada y generosa gama de políticas sociales propias. Si bien los datos cuantitativos que se presenten en el cuadro IV esconden la relevancia cualitativa de los distintos programas, creemos que es significativo que los programas locales representan más del 60% de los que se aplican en los municipios. Esto no significa necesariamente que se financien exclusivamente con los recursos municipales. En efecto, encontramos programas de empleo, salud o acción social que si bien son originados por el municipio, obtiene financiación por parte de la Provincia, tanto en forma directa como a través del incremento de la coparticipación municipal, como en el caso de los de salud.

Un dato sobresaliente del cuadro IV es el amplio desarrollo de los programas de salud. Esto se ve alentado porque, como se dijo, suelen poseer financiamiento provincial, y se apoyan en la rica y larga tradición de los gobiernos locales en la atención primaria de la salud, política que, a su vez, se enmarca en las recomendaciones de la Organización Mundial de la Salud y la Organización Panamericana de la Salud.

Otro elemento a destacar es que el municipio tiende a desarrollar mayor actividad en aquellas áreas sobre las que otras jurisdicciones se muestran menos activas. Por ejemplo el caso de las políticas de cultura y educación, excepción hecha del sistema educativo formal que depende de la Provincia; y que, a su vez, la reduce en aquellas áreas en las que la provincia tiene programas más consolidados, como en el caso de tierra y vivienda.

Finalmente, si, como se dijo antes, las funciones asistenciales constituyen el aspecto central de las políticas sociales actuales, llama la atención la escasa formalización de programas elaborados con estos fines. En este sentido, debemos destacar que los programas presentados son aquellos que los

¹¹ La forma en que se implementó este Programa en algunos municipios prácticamente liquidó la política de tierra y vivienda que venía desarrollando el gobierno local.

municipios reconocen como tales, existiendo una gran cantidad de acciones aisladas, descoordinadas y espontáneas de tipo asistencial. En efecto, frente a la demanda personal y específica de bienes y servicios se recurre, en la medida en que los recursos lo permite, a la más vieja y clásica asistencia social directa.

Cuadro IV

Programas aplicados en los municipios de Florencio Varela, Berazategui y Quilmes, según su origen.

Florencio Varela

Area	Origen del Programa			%
	Local	%	Extrajurisdiccional (Provincial, Nacional)	
Deporte	6	14	2	4,7
Empleo	1	2,3	3	7
Salud	9	20,9	4	9,3
Acción Social	2	4,7	4	9,3
Cultura y Educación	8	18,6	0	0
Tierra y Vivienda	1	2,3	3	7
Total	27	62,8	16	37,2

Berazategui

Area	Origen del Programa			%
	Local	%	Extrajurisdiccional (Provincial, Nacional)	
Deporte	5	13,5	2	5,4
Empleo	1	2,7	3	8,1
Salud	8	21,6	4	10,8
Acción Social	2	5,4	4	10,8
Cultura y Educación	7	18,9	0	0
Tierra y Vivienda	0	0	1	2,7
Total	23	62,2	14	37,8

Quilmes

Area	Origen del Programa			%
	Local	%	Extrajurisdiccional (Provincial, Nacional)	
Deporte	3	8,3	2	5,6
Empleo	0	0	3	8,3
Salud	9	25	7	19,4
Acción Social	4	11,1	0	0
Cultura y Educación	7	19,4	0	0
Tierra y Vivienda	0	0	1	2,8
Total	23	63,9	13	36,1

Fuente: ". Sergio Ilari, Marcela Fernández, Daniel Cravacuore y Alejandro Villar "Políticas Sociales en el conurbano bonaerense. Análisis de casos. Informe de avance. Mimeo. 1998

d) Los Problemas en la implementación de las políticas

Las limitaciones y problemas expuestos generan que los bienes y servicios de los programas sociales lleguen a los beneficiarios en forma superpuesta y desarticulada; de forma inequitiva, con familias sobreatendidas por ser beneficiarios de programas que se superponen o por conocer los circuitos que deben transitar en la Municipalidad para lograr sus objetivos, y otras subatendidas. Ahora bien, a este complejo proceso de formulación se unen los problemas de implementación en el territorio. En este apartado nos referiremos a los “filtros” que encontramos entre la formulación y la implementación de los programas sociales.

