

SEXTO CONGRESO ARGENTINO DE ADMINISTRACION PÚBLICA

Título de la ponencia: Hacia el estudio de políticas públicas estratégicas en la provincia de Buenos Aires

Autor: Fernando Isuani¹

Introducción

Esta ponencia se propone difundir los aspectos principales del proyecto de investigación encarado por el Área de Estado, Gobierno y Administración Pública² del Instituto del Conurbano(ICO) de la Universidad Nacional de General Sarmiento(UNGS). El mismo, lleva por título “La dinámica socio-política y administrativa de la formulación de políticas públicas estratégicas en la provincia de Buenos Aires y su implementación en el nivel local de gobierno” y ha sido recientemente seleccionado en la convocatoria PICT Bicentenario/2010 del FONCYT .

El proyecto se propone analizar los procesos de formulación e implementación de políticas públicas estratégicas de la Provincia de Buenos Aires, a la luz de las relaciones entre política y administración y las dinámicas de interacción Estado-sociedad en el nivel local.

¹ Dr. en Ciencias Sociales (FLACSO-Argentina). Investigador-docente de la Universidad Nacional de General Sarmiento y Responsable del Área de Estado, Gobierno y Administración Pública del Instituto del Conurbano(ICO) de la UNGS

² El equipo de investigación está integrado por Fabián Repetto, Fernando Isuani, Sergio Agoff, Adriana Rofman, Rodrigo Carmona, Elsa Pereyra, Alejandro López Acotto, Gabriela Mansilla, Carlos Martínez, Irene Grimberg, Carolina Foglia y Lara Gonzales Carvajal

Se asume que la región bonaerense constituye el epicentro de la dinámica y complejidad político-institucional y socio-económica de la Argentina dada su densidad poblacional, sus recursos económicos y su impacto en la dinámica electoral, razón por la cual requiere ser estudiada desde diversos enfoques y abordajes teórico-metodológicos.

Centra la atención en un conjunto importante pero acotado de políticas públicas en la Provincia de Buenos Aires, que por diversos motivos resultan estratégicas. Se trata de las políticas públicas vinculadas a lo fiscal-tributario, lo educativo, lo ambiental y lo socio-económico, cada una de las cuales expresa modos específicos (históricamente conformados) de vínculo entre política y administración. Son políticas públicas que, además, en su puesta en marcha en los ámbitos locales, los municipios, tienen el potencial de expresar particulares modalidades de articulación entre Estado y sociedad, dada las diversas constelaciones de actores y entramados institucionales que son propios de cada campo de política pública seleccionada.

La investigación espera generar conocimiento conceptual y empírico propio a cada campo de política pública estudiada, así como avances en una perspectiva comparativa, en dos dimensiones: por un lado, comparando las políticas públicas entre sí; por el otro, y sobre todo al observar la implementación de las mismas, comparando lo que acontece con dichas políticas públicas en la Región Metropolitana de Buenos Aires y el interior de la provincia. Asimismo, en tanto se abordarán cuestiones de alto impacto regional, se espera apoyar el diseño e

implementación de estas políticas públicas fomentando la transferencia de conocimiento y la promoción de espacios multiactorales, especialmente en el nivel local.

Los fundamentos de la propuesta

A partir de la reforma del Estado nacional verificada en la década de 1990, los niveles subnacionales de gobierno –provincias y municipios- se encontraron crecientemente implicados en el desarrollo de las políticas públicas, viéndose en la necesidad de asumir desafíos en materia de agenda y gestión de cuestiones que hasta ese entonces eran “resueltas” (o al menos enfrentadas) desde el nivel federal. Tanto la ampliación y diversificación de la agenda de cuestiones, como el desarrollo de configuraciones sociales asociadas con nuevas problemáticas, tendieron a poner en cuestión las formas tradicionales de intervención desde el sector público, reclamando innovaciones en las modalidades de desarrollo de las políticas públicas –particularmente en lo referido a mecanismos de interacción política y de gestión- que los Estados subnacionales no siempre estuvieron en condiciones de instrumentar.

En este contexto, los problemas de la coordinación de políticas públicas entre diferentes niveles de gobierno, así como la propia gestión local de las mismas en caso correspondiese, asumieron creciente centralidad, tanto por el renovado protagonismo de la cuestión federal como por la presencia de lógicas y prácticas de construcción y ejercicio del poder diferenciadas en cada espacio jurisdiccional, y el desigual desarrollo de capacidades de gestión. Si estos factores constituyen la

trama general que atraviesa los procesos de formulación y desarrollo de las políticas públicas en un sistema federal de gobierno, los mismos adquieren especial relevancia cuando el centro de la atención se desplaza a los espacios provinciales, y particularmente a la Provincia de Buenos Aires, incluyendo el complejo Conurbano Bonaerense.

