

ALACIP

SEPTIMO CONGRESO LATINOAMERICANO DE CIENCIA POLÍTICA

25, 26 y 27 de Septiembre, Bogotá, Colombia

Título: Acción de gobierno en la Argentina del período kirchnerista. Viejos y nuevos estilos en el desarrollo de políticas públicas en la esfera nacional y subnacional.

Autores: Dr. Rodrigo Carmona (Investigador-docente UNGS/CONICET) y Mg. Bárbara Couto (Investigadora-docente UNGS)

Resumen

Durante los últimos diez años en el escenario latinoamericano han asumido gobiernos de carácter progresista que promueven un conjunto de acciones en campos clave de la economía y la convivencia social, que se contraponen a la manera neoliberal precedente de hacer políticas públicas.

En el caso argentino, la llegada del kirchnerismo al gobierno en el año 2003 marca un quiebre en cuanto al avance del accionar gubernamental en el campo de la política social y la política económica, desplegando gran cantidad de dispositivos de intervención. El artículo indaga en este sentido, sobre el modelo de instrumentación de políticas públicas en la escala nacional y subnacional, ejemplificando con algunos municipios de la Provincia de Buenos Aires, a partir de la caracterización de la relación entre actores estatales y sociales en dichas esferas.

Partiendo de una mirada sociopolítica de la implementación de políticas públicas, nos proponemos responder a las siguientes cuestiones: ¿qué rasgos asume la dinámica de construcción de la agenda de gobierno en los diferentes campos de la política socioeconómica a nivel nacional, qué desafíos se presentan en los procesos de implementación en el plano local; y en qué medida conviven viejos y nuevos estilos de hacer políticas públicas en ambos niveles de gobierno?

Introducción

En los últimos diez años la Argentina ha experimentado un cambio de rumbo significativo en diferentes planos. El Estado nacional ha resurgido ampliando sus campos de acción en especial en materia de política social y económica, con impactos sustantivos tanto en la articulación con la sociedad y el mercado como en la relación entre los diferentes niveles de gobierno. El objetivo central de la ponencia es dar cuenta de estas transformaciones atravesadas, combinando una mirada del plano nacional y subnacional del modelo de implementación de políticas en el campo socioeconómico.

El artículo se organiza del siguiente modo. En primer lugar, caracterizamos la irrupción del “kirchnerismo” en el contexto de la región, en el marco de discusión sobre la re-emergencia de gobiernos de tipo populistas. A continuación, presentamos el análisis del Estado, en tanto expresión de relaciones sociales y, por tanto, reivindicando una mirada sociopolítica del quehacer e implementación de las políticas públicas. Seguidamente, sintetizamos algunos hitos del proceso de transformación en curso a nivel general de las políticas públicas y en particular en el campo de las políticas socioeconómicas, refiriéndonos también a los cambios operados en la esfera subnacional. Por un lado, nos enfocamos en la relación entre el Estado y diferentes actores económicos (agrarios, industriales, prestadores de servicios públicos) y sociales (sindicatos y movimientos sociales), examinando los acuerdos y conflictos suscitados a partir de las diferentes medidas implementadas en el nuevo contexto macroeconómico, abordando la pregunta sobre la dinámica de construcción de la agenda del gobierno. Por otro, analizamos la relación entre el Estado subnacional y los actores económicos del territorio haciendo foco en su importancia en la Provincia de Buenos Aires, en municipios del interior provincial (General Pueyrredón y Pergamino) y del área metropolitana (San Fernando y San Miguel). Finalmente, presentamos las principales conclusiones del trabajo, retomando los debates teóricos sobre los rasgos del modelo de gobierno, intentando responder sobre la manera en que conviven viejos y nuevos estilos de hacer políticas públicas en la Argentina actual.

1. El Kirchnerismo en el contexto Latinoamericano, como “modelo de democracia en transformación y conflicto”

Las crisis que comenzaron a desarrollarse en varios países de América del Sur hacia fines de la década pasada y la irrupción de nuevos gobiernos progresistas críticos a las recomendaciones del “Consenso de Washington” e impulsores de transformaciones en el plano económico, social e institucional reactivaron la discusión sobre el carácter populista de varias gestiones de la región. Ello conllevó además el cuestionamiento sobre los presupuestos y proyecciones de la democracia en estos regímenes, como sus particularidades políticas y estilos de liderazgo. Vilas (2009) caracteriza a estas experiencias como “democracias de transformación y conflicto”. Se trata así de democracias que se orientan a la transformación de las relaciones preexistentes de poder mediante la reasignación de recursos económicos e institucionales, materiales y simbólicos, conformando una nueva construcción estatal a la medida de estos cambios. La profundidad y alcances de esas transformaciones varía según los casos pero en todos ellos la conflictividad se potencia, porque se buscan hacer modificaciones sustanciales en el esquema de poder vigente. En estos términos, estas

democracias tienden al conflicto como marca constitutiva y su desarrollo variará según la intensidad de las transformaciones y resistencias generadas y las particularidades que presenten los actores de uno u otro lado.

En un marco donde el funcionamiento institucional tradicional no presenta grandes niveles de legitimidad, la política adquiere un carácter fuertemente personalista. Ello se expresa en un proyecto político ligado a un dirigente central ratificado por la vía electoral. Más allá que su estructura de apoyo sea un partido o una coalición de partidos, su liderazgo aparece como emergente de una acción colectiva general siendo las instancias institucionales mayormente mecanismos de legitimación formal y la definición de las principales decisiones un proceso establecido desde arriba. De esta forma, las atribuciones asignadas al Ejecutivo se amplían en estas democracias y los otros poderes buscan adecuarse a este funcionamiento. Por otro parte, la conflictividad que envuelve al populismo se expresa también en el plano regional e internacional buscando efectivizar nuevas reivindicaciones, vinculaciones y procesos de integración con países afines.

Los conflictos que el populismo evidencia refieren así a una nueva constelación de relaciones de fuerza que aún no está consolidada y que involucra el Estado en tanto estructura de poder y aparato administrativo. En esta perspectiva y en un juego de concepciones antagónicas, la dinámica populista busca generar un antes y un después en temas políticos relevantes que hacen al conjunto de la comunidad. Su empeño transformador y reparatorio respecto a grandes sectores de la población apunta a un ejercicio más amplio de derechos y mejoras en el bienestar de las mayorías, lo cual agudiza las tensiones con lo establecido y los actores sociales que se sienten ajenos a este proceso.

2. *El “quehacer de las políticas públicas”. La relación Estado-sociedad en un modelo de rasgos “centralistas/personalistas”*

Para caracterizar este renacer estatal se acude habitualmente a dos modelos estilizados de análisis de las políticas públicas. Un primer modelo, en una imagen centralizada, verticalista de gobierno, en relación con una sociedad subordinada o cooptada, *versus* una imagen descentralizada de gobierno en el segundo modelo, más horizontal en la manera de construcción de las políticas, en articulación fluida con una sociedad civil activa, plural y organizada (Cabrerero Mendoza 2000).

Mientras que en el esquema del segundo modelo predomina una mirada esencialmente socio-céntrica que desatiende la complejidad y el peso inherentes al espacio de la política, sobreestimando la capacidad de los grupos de interés para construir la agenda pública; en el primer modelo se tiende a subestimar las articulaciones que el Estado –centralizado- tiende en la sociedad, cuestionando el carácter clientelar o paternalista que predomina en el vínculo.

Esto remite a la importancia de pensar tanto el espacio de la política en la gestión pública como sobre el carácter social de la formulación de políticas, incluso en un modelo esencialmente centralizado.

O'Donnell (2008) resalta en este sentido que el Estado no puede ser sólo asimilado al aparato estatal o al conjunto de burocracias públicas. Ellas sin duda forman parte de él pero no constituyen su totalidad y, en este sentido, el Estado es también un conjunto de relaciones sociales para establecer un cierto orden. El Estado tiene así una doble dimensión, en tanto relación social y en tanto aparato institucional. Al tomar posición (a partir de las políticas públicas) ambas dimensiones se ponen en juego. De este modo, las acciones gubernamentales ponen en tensión tanto la articulación Estado-sociedad como la estructura y dinámica de gestión del aparato estatal.

Para caracterizar la dinámica Estado - actores sociales y económicos, entendemos las instancias de interacción entre ambos como manifestaciones explícitas – que suplementan los mecanismos implícitos de articulación- del quehacer de las políticas públicas y de su carácter social. En este sentido, adherimos a la visión de Oszlak (1997), en la cual las decisiones, acciones u omisiones de actores estatales son resultado de interacciones entre instancias estatales y fuerzas sociales que movilizan a la sociedad en un momento determinado. En esta línea, Subirats et al. (2008) plantean que el juego de relaciones de poder tiene lugar en un marco institucional, pero que es permanentemente tensionado por los actores que intervienen en el proceso de política pública, quienes para realizar sus intereses, movilizan los recursos que tienen a su disposición.