Desde el punto de vista de la organización municipal, y ante la caótica situación descrita, nos preguntamos qué o mejor dicho quién hace posible que los bienes y servicios de los distintos programas lleguen a los beneficiarios. Aquí surge de la maraña municipal un actor social clave para comprender el proceso de implementación de las políticas sociales a escala local. Su perfil es el de un empleado municipal de carácter político que, si bien generalmente ocupa un lugar en la burocracia, no es de carrera. Su suerte esta atada a los vaivenes políticos. Su compromiso político, y en muchas ocasiones también social, se convierte en un motor con suficiente fuerza como para contrapesar con esfuerzo y dedicación los graves problemas de organización. Como contraprestación a su esfuerzo obtiene influencia, dado el alto grado de discrecionalidad con el que se puede mover; y si es eficiente en su tarea, prestigio político y social, indispensables para su carrera política. Ahora bien, si esto permite que los programas lleguen a un sector de los beneficiarios, es decir que se obtenga cierto grado de eficacia, esta situación produce grandes problemas de eficiencia y, sobretodo, de equidad. En la medida en que la planificación y la organización se suplen con voluntarismo encontramos mayores niveles de discrecionalidad y, por tanto, problemas de equidad.

Desde un punto de vista sociopolítico para analizar la implementación de los programas sociales en el territorio no podemos dejar de referirnos a las prácticas clientelares predominantes. Estas prácticas, tan antiguas como expandidas, las podemos caracterizar por los siguientes elementos: en primera instancia es una forma de poder que se sustenta en una relación recíproca personalizada basada en la lealtad personal, la obligatoriedad y el intercambio de bienes y servicios desiguales; pero es, también, una forma de participación, particular y discutible, por la que algunos actores de los sectores subalternos son tenidos en cuenta a la hora de la toma de decisiones, parti-

cularmente en las políticas asistenciales. Otra característica es que se encuentra más fácilmente en Estados con centralización incompleta que en los fuertemente centralizados o con poder difuso¹² por lo que el municipio es uno de sus escenarios más comunes.

Ahora bien, estas prácticas clientelares tiñen las políticas sociales cuando las funciones municipales se ejercen privilegiando la lógica política, en tanto dependencia de la clientela, por sobre los criterios de equidad y eficiencia. Las demandas populares son sometidas a una lógica política de intermediación clientelar, son recibidas como demandas individuales y no como las de un sujeto determinado.¹³ «Este procedimiento dificulta el papel de representación de las instituciones municipales en la detección de las necesidades reales de la sociedad al privilegiar aquellas que son presentadas dentro de los vínculos clientelares; y, también, al promover una relativa exclusión de quienes no se integran a esas redes»¹⁴ De esta forma, para el caso de las políticas sociales aumentan las posibilidades de desvíos, exclusiones y consecuentemente iniquidades en la implementación de los programas específicos.

Finalmente, es un lugar común en la literatura y los discursos político presentar a las organizaciones intermedias como un actor privilegiado para descentralizar y aplicar políticas sociales. Ahora bien, los recientes estudios de campo nos permiten presentar algunas observaciones. En primer lugar, la crisis del estado y de la sociedad también ha llegado, hace tiempo, a las organizaciones intermedias, y si bien la Argentina tiene una rica historia de Sociedades de Fomento, Clubes de barrio, centros de nacionalidades, etc. también es verdad que gran parte de esas organizaciones han dejado de existir y otras apenas subsisten generalmente con subsidios estatales. Distintas razones han alejado a la gente de estas organizaciones, pero lo que en la actualidad surge es una crisis de representatividad de las organizaciones intermedias. En segundo lugar, sin olvidar que es común encontrar la lógica clientelar dentro de las organizaciones intermedias, cuando éstas gozan de buena salud ofrecen una buena posibilidad de implementar programas sociales con la intervención directa de los beneficiarios. Ahora bien, el éxito de la participación depende en gran parte del grado de democratización y movilización alcanzado tanto por la sociedad local como por la gestión pública. En este sentido, un escollo a vencer por el gobierno local que pretende implementar políticas con participación es «la desconfianza» que los actores sociales suelen tener respecto al Esta-

¹² Estos elementos se encuentran en Passalacqua, Eduardo H. Participación política en el municipio. En Herzer y Pérez: 1988

¹³ Ver Pérez: 1991 y Carrión y Velarde: 1991

¹⁴ Pérez 1991 p 53

do. No abundaremos aquí sobre las causas de esta desconfianza, pero es necesario tomar nota de ella, sobretodo cuando se analizan y critican políticas que carecen de participación. La participación requiere no solamente voluntad política de parte del gobernante, sino también vasos comunicantes con la sociedad y la confianza de lo propios actores de la comunidad. Así, por un lado, se requiere de un papel protagónico de las organizaciones intermedias de la sociedad civil, y, desde el Estado, es necesario contar con la voluntad del poder político, la adaptabilidad de los cuadros técnicos¹⁵, y con instrumentos administrativos que ordenen la información y contemplen las demandas que la participación genera. Finalmente, la participación suele garantizar una mayor equidad en la distribución de los beneficios, a la vez que potencian el control y seguimiento de la política implementada.