Los fenómenos y procesos brevemente referidos en los párrafos anteriores han recibido desigual atención por parte de investigadores y analistas. En líneas generales, es posible observar varias líneas de trabajo con comunicación relativamente escasa entre sí: por un lado, las que abordan aspectos y problemas ligados con la cuestión federal (sistema político, federalismo fiscal); por el otro, las que se centran en el análisis de aspectos y problemas del desarrollo político-institucional y las políticas públicas en las provincias y los municipios, respectivamente.

En primer lugar, los estudios sobre federalismo fiscal y los aspectos político-institucionales del régimen federal de gobierno ganaron creciente interés e importancia. Tales estudios se concentran por lo general en la relación Estado nacional-Estados provinciales, o Estados provinciales-Estados municipales, por lo que no se adentran en el conocimiento de las especificidades de los espacios provinciales y municipales en tanto tales.

En segundo lugar, las líneas de trabajo referidas a los Estados provinciales han tendido a concentrarse en el análisis de los procesos de reforma –dentro de lo

cual, al igual que en las producciones sobre federalismo fiscal y régimen federal de gobierno, el sesgo dominante es el de la explicación de la reforma en el nivel nacional (Lardone 2003)-, la incidencia de la dimensión política del poder provincial en esos mismos procesos (Remmer y Wibbels 2000), y los sistemas políticos provinciales, destacando los problemas de la construcción de regímenes democráticos desde perspectivas construidas a partir de la noción clásica de régimen político (Gibson 2007; Gibson y Suárez Cao 2007; Gervasoni 2005 y 2007). En este tipo de trabajos las notas distintivas de las provincias, en tanto espacios de construcción y ejercicio del poder político, y particularmente del papel que juegan sus respectivos Estados en dicha dinámica, tienden a quedar subsumidas en aproximaciones de carácter general, y que en todo caso anclan significativamente en la referencia a la escala nacional del análisis.

Dentro de este panorama se destacan particularmente los aportes de Cao (2008) acerca del análisis de las provincias denominadas periféricas, que superan las limitaciones anteriormente señaladas a partir de la construcción de un modelo de funcionamiento del sistema político regional propio de este tipo de provincias, y el ensayo de hipótesis sobre las características de las administraciones públicas de las provincias “modernas”. En tanto, los estudios sobre las provincias que presentarían rasgos más modernos tienden a privilegiar abordajes de conjunto o a realizar meras descripciones de las administraciones públicas (Lardone 2003). De esas tendencias parecen apartarse los trabajos de Lardone (2000 y 2006) sobre Córdoba, y el de Fernández et al (2006) sobre Santa Fe.

La producción específica sobre la Provincia de Buenos Aires es llamativamente escasa. Un primer y somero análisis permite distinguir cuatro líneas de trabajo con pocos puntos de encuentros pero que, desde sus respectivas preocupaciones, contribuyen al conocimiento: a) análisis centrados en la dinámica política provincial, como los trabajos de María Matilde Ollier (2006 y 2007) sobre el peronismo y el radicalismo; b) abordajes de tipo prescriptivo-normativo sobre aspectos político-institucionales del Estado provincial, como los contenidos en los artículos de la Revista de Régimen de la Administración Pública (RAP) Provincia de Buenos Aires; c) trabajos que articulan la investigación académica y las prácticas de consultoría centrados en el desarrollo de procesos de reforma del Estado provincial, y las problemáticas de su modernización, como el análisis realizado por un equipo de investigadores de la Universidad de San Andrés en el marco del proyecto encomendado por el Banco Mundial de “Análisis Institucional y de Gobernanza”, desarrollado entre fines de 2003 y principios de 2004, o el análisis de la Administración Tributaria de la Provincia de Buenos Aires en el marco del Proyecto ARG/08/029 “Desarrollo Institucional de la Agencia de Recaudación de la Provincia de Buenos Aires”, a cargo de Juan Sanguinetti, o el trabajo de Badía, Carmona y equipo de la UNGS (2005) sobre la descentralización de la provincia en una perspectiva desde los municipios; y d) estudios de origen académico sobre las estructuras de la gestión estatal provincial, como el desarrollado bajo la dirección de Antonio Camou (Departamento de Sociología de la Universidad Nacional de La Plata), algunos de cuyos resultados fueron publicados en la Revista *Cuestiones de Sociología* (Camou y Mateo, 2007).