3. Las transformaciones en el campo socioeconómico a nivel nacional y subnacional

La irrupción del kirchnerismo a la vida política argentina a partir del año 2003 significó una revisión profunda de los presupuestos de la década previa. En términos político-institucionales, el gobierno de Néstor Kirchner buscó desde sus inicios restaurar la legitimidad de la autoridad presidencial en un escenario de fuerte desprestigio de los representantes políticos y las instituciones formales. Con un fuerte activismo y protagonismo del Ejecutivo, se avanzó en esferas clave de la vida política: la renegociación de la deuda externa, el pago adelantado al FMI (para desligarse de la tutela de los organismos financieros internacionales), la articulación con otros países de la región, o algunas medidas reparatorias emblemáticas como la renovación de la Corte Suprema de Justicia, la anulación de leyes de impunidad a militares de la última dictadura y la apertura de juicios en materia de derechos humanos constituyeron puntos de ruptura con el pasado. La gestión de Fernández de Kirchner que comienza en 2008 continuaría los lineamientos de su predecesor, profundizando algunos mecanismos de redistribución del ingreso y protección del mercado interno.

En el plano socioeconómico la recuperación del rol del Estado se reflejó en un patrón de acción y en el despliegue de numerosos instrumentos que redefinirían significativamente el conjunto de las relaciones sociales. El aumento de las retenciones a las exportaciones de materias primas, la nacionalización de algunas empresas privatizadas en la década previa, la protección del mercado doméstico y la regulación de los precios internos vía subsidios o retenciones, la mediación ante los conflictos laborales y su forma institucionalizada en las instancias paritarias salariales, conformaron parte del repertorio de acción del gobierno orientado a la búsqueda de márgenes de autonomía interna. La búsqueda de un crecimiento sostenido del producto en base a la demanda,

redistribución del ingreso¹, reducción de la pobreza e indigencia, mayor recaudación impositiva y el aumento de los niveles de empleo fueron elementos centrales del nuevo esquema.

En la esfera subnacional, estos cambios plantean nuevos desafíos para los territorios y los niveles sub-nacionales de gobierno. Las fuertes transformaciones vinculadas a la globalización económica, el rol del Estado-Nación, la fragmentación social, el desarrollo de nuevas demandas ciudadanas y los cambios en las formas y contenidos de las políticas en un escenario descentralizador, realzan la importancia de la escala local y plantean nuevos desafíos a nivel de los gobiernos. Por otro lado, suponen una repolitización de los espacios locales y el desarrollo de nuevas agendas, roles estratégicos y espacios de resolución de asuntos comunes por parte de los municipios (Borja y Castells, 1997; Blanco y Gomà, 2003, Cabrero Mendoza, 2005)

Estos procesos tuvieron un impacto de carácter dual sobre los gobiernos locales en el escenario argentino. Por un lado, los municipios han sido testigos de una ampliación en sus funciones y responsabilidades y en menor medida en sus atribuciones, debiendo proveer de este modo un conjunto mayor y más heterogéneo de servicios a la comunidad, sin que ello haya implicado un incremento en sus recursos técnicos, jurídicos, económicos, humanos y administrativos acorde al crecimiento en la cantidad y complejidad de sus tareas. Por otro, se ha resignificado y en alguna medida jerarquizado el ámbito local. Los municipios han comenzado a tener una mayor importancia en razón de la cercanía dada entre gobernantes y gobernados, posibilitando de este modo el nacimiento de nuevas prácticas y formas organizativas de resolución de problemas como estrategias para sobrellevar la retirada del Estado, y sobre todo del Estado nacional. Tal situación dio lugar a la aparición de un conjunto de nuevos mecanismos de gestión pública más amplios y participativos².

Sin duda, los impactos de estas transformaciones han sido heterogéneos, con resultados más positivos en territorios con mejor nivel de desarrollo relativo preexistente y con mayores dificultades para asimilar la modernización en aquellas localidades periféricas con marginalidad socioeconómica donde sobreviven formas de autoridad tradicional.

En una etapa posterior, cuando la recuperación del papel del Estado ganó lugar como matriz orientadora en la última década este proceso se iría profundizando con una fuerte transferencia de recursos desde el nivel nacional al local. Este proceso traería aparejado nuevas relaciones intergubernamentales marcadas por el vínculo marcado entre el gobierno nacional y los municipios, en desmedro de la intermediación provincial en la bajada de programas y desarrollo de las principales acciones. Estas relaciones son conceptualizadas como “el establecimiento de un sistema de comunicación, coordinación y toma de decisiones conjunta entre distintos niveles de gobierno, tengan o no un carácter institucionalizado” (Jordana, 2001:8).

1 Una medida relevante en este sentido fue la jubilación de 2,5 millones de personas en edad jubilatoria, sin aportes, que empezaron a percibir ingresos. Asimismo, se promovió el crecimiento del haber mínimo que subió 1254 por ciento entre 2003 y 2012 y ello se completó con la ley de movilidad jubilatoria, que determinó aumentos semestrales importantes.

2Ver al respecto Cravacuore y otros (2004) y Carmona (2012).

3.1.La relación Estado-actores económicos en la esfera nacional

La relación del gobierno con los diferentes actores empresarios ha ido cambiando en el transcurso de la presente década, sin embargo más importante es señalar que en muchos aspectos ese vínculo se ha transformado significativamente respecto de los años noventa.

El cambio de rumbo de la política económica ha rearticulado el esquema de relaciones entre el Estado y el espectro empresario de los diferentes sectores de la economía: la industria, el agro y los servicios públicos.

El impulso de medidas desde comienzos de 2002 como la flexibilización y devaluación cambiaria, la implementación progresiva de mecanismos promocionales y de protección a la industria, el congelamiento de tarifas de servicios públicos privatizados, y el aumento de impuestos al sector agrario, implicaron una ruptura importante respecto del esquema de precios relativos y rentabilidad empresaria de los años noventa (Heymann y Ramos 2010). Por otra parte, el aumento de la inflación en particular desde 2008 ha contribuido en generar un campo de malestar generalizado que algunos actores han expresado más que otros.

El agro

En relación a los sectores vinculados al agro, particularmente a partir del 2008 se reaviva la histórica confrontación con el Peronismo, a partir de la implementación de la Resolución Nro 125 que establecía un esquema de retenciones móviles. La retención a las exportaciones³ - instrumento que se mantuvo prácticamente en el transcurso de todas las gestiones, no sólo las peronistas- respondía a múltiples objetivos. Era una medida consistente con la necesidad de aumentar las recaudaciones fiscales pero y especialmente, buscó siempre morigerar el impacto del aumento e inestabilidad de los precios internacionales en los precios internos de los alimentos y por ende combatir la inflación y la pobreza.

Desde la “125”, los vínculos se caracterizan por esta desintonía, con determinaciones unilaterales desde el gobierno en materia de gravámenes y por la ausencia de instancias de negociación formal e informal para debatir y consensuar las medidas adoptadas. Si bien del enfrentamiento con el campo surge la denominada “mesa de enlace”, como instancia de articulación entre las corporaciones representantes de los intereses del agro para resistir a estas medidas, este espacio tiene grandes dificultades para consolidar una posición, dada la heterogeneidad de intereses que convoca (pequeños versus grandes productores, propietarios, arrendatarios, cooperativistas, etcétera). Por otra parte, sus actores - de raíz ideológica liberal mayoritariamente- han visto con recelo y desconfianza las sucesivas intervenciones del Estado en el sector. Las políticas se diseñaron prácticamente de espaldas al mismo, predominando un gran desconocimiento sobre el tipo de asimetrías entre productores.

³ Desde 2002 y hasta 2006 las retenciones a los granos oscilaron entre un 20 y 25% (Regulo Etchepare 2009). Desde 2007 comienzan a incrementarse en especial las que gravan a la soja y al girasol y en marzo de 2008 se sanciona la resolución N° 125 de retenciones móviles que establecía, con un piso de 35% para la soja (los demás granos, con porcentajes por debajo de la soja), la movilidad del impuesto según la variación internacional de los precios.