A modo de conclusión

En primer lugar, desde el punto de vista del estudio de las políticas sociales podemos decir que si las abordamos desde el análisis del Estado encontramos en los casos expuestos todos los elementos que ha señalado abundantemente la literatura especializada en el tema. Ahora bien, cuando estudiamos el proceso de implementación de los programas sociales se develan situaciones, actores y comportamientos que merecen una mayor atención. Finalmente, cuando nuestra vista se deposita en un territorio determinado y en los beneficiarios encontramos una realidad mucho más compleja cuyo análisis puede revelar las causas de los comportamientos populares en lo social y lo político.

En este sentido, encontramos que, pese a todas estas limitaciones y problemas enunciados, los bienes y servicios de los programas sociales llegan a los beneficiarios. La función asistencial del Estado se cumple; de forma superpuesta, desarticulada, inequitiva, mediatizada por el clientelismo; pero es, finalmente, el Estado el principal¹⁶, y generalmente el único que atiende las necesidades de los sectores más carenciados. El gobierno local cumple en

¹⁵ Es necesario tener en cuenta que, si bien la participación tiende a reducir los conflictos que suelen producirse entre los técnicos y los beneficiarios, el trabajo en conjunto puede tener interferencias que devengan en conflictos. Esto suele ocurrir, por ejemplo, cuando los beneficiarios no consideran que sus demandas son satisfechas; o cuando el técnico percibe un recorte de su poder de decisión por los intereses de los sectores involucrados. (Del Bruto, B 1986)

¹⁶ La Iglesia es la otra institución que desarrolla una relevante tarea social en determinadas zonas del conurbano bonaerense, y en esto resalta el accionar de la Diócesis de Quilmes.

este sentido una función central, ya sea como simple efector o como generador y ejecutor de políticas propias. Su papel se acrecienta en cuanto es en su territorio; el barrio, la localidad, donde se entrelazan los programas sociales creando una trama de contención social.

Así en una sociedad fragmentada y excluyente; con los lazos de solidaridad en crisis, la asistencia social que brinda el Estado a los sectores marginados es lo único que los reconoce como miembros de una comunidad. La acción del Estado es desorganizada, contradictoria, sobre todo es pobre, porque no alcanza; pero detrás del Estado no hay nada.

Bibliografía

- Borja, Jordi:** 1987.(1) **Descentralización y participación ciudadana.** Instituto de Estudios de Administración Local. Madrid.
- Borja, Jordi (Cord.):** 1987(2). **Manual de Gestión Municipal Democrática.** Instituto de Estudios de Administración Local. Madrid.
- Carrion F , Velarde P. y otros:** 1991 **Municipio y Democracia. Gobiernos locales en ciudades intermedias de América Latina.** Ed Sur Santiago, Chile
- Del Brutto, Bibiana:** 1986 **Política Municipal y participación** CEDAL, Buenos Aires
- Grassi, Estela, Hintze, Susana, Neufeld, María Rosa:** 1994 **Políticas sociales. Crisis y Ajuste Estructural,** Espacio Editorial. Buenos Aires.
- Herzer Hilda y Pérez Pedro (Comp):** 1988 **Gobierno de la Ciudad y Crisis en la Argentina.** Ed IIED-GEL Bs As.
- Ilari, Sergio:**1995 **Los recursos financieros de los municipios del conurbano bonaerense. ¿Cómo se destrubuyen y en qué se gastan?** En Revista de Ciencias Socieles Nro 3 Ed. Universidad nacional de Quilmes.Bs As
- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC):** Mapas de la Pobreza en la Argentina. Documento de Trabajo Nro 4. Bs As. 1994
- Lo Vuolo, Rubén M. y Barbeito, Alberto C.:** 1993 **La nueva oscuridad de las políticas sociales. Del Estado populista al neoconservador.** Ciepp-Miño y Dávila Editores, Bs As
- Passalacqua, Eduardo H y Villar, Alejandro:** 1994 **La política social de los municipios argentinos. Un panorama global.** Revista de Ciencias Sociales.Nro 1 Noviembre de 1994 Ed. Universidad Nacional de Quilmes.
- Pérez, Pedro:** 1991 **Municipio, Necesidades Sociales y Política Local** Gel-IIED. Bs. As.
- Universidad Nacional de Quilmes:** 1998 **Guía de Programas Sociales de la Provincia de Buenos Aires.** En mimeo y formato electrónico.