Ello revela no sólo el incipiente desarrollo de la investigación sobre el Estado de la Provincia de Buenos Aires, sino la ausencia, en la escasa producción existente, de enfoques y aproximaciones que busquen dar cuenta de las formas y procesos concretos que asume la formulación y desarrollo de las políticas públicas en el espacio provincial, teniendo en cuenta tanto las agendas de los gobiernos, como los factores que condicionan su diseño e implementación –entre los cuales tiene particular relevancia las estructuras técnico-burocráticas existentes en los estados provincial y municipales, y el desarrollo de las capacidades tanto burocráticas como políticas de esas mismas estructuras. Otro tanto puede sostenerse en relación con los estudios sobre campos de políticas públicas en el nivel provincial que, en todo caso, se orientan al análisis de relaciones generales entre la finalidad de la política en cuestión y sus resultados, relegando a un segundo plano los problemas asociados con la dinámica política-burocrática de su formulación y desarrollo.³

En tercer lugar, en cuanto a la producción referida a municipios –con especial atención en los de la Provincia de Buenos Aires y el Conurbano Bonaerense-, puede decirse que el conocimiento sobre nuevas formas de interacción política y de gestión asociadas con la ampliación de las agendas de cuestiones es todavía

³ Ejemplos de ello lo constituyen, en los campos de políticas en los que el presente Proyecto centrará su atención, el ya referido estudio exploratorio de Sanguinetti sobre la administración tributaria en la Provincia de Buenos Aires, la investigación desarrollada en el Programa de Educación de CIPECC sobre el gobierno de la educación, que toma como caso a la Provincia de Buenos Aires (Olmeda y Cardini, 2003), o el análisis del rol del nivel subnacional en la educación argentina (Dufour, 2007). En el campo de lo ambiental, recientemente se han producido avances interesantes en una dirección que busca privilegiar los problemas asociados con la gestión y política del agua, desde perspectivas similares a las planteadas en el presente Proyecto (Isuani, 2010).

incipiente, ya que se trata de prácticas con escasa tradición en nuestro país. En ese marco, sí puede observarse la existencia de un interesante cuerpo de estudios teóricos y aplicados sobre la relación entre política y territorio, que ofrecen una buena base para desarrollar la investigación sobre estos fenómenos.

Las prácticas políticas y las formas de intervención pública a nivel local, examinadas de modo general y más específicamente en el marco de la Región Metropolitana de Buenos Aires, han sido objeto de análisis desde distintas perspectivas. En primer término, diversos estudios han examinado las particularidades que presenta el conflicto social durante los últimos años tomando en consideración el carácter territorial y las nuevas modalidades de participación social y de toma de decisiones frente a la crisis del orden político vigente.

En otra línea, distintos trabajos han enfatizado el análisis de las nuevas responsabilidades en materia social y económica que los gobiernos locales han debido asumir frente a las transformaciones estructurales, sin contar en la mayoría de los casos con capacidades y recursos necesarios para afrontar este tipo de acciones (García Delgado, 1997; Arroyo, 1997; Cravacuore, 2003; Carmona 2006). La transferencia de la carga de la crisis por medio de los procesos de descentralización a los municipios aumentó las funciones a ser ejercidas por éstos y obligó también a definir estrategias de legitimación del gobierno local para dar cuenta de la gestión del nuevo escenario.

En efecto, el examen de los procesos de configuración y reproducción de las relaciones en el plano institucional y de la gestión, así como respecto a las formas de articulación Estado-sociedad en espacios locales y metropolitanos, constituyen aspectos significativos para una mejor comprensión de la viabilidad e impacto de las políticas públicas. Distintas investigaciones han destacado la importancia de la Región Metropolitana de Buenos Aires como sistema político (Badía, 2003), sobre la descentralización en el ámbito territorial (Badía, 2004, Badía y Carmona, 2005) y las nuevas formas de intervención pública en el ámbito local/urbano (Carmona, 2006), sobre la multi-intervención y fragmentación socio-espacial como contexto para nuevas políticas urbanas o sobre la dimensión territorial de la política (Badía, Carmona y Soldano, 2008). Otros autores, como Bennardis (1998), Frédéric (2004) y Pérez (2005 y 2008), han contribuido además con aportes en la relación entre territorialización y sistema político.

Al mismo tiempo, pueden destacarse las investigaciones que resaltan el vínculo entre gobiernos locales y actores territoriales examinando fundamentalmente la temática del clientelismo político (Auyero, 2001; Levitsky, 2005). Se abordan así las relaciones de tipo asistencialista establecidas entre las administraciones municipales, los aparatos partidarios de cuño tradicional –Partido Justicialista (PJ), generalmente- y poblaciones locales vulnerables. No obstante, otros trabajos buscan ampliar el análisis de las interacciones sociales y políticas de los sectores populares más allá de la relación entre punteros y clientes.