El conflicto por la 125 logra instalar sin duda en la agenda del gobierno las problemáticas del sector aunque de manera incipiente. Se ha avanzado en un esquema diferenciado según la escala de producción pero algunos autores dudan de la aplicabilidad de estas medidas (Arceo y González, en Castro y Díaz Frers 2008), de modo que la formalización de un proceso de negociación sectorial está fuera del alcance, al menos en un horizonte cercano, predominando hasta ahora una lógica muy vertical, similar a la construida históricamente.

Los servicios públicos

En lo que refiere a la gestión de las empresas de servicios públicos, se ha dado en la última década un giro respecto a algunas decisiones tomadas en la década del noventa. La dinámica privatizadora generó en líneas generales un proceso de maximización de utilidades para los agentes privados y escasas inversiones para la mejora de los servicios públicos (Azpiazu, Forcinito y Schorr 2001), lo que llevó al gobierno a nacionalizar algunas de las empresas.

Respecto a las empresas públicas, la participación del Estado en el PBI se ha multiplicado así casi por ocho entre 2004 y 2011, representando en la actualidad más de dos puntos del producto. La mayor participación estatal en la producción de bienes y servicios dispara dos preguntas: qué continuidades y cambios plantea el esquema actual de prestaciones estatales, en materia de regulación, gestión y de objetivos estratégicos.

Sin duda el avance estatal en el sector marca un quiebre respecto del modelo anterior, aunque a la luz de las estatizaciones que fueron sucediéndose no se infiere una estrategia deliberada orientada a la prestación de los servicios – a diferencia de la estrategia deliberada de privatización de los noventa- sino más bien a la falta de cumplimiento de los actores privados que concesionaban las empresas⁴.

Las dificultades en la provisión mínima del servicio en varias de las empresas privatizadas fue determinante para su regreso al manejo estatal, como lo demuestran los casos más renombrados de Aerolíneas Argentinas, la provisión de agua con AySA y el Correo Argentino. Por su parte la creación de nuevas empresas en materia energética como ENARSA o el caso más reciente y resonante de la petrolera YPF (donde se nacionalizó el 51% del paquete accionario de la empresa privada) muestran la preocupación del Estado por el problema de la soberanía energética, especialmente en el marco de un sostenido crecimiento de la actividad industrial.

Tensión entre múltiples objetivos. Entre gestión-control estatal- Ejemplo de gestión de AySA. Participación del grupo local Petersen en Repsol previo a la privatización, expresando la

4 Por otra parte, la participación en numerosos paquetes accionarios de distintas empresas privadas (Banco Macro S.A 30,9 %, Gas Natural 26,63 %, Edenor S.A. 26,41 %, Siderar S.A. 25,97 %, Telecom Argentina 24,98 %, entre otras) denotaría un interés en ampliar su injerencia en el sector privado. Diferente es el caso de nacionalización del sistema de jubilación y pensiones en el año 2008. Esta medida, en un marco de crisis internacional, significó un cambio estratégico que le permitió dotar al Estado de una base material de recursos que se habían perdido durante los años noventa al ser transferidos a los bancos y operadores privados, las denominadas AFJP.

pretensión del gobierno de detentar un mayor control a la multinacional, dados los registros de crecientes niveles de importaciones de gas especialmente.

La industria

El desempeño industrial positivo del período producto del esquema macroeconómico, fue acompañado de un conjunto de medidas comerciales⁵ que componen el denominado “modelo productivo”. La industria experimentó un crecimiento significativo en la década presente a un promedio de 10,3% entre 2003 y 2007⁶. No obstante, se evidencian alineamientos políticos al interior del sector en relación a la modalidad de mayor intervención y regulación estatal que impulsa la gestión Kirchnerista.

Históricamente la política industrial nacional osciló entre dos esquemas de medidas diferentes que se alternaron en los proyectos políticos de gobierno: uno mercado-internista (con predominio de una visión más heterodoxa e intervencionista del Estado) y otro más aperturista (con predominando una visión de la economía de tipo liberal)⁷.

En este péndulo, los empresarios industriales en general mantuvieron una posición dual. Sostenían posturas reticentes al intervencionismo estatal por las “distorsiones” que introducía, y al mismo tiempo demandaban políticas de apoyo que fortalecieran su competitividad vía subsidios, aranceles, créditos a tasas preferenciales, entre otras medidas.

Más allá de la flexibilidad empresaria para adaptarse a los cambiantes tiempos, los alineamientos al interior del mapa de corporaciones empresarias y de la misma la Unión Industrial Argentina, la entidad fabril más importante a nivel nacional, reflejan esta puja de visiones e intereses económicos contrapuestos. Las figuras favorables al gobierno dentro de la gestión de la UIA (entidad donde conviven las grandes y pequeñas industrias pero con preeminencia de las primeras en el peso de las decisiones), cada vez son menos. Esto se ha manifestado en la frecuencia – cada vez menor- de encuentros en eventos del sector o actos del gobierno a los que acudían diferentes representantes respectivamente, como expresión de apoyo. La inflación y su incidencia en la pérdida de competitividad del tipo de cambio han incidido en este sentido. De modo que, dentro del esquema de articulación con el empresariado, tienen creciente peso entidades que representan a pequeñas y medianas empresas, que al estar protegidas no se ven tan afectadas por la inestabilidad de precios. Congregadas

5 Por ejemplo con la política arancelaria diferencia, protegiendo a la industria nacional y facilitándole la importación de bienes de capital e insumos de producción a través de los llamados regímenes especiales de importación (Kosacoff 2004)

6 Medido por el Índice de Volumen físico (CEP, Mecon, 2008)

7 El primer esquema contempla generalmente una articulación de tipo neocorporativa de negociación que intermedia el estado que incluye a los sindicatos, mientras que en el segundo esquema se propician formas desreguladas de negociaciones entre los actores –sin mediación estatal y por ende con una menor incidencia relativa de los sindicatos.

corporativamente por la Confederación General Económica (CGE) y la Confederación General Empresaria de la República Argentina (CGERA), estas asociaciones han mantenido un vínculo fluido con el Ejecutivo.

En síntesis, en el complejo mapa de la acción colectiva empresarial, se mantuvo un diálogo relativamente amplio con el gobierno. Sin embargo, la agenda gubernamental fue más sensible a las demandas de protección de sectores más “débiles” en términos relativos, en especial cuando se trataba de medidas de sustitución de importaciones que coincidían con los objetivos del gobierno de equilibrar la balanza comercial.

Las organizaciones sociales y de trabajadores

El activismo político popular ha sido sin duda un rasgo característico de la historia argentina. Durante el modelo de industrialización sustitutiva se formalizaron estructuras de negociación corporativas entorno a cuestiones laborales con actores sindicales importantes, fuertemente asociados a la estructura partidaria del Peronismo (Sidicaro 2002). En ese período, la relación entre el Estado y las organizaciones sociales se ha explicado en el marco de esa articulación. Generalmente las organizaciones fueron caracterizadas – en oposición a los rasgos del sindicalismo- por sus estructuras internas democráticas, participativas, horizontales, y autónomas del Estado y del sistema político, con una connotación claramente más benevolente (Lozano 2012).

Durante los años noventa, las políticas de desregulación económica y descentralización del aparato estatal redefinieron los vínculos entre el Estado y los movimientos sociales. En el marco de las privatizaciones y desregulación, el gobierno desplegó diversas estrategias desarticuladoras del sindicalismo apelando a la cooptación, la fragmentación o la subordinación que llevó a una desmovilización sindical importante (Murillo 1997). Por otro lado, hacia fines de la década las graves consecuencias de dichas políticas en materia social y económica, llegando a índices de desempleo del orden del 20%⁸, redefinieron la lógica de movilización de las organizaciones sociales. El debilitamiento profundo de la matriz de integración social a través del trabajo impulsó una modalidad de protesta social que se manifestó en frecuentes cortes de rutas, muy comunes en este período, en la búsqueda de visibilidad de los actores afectados que pedían al Estado la obtención de una ciudadanía mínima social (Lozano 2012).

A comienzos del milenio, en el marco de una profunda crisis estructural, las organizaciones sociales y políticas se convirtieron en la expresión organizada del descontento frente a un sindicalismo desarticulado. Años más tarde, a partir de la política de recuperación salarial del gobierno nacional, el sindicalismo recobraría su rol de aliado peronista – Kirchnerista- pero en un marco de alianzas de tipo nacional-popular más amplio que el histórico, dado el peso creciente de las nuevas organizaciones.

⁸ La tasa de desocupación abierta urbana en Argentina alcanzó a 18% de la PEA en octubre de 2002, subiendo esa proporción a 24% si se agrega a los beneficiarios del Programa jefes/as de hogar -las cifras oficiales *descuentan* a los desocupados que reciben subsidios- (Palomino 2005).