Anexo I

Programas Sociales de la Provincia de Buenos Aires¹⁷

Dependencia	Programa	Asistencia Social	Salud	Tierra y vivienda	Cultura, Turismo Social y Deporte	Educación	Empleo y Capacitación
Consejo Provincial de la Familia y Desarrollo Humano	Casa del Niño	I					
Consejo Provincial de la Familia y Desarrollo Humano	Casa Solidaria	I					
Consejo Provincial de la Familia y Desarrollo Humano	Centros de Atención Integral	0	I				
Consejo Provincial de la Familia y Desarrollo Humano	Jardín Maternal	I					
Consejo Provincial de la Familia y Desarrollo Humano	Mujer Isleña	I					
Consejo Provincial de la Familia y Desarrollo Humano	Plan Vida	I					
Consejo Provincial de la Familia y Desarrollo Humano	Servicio Alimentario Escolar (S.A.E.)	I	I				
Consejo Provincial de la Familia y Desarrollo Humano	Torneos Bonaerenses de la Tercera Edad	0			I		
Consejo Provincial de la Familia y Desarrollo Humano	Manos Bonaerenses	0					I
Consejo Provincial de la Familia y Desarrollo Humano	Programa Provincial de Microempresas	0					I
Consejo Provincial de la Familia y Desarrollo Humano	PAÍS	0					I
Consejo Provincial de la Familia y Desarrollo Humano	Co-Madres	0	I				
Consejo Provincial de la Familia y Desarrollo Humano	Autoconstrucción	0		I			
Consejo Provincial de la Familia y Desarrollo Humano	Emergencia Habitacional	0		I			
Consejo Provincial del Menor	Apoyo Económico Temporal para Egresos	I					
Consejo Provincial del Menor	Apoyo Económico Temporal para Evitar Internaciones	0					
Consejo Provincial del Menor	Atención Integral a Niños y Adolescentes en Situación de Calle	I					
Consejo Provincial del Menor	Casas de Contención	I					
Consejo Provincial del Menor	Centro de Atención Diurna	0	I				
Consejo Provincial del Menor	Cuidaniños	I					
Consejo Provincial del Menor	Hogares Convivenciales	I					
Consejo Provincial del Menor	Pequeños Hogares	I					
Dirección General de Cultura y Educación	Plan Social Educativo	0				I	
Dirección General de Cultura y Educación	Pibes Bonaerenses	0			I		
Instituto de la Vivienda	Ayuda a los Abuelos	0		I			

¹⁷ Fuente: Guía de Programas Sociales de la Provincia de Buenos Aires. Universidad Nacional de Quilmes. Mayo de 1998

Instituto de la Vivienda	Chicos de la calle	0		I			
Instituto de la Vivienda	Emergencia habitacional	0		I			
Instituto de la Vivienda	Familia Propietaria Bonaerense	0		I			
Instituto de la Vivienda	Financiamiento compartido	0		I			
Instituto de la Vivienda	Infraestructura. Aporte a Barrios	0		I			
Instituto de la Vivienda	Novios	0		I			
Instituto de la Vivienda	Solidaridad	0		I			
Instituto de la Vivienda	Violencia Familiar	0		I			
Instituto de Previsión Social de la Prov. de Bs. As.	Turismo Social para la Tercera Edad	0			I		
Instituto Provincial de Acción Cooperativa (IPAC)	Asistencia Financiera a Cooperativas y Otras Formas Asociativas Solidarias.	0					I
Instituto Provincial de Acción Cooperativa (IPAC)	Primera Empresa Asociativa de Jóvenes	0					I
Instituto Provincial de Acción Cooperativa (IPAC)	Productividad Asociativa	0					I
Instituto Provincial del Empleo	Barrios Bonaerenses	0					I
Instituto Provincial del Empleo	Servicios Comunitarios	0					I
Instituto Provincial del Empleo	Trabajar	0					I
Ministerio de Gobierno y Justicia	Torneos Juveniles Bonaerenses	0			I		
Ministerio de Obras y Servicios Públicos	Generación de Empleo	0					I
Ministerio de Salud	Asistencia al Paciente con Déficit de Hormonas de Crecimiento	0	I				
Ministerio de Salud	Atención al Paciente Fibroquístico	0	I				
Ministerio de Salud	Asistencia al Paciente Oncológico	0	I				
Ministerio de Salud	Campaña Sol Salud	0	I				
Ministerio de Salud	Control Integrado de Vectores	0	I				
Ministerio de Salud	C.U.C.A.I.B.A.	0	I				
Ministerio de Salud	Enfermedades de Transmisión Sexual y SIDA	0	I				
Ministerio de Salud	Farmacovigilancia	0	I				
Ministerio de Salud	Fortalecimiento de la Promoción y Protección Locales de la Salud	0	I				
Ministerio de Salud	Materno - Infantil	0	I				
Ministerio de Salud	Materno Infantil y Nutrición (PROMIN).	0	I				
Ministerio de Salud	Patologías No Transmisibles	0	I				
Ministerio de Salud	Patologías Transmisibles	0	I				