Por lo general, los estudios sobre municipios tienden a concentrar su análisis en la propia escala municipal, descuidando la interrelación con los niveles provincial y nacional en lo que concierne al proceso de las políticas públicas que los tienen como escenario; asimismo, dentro del análisis de la interacción Estado-sociedad, muchos de los trabajos prestan mayor atención al segundo de los componentes de esta ecuación.

En suma, el panorama brevemente expuesto permite concluir que, no obstante la importancia de la Provincia de Buenos Aires desde todo punto de vista –por los recursos económicos, sociales, demográficos y políticos que presenta, y la condensación de las problemáticas del desarrollo en su territorio-, se observa un vacío significativo de conocimiento sobre las políticas públicas que el propio Estado provincial ha venido desarrollando en todo el territorio bonaerense desde el advenimiento de la democracia en adelante, atendiendo tanto a las capacidades políticas y técnico-burocráticas puestas en juego, como a las interacciones entre el nivel provincial y el municipal, por un lado, y entre los actores estatales de ambos niveles y los actores sociales, por el otro. En estos términos, indagar con mayor profundidad los vínculos generados entre actores sociales y gubernamentales en relación a distintos tipos de políticas y espacios de articulación multiactoral, se vuelve relevante para comprender más acabadamente la dinámica política e institucional provincial y local.

De esta manea, el proyecto procurará contribuir a llenar ese vacío, centrándose en el análisis de campos de políticas considerados estratégicos, como son el fiscal-

tributario, el educativo, el ambiental y el socioeconómico. El análisis sobre campos específicos de políticas públicas constituye un mirador privilegiado para comprender qué hace el Estado, cómo lo hace, a qué niveles opera, y con qué capacidades. El análisis de las trayectorias de las políticas públicas, en fin, contribuye a arrojar luz sobre las relaciones entre política y administración, a partir de la identificación del entramado de actores estatales y no estatales que interactúan en función de sus intereses, creencias y valores.

Hipótesis de trabajo

La hipótesis principal que aborda este proyecto señala que la dinámica de formulación de políticas públicas de la Provincia de Buenos Aires en los campos fiscal-tributario, educativo, ambiental y socio-económicas, y su implementación en el ámbito municipal, se halla condicionada por dos órdenes de factores: de un lado, por las modalidades (y sus transformaciones) que adquieren las interacciones entre actores estatales y no estatales en los espacios de decisión y gestión, incluyendo las relaciones entre niveles de gobierno, el territorio y la dinámica socio-política local; del otro, por el modo en que las tensiones entre lo político y lo administrativo se expresan en diversos grados de capacidad estatal en los campos de política pública analizados.

El abordaje de esta hipótesis, así como lo propuesto en el objetivo general y los objetivos específicos del proyecto, requieren de una metodología que permita aprovechar y potenciar las diversas fuentes de información que se utilizarán. Esto

implica combinar aspectos metodológicos propios de investigaciones históricas con otros que concentran la atención en los aspectos político-institucionales de las políticas públicas.

Precisamente, un aspecto crítico de la metodología estará vinculada al tratamiento que habrá de hacerse de las políticas públicas seleccionadas por su carácter estratégico, lo que implicará abordar las siguientes dimensiones de análisis: el proceso histórico de construcción de las agendas de gobierno en la Provincia de Buenos Aires; las tensiones entre política y administración; las capacidades estatales y las relaciones intergubernamentales; las condiciones de implementación en el nivel local y la comparación entre municipios.

En lo que refiere a la selección de los municipios, en los cuales se habrá de observar el modo en que se implementan las políticas públicas bajo estudio, la misma habrá de regirse por la combinación de dos tipos de criterios: por un lado, el tamaño; y por el otro, la división Gran Buenos Aires / interior de la Provincia, dadas las fuertes diferencias existentes entre los municipios integrado a un gran área metropolitana y aquéllos que constituyen sistemas territoriales más pequeños pero no por eso menos relevantes en términos de las complejidades del vínculo Estado-sociedad a nivel local.

Antecedentes del grupo de investigación en el temática

La investigación sobre las características que asumen los procesos de políticas públicas provinciales en el nivel local, a la luz de las dinámicas de interacción Estado-sociedad y las relaciones entre política y administración, ha sido objeto de estudio durante los últimos años en distintos trabajos del área Estado, Gobierno y Administración Pública.