El nuevo período estuvo signado por elementos de ruptura importantes respecto de los años precedentes y algunos elementos de continuidad.

En el campo de relaciones Estado-sindicatos, las políticas de recuperación del salario mínimo (entre julio de 2003 y julio de 2005 se triplicó), la conformación del Consejo Nacional del Empleo, la Productividad y el Salario Mínimo Vital y Móvil que reúne a empresarios y trabajadores anualmente para revisar las escalas salariales, y la recuperación del instrumento de la negociación colectiva, revitalizaron la actividad sindical, restableciendo fuentes importantes de apoyo político al gobierno, al mismo tiempo en un escenario de conflicto entre fracciones sindicales aliadas y opositoras al Ejecutivo.

La preeminencia de la CGT (Central General de Trabajadores)⁹ en la interlocución con el gobierno perduró hasta los comienzos de la segunda gestión de Fernández de Kirchner, momento en que se amplía el abanico de relaciones con nuevos actores, en especial con la Organización La Cántora¹⁰, una fracción de la CTA (Central de Trabajadores Argentinos)¹¹ y algunos movimientos sociales.

Por otro lado, la expansión del gasto público social¹², la proliferación de instrumentos de política asistencial y la multiplicación de subsidios promoviendo formas auto-organizadas de trabajo dentro de sectores vulnerables, tuvo gran impacto, tanto en las condiciones de vida de los beneficiarios como en las organizaciones mismas y en la relación con el Estado nacional. Como veremos más adelante, esto repercutió a su vez en la escala local significativamente.

El instrumento de política social de mayor alcance por su carácter universal ha sido la Asignación Universal por Hijo para la Protección Social (AUHPS) que consistió fundamentalmente en universalizar el derecho de los niños y adolescentes a una asignación familiar, llegando de este

9 Única Central con reconocida personería jurídica, de estructura jerárquica y vertical, basada en monopolios sectoriales, con pocos vínculos con el sector informal o movimientos sociales nacionales o internacionales.

10 La Cántora es una organización política que convoca principalmente a la juventud peronista. Nace en 2004 y cobra creciente peso a partir de 2010, desarrollando múltiples acciones y ocupando cargos político-burocráticos en diferentes ámbitos clave de la gestión.

11 CTA agrupa principalmente a los sectores estatales, en especial docentes estatales (CTERA) y la Asociación de Trabajadores del Estado (ATE). “A diferencia de la CGT tradicional, creció considerablemente desde su formación en los noventa, casi a contramano del ciclo de debilitamiento gremial” (Palomino 2005), a pesar que no ha sido reconocida su personería jurídica -solicitada en 2005. Su estrategia más innovadora fue la ampliación de las formas de representación, a partir del armado de multisectoriales y de la inclusión de otras zonas de la clase trabajadora, golpeadas por el modelo económico, como los desocupados (Svampa 2007). La central se encuentra actualmente dividida entorno al apoyo al gobierno, conducida por la fracción oficialista que lidera Yasky, referente del gremio docente.

12 El Gasto público social experimenta el mayor crecimiento histórico entre 2007-2008, alcanzando un 23,5% del PBI (frente a un 20% en los noventa), siendo la función de Previsión social, donde se incluyen las jubilaciones y las asignaciones familiares, la que más se expandió, según el Documento de Trabajo de Serva e Iñiguez, Mecon, 2009. Vale recordar que la Asignación Universal por Hijo se implementa un año después de este registro, en 2009.

modo a los hijos de trabajadores informales pertenecientes a los sectores más vulnerables, que por su precaria condición laboral no accedían a este beneficio. Esta medida supone una ruptura con políticas precedentes en tres aspectos centrales: la universalidad de su alcance, la inclusión en la agenda gubernamental de una demanda histórica de la CTA13, y su gestión centralizada en el ANSES –sorteando posibles discrecionalidades en la distribución de beneficios- con llegada a todo el territorio nacional, a partir de un padrón único de beneficiarios que lo tramitan desde de este organismo.

Los programas de asistencia social de la década neoliberal (1991-2002) suponían transferencias de ingresos condicionados y focalizados, destinados a paliar situaciones de exclusión social (desempleo, pobreza e indigencia). La AUHPS se diferencia en este sentido primero por identificar al beneficiario con su condición laboral de desocupado o trabajador informal; y segundo por el reconocimiento de derechos ciudadanos integrales desde el Estado en tanto la medida contempla el cumplimiento por parte de los beneficiarios de los requisitos de salud, vacunación y escolaridad de los niños y adolescentes, reconociendo el carácter multidimensional de la inclusión.

Varias lecturas interpretan la intensificación de los vínculos Estado-movimientos como “cooptación” con una mirada fuertemente verticalista de los vínculos Estado-sociedad. Otros trabajos han cuestionado esta visión atribuyendo un rol más activo a los actores sociales *vis a vis* el Estado (Lozano 2012). Siguiendo esta línea, se observa una tendencia de apertura de la agenda del Estado a los *inputs* de las organizaciones y la inclusión de dirigentes y militantes sociales en las estructuras de gestión del Estado, como lo ilustran los casos de algunos movimientos sociales o agrupaciones políticas: el Movimiento Evita, Movimiento Barrios de Pie14 o la Cámpora, a partir de la gestión de políticas sociales u ocupando puestos en diferentes niveles de gobierno provincial /nacional (Marifil 2011).

Algunos ejemplos significativos, son la asunción de Emilio Pérsico, líder del Movimiento Evita como titular de la Subsecretaría de Agricultura Familiar de la Nación, el caso de la gestión de dirigentes del movimiento Barrios de Pie de la Subsecretaría de Organización y Capacitación Popular (SOCP), en el marco del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación (Perelmiter 2009) o la asunción de miembros de la Cámpora en la tarea legislativa o en ámbitos clave del gobierno, como la Secretaría de Política Económica, la Presidencia de la empresa de líneas aéreas Aerolíneas Argentinas o la Subsecretaría de Comunicación Pública, por citar sólo algunos ejemplos15.

13 En medio de la crisis de 2001 el FRENAP (Frente Nacional contra la Pobreza), integrado por amplios sectores de la sociedad, entre los que se encontraba la Central de Trabajadores Argentinos habían formulado una propuesta de salario ciudadano y en 2005 la CTA presentaría otro proyecto de asignación familiar universal similar a la AUHPS, además de otras medidas como la ayuda escolar y la universalización de las jubilaciones.

14Ambos emergentes de la profunda crisis de 2001-2002 como movimientos de desocupados, desarrollando actividades comunitarias de base – comedores, huertas, alfabetización- en territorio.

15 Sobre los puestos ocupados por la agrupación ver nota periodística <http://www.infobae.com/notas/651046-La-Campora-suma-nuevos-cargos-de-poder-dentro-del-gobierno-nacional.html>, de junio de 2012, consultado el 11/08/2013.

Otros autores han señalado la tendencia a la judicialización, criminalización o estigmatización mediática de las organizaciones opositoras al gobierno (Svampa 2007). Según un estudio de agrupaciones diversas que integran el Equipo Nizkor de derechos humanos, la práctica de criminalización de la protesta se ha convertido en una herramienta de disciplinamiento social del gobierno, creciendo entre 2002 y 2012 el número de movilizadas con causas judiciales, especialmente en 2009 y 2010, afectando principalmente al sector sindical (31% de los casos) y el sector de organizaciones vinculadas a pueblos originarios (31% de los casos) en reclamo de cuestiones territoriales como los desplazamientos de comunidades indígenas por el desmonte que produce el avance de la frontera agrícola o la extracción de recursos minerales¹⁶.

Esto plantea sin duda una tensión entre dos dinámicas contrapuestas que conviven en la forma de hacer políticas públicas a nivel nacional del Kirchnerismo en el campo socioeconómico: una de apertura y participación de actores sociales en ámbitos estatales y en una interlocución relativamente fluida con el gobierno *versus* otra de invisibilización / disciplinamiento de los actores. Omitir alguna de estas tendencias o buscar una síntesis entre ambas que describa al modelo, ocultaría parte importante de su compleja impronta.

La implementación de los nuevos y numerosos dispositivos de política social y económica se da en un marco de interacción significativa entre el Estado y los actores sociales, donde emergen espacios y canales de articulación multisectorial, se amplían las prácticas de participación social, y se vislumbra una importante receptividad del gobierno respecto de importantes reclamos – algunos históricos- de sectores populares.

Aunque excede los límites de este trabajo, podríamos arriesgar sobre las raíces de tales alineamientos o dinámicas contrapuestas señalando que dentro del campo socioeconómico ha habido una mayor receptividad del gobierno a demandas históricas que se integran estructuralmente dentro del presente modelo económico (reclamos de sectores productivos por condiciones salariales) frente a otras demandas (reclamos de sectores indígenas contra la megaminería, por ejemplo) que irrumpen la lógica de acumulación que propone el modelo dentro del Kirchnerismo.

3.2. La relación entre el gobierno nacional y los gobiernos municipales de la Provincia de Buenos Aires.

La expansión a partir de la presente década, de diversos instrumentos de política pública en materia social y económica de origen nacional, ha tenido un impacto significativo en la escena municipal en cuanto a la relación entre actores estatales-sociales y también en términos de relaciones interjurisdiccionales.

En este apartado analizamos la relación entre gobiernos municipales de la Provincia de Buenos Aires y algunos actores relevantes del ámbito local, remitiéndonos en particular a la injerencia del

¹⁶ Informe completo en <http://www.derechos.org/nizkor/arg/doc/protesta.html> publicado en marzo de 2012, y consultado el 11/08/2013.

gobierno nacional en esta relación a partir de la instrumentación de las políticas mencionadas. El objetivo es caracterizar los modos de instrumentación de políticas y las formas de articulación entre actores en el espacio subnacional para luego vincularlo con la escena nacional.

Nos centramos en la Provincia de Buenos Aires por su relevancia política y económica: concentra el 38% de la población y el 37% del padrón electoral nacional, representa el 32% del valor de producción del país y el 45% de la industria manufacturera. Posee autonomía financiera que sus recursos propios representan el 40% de sus ingresos totales. Por otro lado, es la segunda provincia más densamente poblada, su territorio es sumamente heterogéneo en términos socioeconómicos –desigual capacidad productiva y condiciones de vida de la población–, en particular entre las zonas más urbanizadas – los 24 partidos que constituyen el Conurbano Bonaerense– que concentran el mayor índice de pobreza del país y las zonas rurales, lo que matiza su situación de provincia próspera.

Privilegiamos a su vez, una mirada de la Provincia desde los espacios municipales, puesto que en el campo de la política socioeconómica la mayor parte de los instrumentos y recursos públicos es de origen nacional y se implementa en el ámbito local. Para ello, ejemplificamos con datos relativos a los Partidos de San Miguel y San Fernando, que representarían un segmento de municipios del Conurbano Bonaerense relativamente pobres, y con datos de los Partidos de General Pueyrredón y Pergamino del interior de la Provincia, de modo de poder contrastar lo que ocurre en escalas territoriales diferentes.

Las transferencias nacionales y provinciales realizadas a los municipios crecen sostenidamente durante los últimos años¹⁷, con múltiples consecuencias. Mejoran la posición de los gobiernos locales respecto de años precedentes para hacer frente a nuevas responsabilidades que emergen del proceso de descentralización, aumenta la dependencia interjurisdiccional de recursos e inciden significativamente en la configuración del poder político a todo nivel, tanto en la escala local, como en la provincial y la nacional.

En relación a este último aspecto, el fenómeno de *bypass* nación-municipios que resulta de la asignación de recursos a través de la implementación de muchos programas, incide en el armado político del gobierno nacional en el territorio provincial, buscando establecer alianzas con las autoridades municipales- los intendentes-, muchas veces sin la venia de los gobernadores, generando una competencia intensa por la legitimidad de la representación entre los niveles de gobierno (Brusco y Moscovich 2012)¹⁸.

Por otro lado, en términos de gobernabilidad hacia el interior de los municipios, el nuevo esquema de mayores transferencias supone una ruptura importante. El proceso de descentralización y

¹⁷ En el período 2002-2009 las transferencias provinciales han experimentado un crecimiento promedio anual de 126%, frente a un 239% de las transferencias nacionales, lo que se explica en gran medida por la expansión de instrumentos sociales y productivos provenientes del Estado nacional (Mangas 2012).

¹⁸ Los autores señalan que a partir de la eliminación del Colegio electoral en 1994, adquiere mayor peso relativo – del que ya tenía- la Provincia de Buenos Aires por el tamaño de su población, intensificando las disputas jurisdiccionales entorno al territorio con motivos electorales.

apertura económica de los noventa abrió un escenario político difícil para los gobiernos locales que aparecían como los nuevos responsables de los problemas sociales emergentes, en un contexto de descontento generalizado donde se intensificaba la protesta social. Sin capacidades o herramientas de gestión y sin recursos económicos, enfrentaban serios problemas de legitimidad política.

El aumento de recursos en el contexto de pos-convertibilidad, supone un escenario más favorable para las autoridades municipales. A continuación analizamos la relación de los gobiernos locales con los actores económicos y con las organizaciones sociales en el territorio, a partir de un conjunto variado de iniciativas del campo socioeconómico, orientadas al desarrollo productivo de actividades integradas al mercado –en el primer caso- o al desarrollo de actividades vinculadas a la economía social, menos o débilmente integradas al mercado.

3.3 La relación entre actores estatales y socio-económicos en la escala subnacional

Los municipios del interior de la Provincia de Buenos Aires

La emergencia de instancias de articulación y participación en el ámbito local con el sector privado y con organizaciones sociales se asocia a factores diversos. Por un lado, las alianzas políticas entre los intendentes *vis a vis* la Nación y la Provincia condicionan la asistencia y los recursos con que el gobierno local cuenta para el desarrollo de iniciativas.

Por otro lado, la emergencia de iniciativas de desarrollo productivo depende del desarrollo de la estructura socioeconómica del territorio. En este sentido, en el despliegue de instrumentos de vinculación con el sector productivo formal inciden: las trayectorias históricas de los sectores económicos, los eslabonamientos productivos locales, la innovación tecnológica, etc.; y el grado de consolidación de las instituciones estatales locales (capacidades, autonomía, desarrollo de redes y procesos de aprendizaje institucional). Por otro lado, las iniciativas de contención social o apoyo a sectores productivos más informales o débilmente integrados en las cadenas productivas del territorio, se asocian bastante al peso de sectores vulnerables y a los modos de organización social y política que prevalecen a la hora de articular demandas localmente o gestionar asistencia /apoyo directamente a nivel del gobierno provincial o nacional.

Pergamino es un partido próspero dada su estructura productiva, con similar índice de desempleo que la Provincia (9%), aunque muestra signos de pobreza estructural en especial vinculadas a problemas de déficit habitacional: el 33% de los hogares carece de servicio de red pública de desagüe cloacal y el 4% vive en hogares con hacinamiento crítico¹⁹.

Históricamente el municipio ha sido gobernado la mayor parte del tiempo por la Unión Cívica Radical, histórico partido opositor al Peronismo en la estructura bipartidista argentina. Su Intendente actual (que asume en 1999) pertenece a dicho partido, lo que según expresiones de los

¹⁹ En comparación con el conjunto de la provincia, que presenta 9% de desempleo, 52% de hogares sin desagües cloacales, 12% de hogares con hacinamiento crítico (que indica más de 3 personas por cuarto). (INDEC, Censo 2010).

funcionarios locales, ha condicionado las transferencias de recursos desde Nación, en especial desde 2008²⁰.

En relación a su trama económica, posee un empresariado suficientemente consolidado vinculado a actividades rurales, en explotaciones agrícola-ganaderas de grandes extensiones y productividad (la más alta del país) y vinculado a la producción de manufacturas de origen agropecuario, constituyendo el sector empresario más competitivo a nivel provincial y nacional.

En este sentido, las iniciativas más relevantes dentro de la economía formal serían por ejemplo el fortalecimiento del Parque industrial²¹ que data de comienzos de los años ochenta, administrado por una asociación de propietarios de empresas, donde interviene el Municipio en la promoción y gestión de algunas acciones de apoyo (adjudicación de lotes vacantes, gestión de apoyo financiero en otros niveles de gobierno, entre otras) o los múltiples convenios de asistencia técnica de Nación en materia de innovación tecnológica, mejora de la productividad de las actividades agrícola-ganaderas, a través del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA), organismo descentralizado del Ministerio de Agricultura de la Nación.