Del conjunto de investigaciones de miembros del equipo de este proyecto (Badía, 2004; Carmona, 2009; Badía, Carmona, Rofman y Soldano, 2008; Badía, Carmona y Soldano, 2008), destaca como un claro resultado alcanzado el hecho de que los cambios producidos en los últimos quince años en el Estado –redefinición de su forma, tamaño y rol- alcanzaron también al nivel local, exigiéndoles a los municipios una mayor presencia en ámbitos y cuestiones de los que estaban ausentes. Esto debió haber forzado –al menos en teoría- cambios en las estructuras de decisión política, en los aparatos administrativos y en las relaciones entre gobiernos y sociedad en el espacio local, ámbito en el cual se implementan políticas públicas no sólo de incumbencia local, sino también de los ámbitos nacional y provincial. La dinámica y el alcance de las transformaciones acaecidas han superado la capacidad de reacción de los distintos gobiernos involucrados, poniendo en duda la legitimidad de los arreglos institucionales existentes, desde la capacidad institucional de los aparatos estatales en cada uno de los niveles jurisdiccionales hasta los sistemas de acumulación política.

En este orden, el análisis de los procesos de constitución y reproducción de las relaciones políticas en el territorio y sus implicancias, tanto en el plano institucional y de la gestión como sobre las formas de articulación Estado-sociedad en entornos locales, se destacaban como aspectos de suma relevancia para una comprensión más completa de la viabilidad e impacto de las políticas públicas.

Otras investigaciones del equipo de este proyecto área han focalizado su trabajo sobre los impactos que distintas políticas en el campo fiscal-tributario, ambiental, socioeconómico y educativo han tenido en el marco de la Provincia de Buenos Aires y a nivel municipal. En estos términos, distintos estudios señalaron las particularidades en la gestión presupuestaria de nuevos municipios creados a fines de los '90 (López Acotto y Krakowiak, 2000), la heterogeneidad del gasto público en el área metropolitana de Buenos Aires (López Acotto y Pereyra, 2002) y las limitaciones de recursos atravesadas en el plano municipal y sus rasgos específicos en lo que refiere a la coparticipación provincial (López Acotto, Mangas y Martínez, 2009). En otra línea de análisis, se indagaron los aspectos centrales que caracterizan la gestión de cuencas y la política del agua en la Provincia de Buenos Aires (Isuani, 2010), las tensiones de la gestión del recurso hídrico provincial en perspectiva histórica (Pereyra, 2009) y los organismos de regulación del uso y distribución de aguas y los comités de cuencas hídricas (Agoff, 2007 y 2009). Algunos trabajos consideraron también las particularidades que alcanza el diseño e implementación de programas sociales en el ámbito provincial y su impacto a nivel de redes intergubernamentales (Isuani, 2005, 2006 y 2010), el despliegue de políticas de desarrollo local y sus alcances en municipios del

Conurbano Bonaerense (Rofman, 2004 y 2006) y las perspectivas que asumen diversas iniciativas locales e institucionales a nivel socioproductivo y participativo (Carmona, 2005). Finalmente, se examinó el proceso reciente de descentralización de la Provincia de Buenos Aires en relación a distintas políticas desarrolladas en materia tributaria, social, educativa y ambiental en diez municipios, tanto del área metropolitana como del interior provincial (Badía y Carmona, 2005).

El análisis sobre políticas públicas locales y la trama de actores intervinientes ha sido trabajado particularmente en distintos proyectos de investigación desde el año 2004⁴. Los resultados de dichas investigaciones indicaron que la capacidad de las instituciones de gobierno de estos municipios para promover formas de articulación social y poner en marcha políticas públicas orientadas al desarrollo local, está fuertemente condicionada por varios factores. El esquema de funcionamiento del poder político de la provincia de Buenos Aires no favorece la autonomía de los municipios, ni por su marco institucional ni por su práctica concreta. El modelo de gestión de los aparatos municipales, excesivamente administrativista y escasamente profesionalizado, constituye un segundo factor que limita sus capacidades. Así, y a modo de ejemplo, las políticas sociales que se implementan en estos municipios, que ayudan en forma significativa a sostener la vida cotidiana de una población empobrecida y con problemas de empleo, están

⁴ Proyecto de investigación “La dimensión territorial de la política: Estado y sociedad en espacios locales” –ICO/UNGS 2004/2006- (Director: Gustavo Badía) y el proyecto de “Escalas territoriales en el desarrollo de una subregión de la Región Metropolitana de Buenos Aires”- ICO/UNGS 2005/2007. (Directora: Adriana Rofman).