Dentro del sector industrial textil por ejemplo, existe un entramado de empresas que resurge con el cambio de contexto macroeconómico de 2003 en adelante²³. Desde ese año se impulsa la iniciativa Distrito de la Confección, a partir de la creación de la Central de Servicios para la Indumentaria, como un ente mixto conformado por la Asociación de Confeccionistas de la ciudad de Pergamino, con aportes de la Provincia y el Municipio, con el apoyo del INTI CIT (Centro de la industria Textil). El sector cuenta con un entramado PYME que generalmente provee partes o productos terminados a grandes marcas que residen fuera de la localidad, en la Ciudad o en el gran Buenos Aires, ocupando alrededor de 9000 personas en el partido y zonas aledañas -Arrecifes y Colón (Rearte y Graña 2007). En este sentido, surgen una serie de iniciativas como la recuperación en 2007 de un edificio histórico – “Matilde”- para el desarrollo de actividades productivas y de formación, impulsada por la Fundación del Centro Regional Universitario²⁴, con el apoyo de la Asociación de Confeccionistas, la universidad local (UNNOBA) y el respaldo del Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI) para la inauguración a futuro de un laboratorio textil.

20 Durante 2007 y 2008, a raíz de la alianza entre Fernández De Kirchner- Cobos (Vicepresidente por la UCR) para las elecciones nacionales, Pergamino estuvo alineado al gobierno nacional, rompiendo vínculos a partir del conflicto con el campo a comienzos de 2008.

21 El Parque reúne algo más de 30 empresas productoras de bienes agroindustriales principalmente, y también textiles, entre otras actividades.

22 Argentina tiene 235 parques industriales (Informe de la Secretaría de Prensa 2009) y la Provincia de Buenos Aires concentra más del 25%.

23 La crisis de fines de los noventa impactó significativamente en el sector, al punto que la recuperación actual no compensa dicha caída.

24 La Fundación Centro Regional Universitario Pergamino (CRUP) está conformada por el Municipio (el intendente es su presidente), el INTA, la Cámara de Comercio, Industria y Servicios y la Cooperativa Eléctrica.

Dada la relevancia del sector agrario y la consolidación de sus actores, aparecen a su vez una cantidad de instancias institucionalizadas de articulación público-privadas como el Consejo Asesor Agropecuario Municipal²⁵, en el que participan el Municipio y diferentes organizaciones de productores, o instancias multiactorales al interior del INTA, como el Consejo Local Asesor de la Estación Experimental Agropecuaria de Pergamino, o el Consejo del Centro Regional Buenos Aires Norte²⁶, integradas por la Universidad, productores, técnicos y funcionarios de dicho organismo, cuya sede es Pergamino.

En relación a la trama productiva agraria más periférica, aparecen productores o emprendedores de menor escala, pero constituyendo formas asociativas para solicitar asistencia técnica al Estado. Los denominados grupos de Cambio Rural por ejemplo, constituyen iniciativas del Ministerio de Agricultura, instrumentadas a través del INTA, proveyendo subsidios para asesoramiento técnico a grupos de productores asociados para el desarrollo de diversos emprendimientos productivos (porcinos, de producción orgánica, apícola, etcétera), facilitando su integración en la cadena agroalimentaria.

General Pueyrredón tiene una población de 618.989 habitantes, cuya ciudad cabecera, Mar del Plata, es un importante centro turístico. Ha sido gobernado desde 2007 por un partido vecinalista, cuyos miembros provienen de diferentes espectros partidario-ideológicos (principalmente del radicalismo -UCR- pero también del socialismo y peronismo con fuerte impronta desarrollista). Su Intendente ha tenido una actitud “pragmática” –en palabras de varios funcionarios de su gobierno– en las relaciones construidas con el gobierno nacional.

El desarrollo socioeconómico del territorio aparece como un mosaico bastante heterogéneo. La actividad de la ciudad está dividida entre una economía fuertemente ligada al turismo –con gran impacto comercial durante el verano– y una economía agrícola e industrial compleja, vinculada en gran medida a su condición de ciudad portuaria²⁷. Como consecuencia, las condiciones de vida de la población muestran brechas importantes. Posee una desocupación del 9%, 18% de los hogares carecen de red pública cloacal, tiene hacinamiento crítico en 2,8% de los hogares (censo 2010). El impacto de la recuperación en esta ciudad fue de lo más significativo puesto que es la ciudad donde más afectó la crisis de fines de la década pasada. Mar del Plata-Batán (localidad contigua a MDP) en 2003 alcanzó los índices de población bajo la línea de pobreza más altos del país (40%), reduciéndose sostenidamente hasta 2012 (5%, según datos oficiales de la Encuesta Permanente de Hogares del INDEC).

25 Este consejo integra el Consejo Asesor Agropecuario de la Provincia de Buenos Aires, que fue creado en noviembre de 2011 para que asesore al Ministro de Agricultura, Ganadería y Alimentos en todas las cuestiones atinentes al sector agropecuario.

26 A pesar de tener una entidad regional, su sede es la Estación Experimental de INTA Pergamino.

27 El Puerto sirve de apoyo para la exportación cerealera y de cargas generales, pero principalmente está ligado al desarrollo pesquero en torno al cual se desarrollan: industrias conserveras, de harinas de pescado, frigoríficos, talleres navales, astilleros armadores, etc.

La industria representa en el Partido el 19% de la actividad económica. Al igual que en Pergamino, el Parque Industrial General Savio de General Pueyrredón concentra gran cantidad de firmas. Creado en 1996, posee 57 empresas y se centra principalmente en la producción de alimentos (41%)²⁸. Lo administra un consorcio privado de co-propietarios y el municipio interviene facilitando el acceso a beneficios promocionales de la Nación y gestionando créditos como la reciente asistencia financiera confirmada por el BICE (Banco Industrial y de Comercio Exterior) para su ampliación (Informe Industrial 2013).

Este desarrollo ha dado lugar a la emergencia de una cantidad de espacios de articulación público-privados: Consejo Económico Social (creado en 1994), Consejo de Concertación Económico Social (de 1999) y el Consejo de la Producción (de 2003), casi todas instancias creadas con status de Ordenanza municipal, con metas de despliegue de la economía formal, pero con enormes dificultades para sostener sus prácticas en el mediano y largo plazo. La Mesa Agropecuaria del Partido por ejemplo, se reactivó en 2008, a raíz del conflicto con el campo, como instancia de articulación con el sector público en circunstancias concretas como los reclamos por la situación de emergencia hídrica del Partido, producto de los temporales acontecidos en 2012.

A través de la iniciativa Distritos productivos del gobierno de la Provincia de Buenos Aires²⁹, se avanzó en algunas acciones conjuntas con el municipio en 2004, de apoyo financiero a distritos consolidados del Partido: de la madera y el mueble, la industria naval, confeccionista y metalmecánico que en la actualidad siguen funcionando pero sin el apoyo de este programa provincial.

El sector textil es particularmente importante en términos de ocupación y más aún de ocupación informal. Las cifras del sector formal muestran entre 1994 y 2005 un aumento del número de talleres del 28% y un descenso de ocupados del 29% (396 ocupados), evidenciando un fuerte proceso de tercerización en el último tiempo. Las Pymes textiles de Mar del Plata generalmente son productoras de bienes finales con marcas propias avanzando en la elaboración de toda la cadena del producto a través de la subcontratación de micro-talleres y ocupando según datos estimados 6000 trabajadores informales³⁰ (Rearte y Graña 2007).

Actualmente la Subsecretaría de Economía Social³¹ del municipio, de reciente creación desarrolla diferentes instancias de articulación para trabajar con los actores de la economía social: cooperativistas, emprendedores comerciales y pequeños productores, vinculados a pequeños emprendimientos comerciales, actividades fruti-hortícolas, separación de residuos, entre otros.

²⁸ Le siguen en importancia la industria metalúrgica (13%), los polímeros (13%), y los productos químicos y farmacéuticos (11%).

²⁹ El Programa Distritos se implementa en el año 2003, por la Provincia de Buenos Aires y cuenta con 37 Distritos Productivos consolidados, 2.500 empresas agrupadas, generando alrededor de 34.000 puestos de trabajo y 160 instituciones de apoyo.

³⁰ Cuando los trabajadores formales identificados por las estadísticas oficiales no llegan a ser 400.

³¹ Es dirigida por una funcionaria proveniente de la organización Barrios de Pie, afín al gobierno nacional.

La formulación de la Ordenanza municipal de economía social (votada en 2012) fue resultado de una construcción colectiva entre diferentes actores involucrados en el sector. Además, la organización de la Feria de emprendedores (2010), la Mesa de Economía Social y el Consejo Asesor Solidario³², impulsados recientemente tienen por objetivo fortalecer e institucionalizar diferentes iniciativas productivas.

La relación entre el Municipio y las organizaciones o asociaciones locales ha estado algo condicionada por la implementación de los programas nacionales y provinciales, pero ha habido también y dado que el Intendente proviene de un partido vecinalista, un apoyo a las sociedades de fomento u asociaciones vecinales que participan también en la gestión de algunos espacios e instancias públicas.

Diferentes programas han ido convocado la participación ciudadana en diferentes escalas y formas. Principalmente, el Programa Argentina Trabaja que se canaliza generalmente a mejoras habitacionales y se implementa a partir de cooperativas de trabajo, los programas de seguridad alimentaria como el de “Autoproducción de Alimentos”, el “Prohuerta” y el “Huertas Municipales”, promueven formas de gestión y producción solidarias y cooperativas desde el gobierno nacional. Por otro lado, la Provincia asiste con fondos al municipio para prestaciones sociales diversas a través del Fondo de Fortalecimiento y el Fondo de Inclusión social.

Los municipios del Conurbano Bonaerense

A continuación focalizamos en las iniciativas socioproductivas y de articulación entre el Estado y los actores locales, en ámbitos municipales de la Región Metropolitana de Buenos Aires o del Conurbano Bonaerense en su denominación habitual, lindantes con la Ciudad de Buenos Aires.

Como mencionamos anteriormente la escala de las actividades económicas y de los actores es considerablemente menor en relación a los municipios del interior lo cual condiciona el potencial de vinculación con el sector público municipal para promover y sostener iniciativas de desarrollo económico. A su vez, el Conurbano resulta ser un área poblada más densamente con mayores niveles de vulnerabilidad social.

Los Municipios de San Fernando y San Miguel específicamente, constituyen espacios territoriales con niveles de desarrollo similares en cuanto a indicadores socioeconómicos y educativos, con mayores índices de vulnerabilidad, en comparación con los casos del interior reseñados.

Según una clasificación del conurbano bonaerense realizada en 2002, que contempla información relativa al acceso de la población al mercado de trabajo y al empleo de calidad, a la educación y a los recursos monetarios, estos municipios pertenecen al subgrupo 4 (Morano, Lorenzetti y

³² La Mesa nació en 2010 como una instancia en la que participan perfiles más bien técnicos de diferentes organismos públicos nacionales (universidades o centros tecnológicos) pensando cómo impulsar iniciativas de emprendedores iniciales, mientras que el Consejo está integrado por actores del asociativismo, más consolidados dentro del cooperativismo.

Parra)³³, ubicándose en espacios económicos de tipo periféricos, con niveles de vulnerabilidad social – medidos en NBI- similares a los niveles de la Provincia de Buenos Aires (14.7) o al promedio del país (14.3).

San Fernando se sitúa en la primera corona al norte de la Región Metropolitana de Buenos Aires con una población de 163.462 habitantes (Censo 2010). Desde 2012 atraviesa un proceso de transición político institucional producto de un recambio de autoridades, luego de 16 años de duración de la gestión anterior.

El nuevo Intendente Luis Andreotti³⁴ proveniente de una fracción opositora dentro del Justicialismo, vence en las elecciones de 2011 a Osvaldo Amieiro del FPV finalizando así una larga gestión (1995-2011) que había impulsado en el Municipio diferentes herramientas participativas y de articulación público-privada, las cuales habían logrado cierto marco de institucionalización y construcción de capacidades municipales, en articulación con actores locales en el marco de los objetivos definidos en 2008 en el Plan Estratégico.

El Partido de San Fernando está formado geográficamente por dos áreas netamente diferenciadas: una sección continental de 23 km², densamente poblada, con preeminencia de actividades industriales, comerciales y de servicios, y una sección de islas del Delta del Paraná de más de 900 km² (cifra aproximada sujeta a variación por el avance deltaico).

Su sector continental se encuentra integrado por las localidades de San Fernando, Victoria y Virreyes, concentrando el 15% de la Región Metropolitana Norte, la cual está integrada por los Municipios de Tigre, San Fernando, San Isidro y Vicente López.

Posee 17 barrios carenciados dentro del área continental y no se cuenta con información sobre las islas, cuya población vive generalmente en condiciones precarias, en tanto carece de servicios básicos y está débilmente integrada al entorno productivo continental.

Durante la gestión de Amieiro se avanzó en la implementación de una serie de programas sociales de origen nacional, de impacto considerable tanto en las condiciones sociales y de infraestructura, como en el fortalecimiento de instituciones intermedias a través de dispositivos participativos de gestión de los programas, y también en las capacidades de la estructura estatal municipal.

33 Los 4 agrupamientos construidos por estas autoras son: GBA 1: San Isidro y Vicente López, GBA 2: Avellaneda, Matanza 1, **Morón**, Gral. San Martín y Tres de Febrero, GBA 3: Almirante Brown, Berazategui, Lanús, Lomas de Zamora y Quilmes, GBA 4: **Moreno**, Merlo, Gral. Sarmiento* (**San Miguel**, **José C. Paz** y Malvinas Argentinas y transferencias reducidas con el Partido de Pilar), Florencio Varela, Esteban Echeverría* (Ezeiza, Nuevo Partido de Esteban Echeverría y transferencias reducidas a los Partidos de Cañuelas, San Vicente y Presidente Perón), San Fernando, Tigre y La Matanza 2.

34 Andreotti es un candidato afín a Sergio Massa (Intendente del Municipio de Tigre, perteneciente a una fracción del Partido Justicialista opositora al partido oficialista, el Frente para la Victoria (FPV))

El Programa de Inclusión Social con Trabajo, “Argentina Trabaja”³⁵ permitió la formación de 22 cooperativas, con 1400 miembros en total, para la realización de obras de mediana y baja complejidad en los barrios, significando un aporte importante de mano de obra para atender necesidades de infraestructura que estaban pendientes. A la vez requirió destinar recursos de importancia a la logística y la gestión, exigiendo al gobierno local una importante articulación entre las áreas municipales.

El Programa de Mejoramiento de Barrios PROMEBA, que es lanzado a nivel nacional a mediados de la década del `90 para el mejoramiento habitacional, se implementa en seis barrios de San Fernando desde 2005 en adelante³⁶. Este programa tuvo un impacto sustancial en el órgano municipal ejecutor, el Área de Reordenamiento Urbano de la Secretaría de Obras e Infraestructura Pública, por un lado debido a la magnitud del presupuesto que maneja y la visibilidad de su intervención en el barrio, y, por el otro, por la convocatoria a otros organismos municipales a participar en los espacios de articulación.

San Fernando cuenta con una trama de organizaciones, donde predominan las sociedades de fomento, los clubes sociales y las asociaciones Barriales y en menor medida algunas organizaciones políticas. El proceso de asignación del financiamiento de estos programas no estuvo exento de disputas entre las organizaciones sociales y políticas por acaparar mayores recursos. De todos modos, la ejecución de las políticas – además de otras iniciativas municipales- se destacaron por fortalecer dicho tejido social y la institucionalización de algunas organizaciones, en especial impulsando la conformación de nuevas cooperativas.

El Partido presenta una estructura económica relativamente compleja. El comercio concentra el 41% del empleo, la industria el 36% y el sector servicios el 23% restante. En la zona continental, se ha desarrollado una trama industrial importante vinculada, por un lado, a la actividad naval y náutica y, por el otro, a la industria maderera, las cuales confieren fuerte identidad al territorio. Dentro de estos sectores, predominan las empresas pequeñas y medianas: los astilleros y talleres navales, por citar algunos ejemplos de la actividad náutica; y los talleres y fábricas de procesamiento de la madera en el otro caso, que concentra el 14% del empleo y el 30% de las empresas industriales. Las actividades más concentradas – en pocas grandes empresas- son la alimentación y la producción ligada al neumático.

35 En este programa intervienen diferentes organismos nacionales, el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, responsable del diseño y del financiamiento, quien decide la cantidad de cupos que se asigna a cada gobierno o entidad, el Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social (INAES) quien regula a las cooperativas conformadas para realizar las obras, y el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios; además del Municipio y la Provincia a cargo de la implementación y la selección de los beneficiarios, la planificación y el seguimiento de las obras.

36 Articulan en su ejecución Unidades Ejecutora en los diferentes niveles jurisdiccionales: Nacional, Provincial y Municipal; además en el campo de la sociedad, se crea un Equipo Interdisciplinario de promotores, se conforma la Mesa de organizaciones barriales y se tercerizan algunas obras en empresas contratistas.

La tasa de actividad es del 60,6%, similar a los Partidos del GBA, mientras que la tasa de desocupación es algo menor, ubicándose en 7,937. Los niveles de asistencia escolar alcanzan el 96,2% en todo el partido, el 71% de la población cuenta con algún tipo de cobertura médica, mientras que el 11,7% de los hogares y el 14,5% de la población poseen Necesidades Básicas Insatisfechas (Encuesta Socio-demográfica y Económica Municipal, 2010), con un 32% de los hogares sin cobertura de red pública cloacal.