mayormente originadas en el nivel nacional o provincial de gobierno. El papel de estos municipios en el entramado intergubernamental de implementación de programas sociales se reduce en general, por ende, a la intermediación en la entrega de las prestaciones, o a la participación en actividades acotadas del proceso de gestión local de los mismos. Sin embargo, también se pudieron identificar algunos casos que sobresalen de esa norma, observándose equipos de gestión municipal que asumen un rol más activo en el proceso de implementación de las políticas y que han logrado reconvertir la oferta provincial y nacional en una propuesta más acorde con las necesidades locales. Por otro lado, se destacó la importancia creciente que ha asumido los diseños participativos de las políticas sociales, orientación que ha llevado a incorporar a actores no estatales en la implementación de las políticas (Rofman, 2006 y 2007)

Con el fin de profundizar en estos temas, una investigación iniciada en el año 2007⁵ se concentró en el estudio de la interacción entre el Estado y la sociedad en el proceso de políticas en municipios de la Región Metropolitana de Buenos Aires. Nuestras hipótesis eran que, en esta región, la apertura de canales de interacción de la ciudadanía con los aparatos estatales tiene importantes implicancias en las perspectivas y dinámicas de acción tanto del Estado como de la sociedad civil, ya que por un lado incide en la configuración de la estructura de gestión de las políticas públicas y, por el otro, condiciona el desarrollo de las organizaciones de la sociedad civil en esta región. Asimismo, el análisis de esta interacción desde la

⁵ PICT 2005: “Escalas del desarrollo de la Región Metropolitana de Buenos Aires” (33615)
Directora: Adriana Rofman

dimensión territorial en municipios metropolitanos indicaría que los enfoques basados en una visión cerrada de lo “local” no resultan apropiados para comprender esta realidad, ya que en esta región coexisten diversas referencias territoriales de los actores estatales y sociales implicados en las relaciones, resultado tanto de la interjurisdiccionalidad de la intervención estatal como de la heterogénea cobertura territorial de las organizaciones.

La investigación se concentró en la perspectiva de la sociedad civil sobre este fenómeno, en particular sobre tres dimensiones: a) las características del campo de las organizaciones que trabajan en esta región; b) las distintas modalidades de participación de organizaciones en las políticas públicas en el nivel local; y c) los niveles del Estado que operan como interlocutores estatales en esta relación y las formas de intervención. Para ello, se entrevistaron a 60 organizaciones de base territorial de cuatro municipios del conurbano bonaerense, se analizaron experiencias de articulación multiactoral y se relevó información cualitativa en espacios de encuentro organizados por el proyecto.

Los resultados de estos estudios mostraron que, dados sus objetivos y campo de acción, las organizaciones de la sociedad civil en el Conurbano Bonaerense están estrechamente implicadas en la reproducción cotidiana de la población que habita su entorno, situación que las lleva a involucrarse en gestión de las políticas sociales para acceder los recursos necesarios. Por lo tanto, este campo asociativo sostiene una relación muy intensa con el Estado, lo que pone en cuestión tanto las concepciones que sostienen la autonomía de la sociedad civil como la noción del

Estado como un aparato cerrado, ubicado por encima de la sociedad. Estas vinculaciones asumen formas muy diversas, en cuanto al tipo de relación que se establece: si bien predomina un tipo de vinculación establecida en torno a la gestión de programas sociales, que ubica a las organizaciones de la sociedad civil en una posición de cierta dependencia respecto del Estado, también encontramos numerosos casos de instancias de articulación multiactoral donde prima una relación más paritaria entre Estado y sociedad, así como muchas experiencias de interacción conflictiva – demandas, protestas, entre esos espacios. Más aún, los resultados mostraron que no pueden encasillarse a las asociaciones en una sola posición, sino que las mismas agrupaciones se colocan en distintas posiciones según la naturaleza de la problemática que buscan atender. En este sentido se hace evidente el lugar de mediadores – tanto para la distribución de bienes y servicios públicos, como para la representación y la construcción de legitimidad- que cumple la sociedad civil en esta región.

En la dimensión territorial, la compleja articulación interjurisdiccional de la RMBA se hace visible en la importante presencia de agencias de los gobiernos nacional y provincial, en las experiencias de interacción, como interlocutores de organizaciones sociales de base cuya cobertura territorial tiende a ser acotada, limitada al espacio del municipio. Del mismo modo, cumplen un papel relevante las condiciones sociopolíticas, marcos institucionales y formas de gestión particulares en los diferentes espacios locales (Rofman, 2009; Rofman, Gonzalez Carvajal, Anzoátegui y Moreno, 2009; Anzoátegui y Carmona, 2010 –en prensa-)

Tomando en consideración estos aportes, es posible producir conocimiento relevante y pertinente sobre estas experiencias, que pueda ser aprovechado por los actores de las mismas en pos del mejoramiento de los procesos de gestión de las políticas públicas.

Bibliografía

Agoff, S. (2007), "Recursos naturales, problemas culturales: los organismos de regulación del uso y distribución de aguas y de gestión de cuencas hídricas en la provincia de Buenos Aires como dispositivos de gestión", Ponencia presentada en el Seminario "Por una historia de las instituciones estatales", Universidad Nacional de General Sarmiento, Los Polvorines, mayo de 2007

Badía, G. y E. Pereyra (org.) (2003) *Aportes a la cuestión del gobierno en la Región Metropolitana del Gran Buenos Aires*. La Plata, Ediciones Al Margen-UNGS.

_____ y R. Carmona (2005) *Descentralización en la Provincia de Buenos Aires: una mirada desde los municipios*, Publicado en *Descentralización y Fortalecimiento del Estado*, Ponencias presentadas en el marco del Seminario Internacional realizado en Junio de 2005, Ministerio de Gobierno de la Provincia de Buenos Aires.

Badía, G. (2004): "Cambiando el foco: la descentralización de Buenos Aires y la Región Metropolitana", en Escolar, M.; Badía, G. y Frederic, S. (Edit.) *Federalismo y descentralización en grandes ciudades: Buenos Aires en perspectiva comparada*, Prometeo, Bs.As.

Badía G. (2008): "Multi-intervención y fragmentación socio espacial en la Región Metropolitana de Buenos Aires: el contexto para nuevas políticas urbanas" (Coautoría: Rodrigo Carmona; Adriana Rofman; Daniela Soldano). Ponencia presentada en el XIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Buenos Aires, Argentina, 4 - 7 nov. 2008

Badía, G.; Carmona, R., y Soldano, D. (2008): "El orden político a nivel local. Estado, sociedad y políticas públicas en municipios de la Región Metropolitana de Buenos Aires", en Badía, G. y Carmona, R. (Comp.): *La Gestión Local en Argentina: situación y perspectivas*, UNGS.

Camou, A. (2001) "Estudio preliminar". En: A. Camou (comp.) *Los desafíos de la gobernabilidad*. FLACSO /UNAM. México, Plaza y Valdés.

_____ y S. Mateo (2007) "¿El tiempo vence a la organización? Dinámica política, estructuras estatales y políticas sociales en la Provincia de Buenos Aires (1984-2004).

Cao, H. _____ (2008) *La especificidad del Estado y la Administración Pública en las Provincias del área periférica de la República Argentina*. Buenos Aires, Secretaría de la Gestión Pública.

Carmona, Rodrigo (2005), "El desarrollo local como desafío político. Nuevas formas de gobierno y gestión participativa en el territorio". Coloquio Internacional "Desarrollo Local: Perspectivas teóricas, metodológicas y experiencias de investigación", UAM, México, 8, 9 y 10 de junio de 2005.

Carmona, R. (2006): "Nuevas formas de gobierno y gestión pública en el escenario local. Algunos ejes de debate para el estímulo de procesos de desarrollo", en Rofman, A. y Villar, A. (Comp.) *Desarrollo local. Una revisión crítica del debate*, Universidad Nacional de Quilmes - Universidad Nacional de General Sarmiento, Espacio Editorial, Buenos Aires.

Carmona, Rodrigo (2009), "Transformaciones en la relación Estado-sociedad y nuevas perspectivas en las formas de intervención pública a nivel local. Algunos ejes de debate en el escenario argentino reciente", Ponencia presentada en el V Congreso Argentino de Administración Pública, San Juan, Argentina, 27-29 de mayo de 2009.

CRAVACUORE, Daniel (coord.) (2003): *Alianzas para el desarrollo local en Argentina. Experiencias, aprendizajes y desafíos*. Editorial Dunken. Buenos Aires (Argentina).

Dufour, Gustavo (2007) "Los niveles intermedios en el sistema educativo argentino: un estudio de caso". Buenos Aires, mimeo.

Fernández, R., Güemes, M., Magnin, P. y Vigil, J. (2006) *Capacidades estatales y desarrollo regional. Realidades y desafíos para América Latina*. Santa Fe, Universidad Nacional del Litoral.

Isuani, F. (2005). *Gestión intergubernamental de programas sociales. El caso del Componente de Formación del Plan Jefes y Jefas de Hogar (Argentina 2002-2003)* En la serie Estudios de caso sobre Buenas Prácticas de Gerencia Social, N° 7. Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES) – Banco Interamericano de Desarrollo. Washington DC.

ISUANI Fernando (2006): *Condicionantes a la implementación de programas sociales*. Trabajo presentado en la II Cumbre Internacional de Gestión Social. Porto Alegre Brasil.

Isuani, F. (ed.) (2010): *Política y gestión del agua en la Provincia de Buenos Aires*. Universidad Nacional de General Sarmiento.

Jordana, J. (2001) *Relaciones intergubernamentales y descentralización en América Latina: una perspectiva institucional*, Documento de Trabajo I-22UE, INDES, Washington DC.

_____ (2002) *Relaciones Intergubernamentales y Descentralización en América Latina: casos de Argentina y Bolivia*. INDES-Union Europea, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington

Lardone, M. (2000) "El Estado Nuevo: análisis de la reforma del Estado en Córdoba". Primer Congreso Argentino de Administración Pública.

_____ (2003) "Las reformas de los estados provinciales en Argentina: hacia la construcción de un esquema analítico". En *Revista de la SAAP* vol. 1, N° 2.

_____ (2006) "Coerción política, Bancos multilaterales de desarrollo y relaciones intergubernamentales federales en la reforma del estado de la Provincia de Córdoba". En Lardone, M. y M. Cingolani *Gobiernos bajo presión. Relaciones intergubernamentales y reforma del Estado. El caso de Córdoba*. Córdoba, Universidad Católica de Córdoba.

López Acotto, A. y Krakowiak F. (2000) "La producción legislativa de los Concejos Deliberantes en el Conurbano Bonaerense."

López Acotto, A. y Pereyra, E. (2002), "La heterogeneidad del gasto público en la RMBA", exposición en las Jornadas de Investigación sobre economía metropolitana, ICO – UNGS, San Miguel.

López Acotto, A., Mangas, M. y Martínez, C. (2009), "Provincia de Buenos Aires: las limitaciones de recursos en los municipios y la coparticipación provincial. Contrastes regionales y en el Conurbano Bonaerense", Ponencia presentada en el II Congreso de Finanzas Municipales, Villa Carlos Paz, Argentina, 15, 16 y 17 de octubre de 2010.

Manzano, V. "Del desocupado como actor colectivo a la trama política de la desocupación. Antropología de los campos de fuerzas sociales" en Cravino, M. C. *Resistiendo en los barrios. Acción colectiva y movimientos sociales en el área Metropolitana de Buenos Aires*. UNGS. Los Polvorines. 2007

Ollier, M- M. (2006) "La UCR Bonaerense: crisis de liderazgo e impacto de las facciones (1983-2006)". Documento de Trabajo N° 13, Escuela de Política y Gobierno, UNSAM.

_____ (2007) "El peronismo bonaerense: inserción nacional y liderazgo". *Revista SAAP* vol. 3, N° 1.

Pereyra, Elsa: "La Política Del Agua En La Provincia De Buenos Aires: Las Tensiones De La Gestión En Perspectiva Histórica". 5º Congreso Argentino De Administración Pública. San Juan, 27 A 29 De Mayo de 2009

PIREZ, Pedro. (2001) *Cuestión metropolitana y gobernabilidad urbana en la Argentina*. en Vazquez Barquero y Madoery (comp) *Transformaciones globales, instituciones y políticas de desarrollo local*. Ed. Homosapiens, Rosario, 2001

Pírez, Pedro (2005): "Lo público metropolitano y la gobernabilidad. Reflexiones inacabadas sobre Buenos Aires" (323-341) en de Mattos, C., O. Figueroa, R. Giménez, A. Orellana y G. Yañez (Editores), *Gobernanza, Competitividad y Redes: La gestión en las ciudades del siglo XXI*, Colección Rideal EURE Libros, Santiago de Chile.

Pírez, P., 2008, "Gobernabilidad metropolitana en la Argentina", en Badía, G. y Carmona, R. (Comp.) La Gestión Local en Argentina: situación y perspectivas, Universidad Nacional de General Sarmiento, Los Polvorines.

Repetto, F. (2007) "Capacidad Estatal, institucionalidad social y políticas públicas...O la búsqueda del "tesoro perdido" de la política social latinoamericana?". En Alonso, G. (coord.) *Capacidades estatales, instituciones y política social*. Buenos Aires, Prometeo.

Rofman, Adriana (2004). "El conocimiento y la educación en el desarrollo local", en: Claudia Jacinto (coord.) *¿Educar para qué trabajo?* Buenos Aires, La Crujía-Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología-Ministerio de Trabajo-Red Etis, 2004.

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

ROFMAN, Adriana, FAGUNDEZ, Patricia y ANZOÁTEGUI, Mirtha. (2007) La escala local en la implementación de los programas sociales: el papel del municipio y de los actores sociales locales en el conurbano bonaerense. Ponencia presentada en XXVI Congreso ALAS. Asociación Latinoamericana de Sociología. Guadalajara, México. Agosto 2007

Rofman, Adriana; González Carvajal, Lara y Anzoátegui, Mirtha: (2010). Informe final del PICT 33615 (en prensa)