En materia de articulación público-privada, se intentó entre 2008 y 2012 impulsar agrupamientos industriales locales a través del programa Distritos Industriales de la Provincia de Buenos Aires, antes mencionado y también la instalación de un Parque Industrial, iniciativas que no prosperaron luego del cambio de gobierno en 2012.

En torno a la industria naval liviana y la industria de la madera se había impulsado la conformación de distritos productivos con el objetivo de hacer frente a diversos problemas de productividad a partir de mejoras en materia de actualización tecnológica, agregado de valor, integración productiva y flexibilidad de la producción para llegar a más mercados industriales, etcétera. En el caso del distrito maderado la UTN (Universidad Tecnológica Nacional) tuvo un papel central como articulador multisectorial entre la Cámara empresaria, el Municipio y la Provincia, logrando desarrollar acciones aisladas; mientras que en caso del distrito naval, la conformación del consorcio mixto entre el Municipio y la Cámara fue impulsada por el primero, logrando sancionar una ordenanza municipal pero sin lograr implementar acciones concretas.

El Municipio de San Miguel pertenece a la segunda corona de la RMBA a partir del año 1994. Hasta 2003 fue gobernado por Aldo Rico, un ex militar “carapintada”³⁸, dirigente de un partido político propio aliado del Partido Justicialista, que impuso un estilo político y de gestión de tipo autoritario, con una estructura burocrática centralizada, jerarquizando la cuestión de la seguridad como objetivo de gobierno³⁹. Hacia fines del año 2003 llegaría a la intendencia Oscar Zilocchi, mano derecha y sucesor de Aldo Rico. La confrontación de la escena nacional dentro del Justicialismo entre un sector más de extracción menemista (triunfante en la intendencia) y un sector kirchnerista permitiría, sin embargo, que con las elecciones entrasen a la legislatura municipal concejales de éste último agrupamiento político, más proclives a apoyar nuevas iniciativas.

La configuración social del territorio es sumamente heterogénea. Diversos autores señalan que San Miguel se destaca por la existencia de “islas” con alto nivel económico en un entorno de gran vulnerabilidad social. En la década del noventa experimentó un aumento poblacional elevado - del 19%- siguiendo un patrón de segregación socioeconómica, con una fuerte concentración espacial

37 Información del sitio web del Municipio: www.sanfernando.gov.ar

38 El entonces Coronel Aldo Rico había liderado, en tiempos del gobierno del Pte. Alfonsín (1983-1989), un levantamiento militar que demandaba el cese de los juicios a los militares involucrados en la represión de la dictadura militar, un movimiento denominado “carapintada” porque sus integrantes se pintaban la cara a la usanza de los camuflajes de guerra.

39 Ver Bennardis (2003).

de sectores vulnerables, en particular sectores de débil inserción en el mercado de trabajo. Presenta una estructura habitacional que sigue este mismo patrón, con 31 barrios cerrados que ocupan una superficie de 1.054 ha, y en el otro extremo de la segmentación urbana, 11 asentamientos ilegales que cubren una superficie de 258 ha, entre los que se encuentra la villa de emergencia más grande del Conurbano (Suarez y Groisman 2007).

Se verifican a su vez, concentraciones elevadas de población con NBI localizadas en las “periferias” del partido: cuanto más alejado del centro (generalmente ubicado alrededor de las estaciones de los trenes) mayor es el grado de vulnerabilidad, habiendo un 15,1% de hogares y 18,2% de personas en estas condiciones, con graves déficits de la calidad habitacional (66% de los hogares carece de red pública cloacal).

El gobierno de Zilocchi se mantuvo hasta el año 2007, cuando gana las elecciones otro candidato justicialista, Joaquín de la Torre, más cercano de las orientaciones del gobierno nacional de ese entonces, cuya fuerza política reúne elementos más progresistas en comparación a los referentes políticos precedentes, que incluye a diversas organizaciones sociales. En la actualidad, De La Torre se alineó a una vertiente opositora del Peronismo, que ha obtenido creciente apoyo electoral en diferentes Partidos del Conurbano y también del resto del país⁴⁰.

Las organizaciones políticas Rico y Zilocchi tuvieron un rol importante en la transición hacia el gobierno de De La Torre. La impronta conservadora del gobierno Riquista en el poder durante el período 1997-2003 (con medidas de recorte presupuestario y hostigamiento a sectores gremiales – sanidad, docentes-y sociales críticos), había generado el desarrollo de diversas acciones de resistencia por parte de organizaciones sociales y movimientos políticos de la época - Central de Trabajadores Argentinos (CTA), Barrios de Pie, Federación de Tierra y Vivienda (FTV) y Libres del Sur-, con trabajo territorial y de resistencia a nivel nacional-local.

Entre el año 2004 y 2007, se produce un avance progresivo de las organizaciones y de fuerzas políticas progresistas del municipio, logrando obtener cierta presencia institucional en el Concejo Deliberante y en el accionar político del territorio. Un conjunto de instituciones sociales y territoriales nucleadas en el denominado “Movimiento por la Carta Popular”, comenzaron a plantear el proyecto del Presupuesto Participativo⁴¹ expresando la voluntad de obtener mayor participación y control de la ciudadanía sobre la asignación de los recursos municipales.

40 Diferentes referentes políticos del espectro de centro derecha de la oposición al Kirchnerismo se han alineado a Sergio Massa – ex Jefe de Gabinete de la actual Presidenta en 2008-2009 y fundador del Frente Renovador, que ha obtenido en las últimas elecciones de agosto de 2013, el 35% de los votos en la Provincia de Buenos Aires, superando por 5 puntos al referente del oficialismo.

41 Este movimiento fue impulsado activamente por treinta y cinco organizaciones sociales de Moreno, José C Paz, San Miguel y Malvinas Argentinas y tenía como objetivo central instalar el Presupuesto Participativo en estos distritos con la demanda de aplicar el 10% del presupuesto general en este instrumento.

A partir de un intenso proceso de movilización y consultas populares que fue acompañado por la Universidad Nacional de General Sarmiento⁴², se logra aprobar la iniciativa por Ordenanza Municipal el último año del gobierno de Rico, aunque se implementaría a posteriori.

La estructura económica de San Miguel es predominantemente comercial, con presencia de algunos establecimientos industriales pero sin actores de referencia ligados a esta actividad. En efecto, la Cámara de Comercio e Industria representa fundamentalmente empresas comerciales. Dicha Cámara y el Municipio han impulsado en efecto la iniciativa del Paseo Comercial a Cielo Abierto, como un espacio para la promoción del comercio, donde confluyen a la vez actividades culturales y recreativas. De modo que, se identifican más iniciativas en materia de política social y también dentro de la economía social y menos, en materia de desarrollo productivo del mercado formal.

En este sentido, desde el Ministerio de Desarrollo Social de Nación, fundamentalmente se han implementado a nivel local dos programas sociales: el “Plan Ahí” y el “Argentina Trabaja” – reseñado anteriormente-. El “Plan Ahí” preveía el desarrollo de acciones orientadas a mejoras habitacionales de viviendas precarias y mejoras de infraestructura comunitaria aunque sólo llegó a avanzar sobre el primer objetivo. El “Argentina Trabaja” por su parte, se combinó con otra herramienta del mismo Ministerio, el Plan “Manos a la Obra”, con el objeto de generar puestos de trabajo a través de la formación de cooperativas de trabajadores que prestan servicios en la construcción de obras públicas. De implementación reciente, ambos programas han impactado en la conformación en los barrios, de grupos de cooperativas con cupos de planes (recursos) administrados por el Municipio, por la Provincia y en otros casos por las mismas organizaciones sociales (particularmente el Movimiento de Trabajadores Desocupados y el Movimiento Evita, de importante presencia local-nacional), generando tensiones y dificultades en la instrumentación de acciones concretas.

Los programas Feria de emprendedores y Programa de Microcréditos surgen como iniciativas municipales en el año 2009 orientadas a apoyar el desarrollo de pequeños emprendimientos productivos y comerciales vinculados a la economía social. Su implementación se refuerza con la creación de la Coordinación de Economía Social, dependiente de la Secretaría de Desarrollo Humano y Social del Municipio, financiados parcialmente con recursos locales y recibiendo aportes tanto de Nación como de la Provincia.

⁴² El campus universitario sería sede del 1º Congreso de Vecinos y Organizaciones Sociales del Noroeste del Gran Buenos Aires.

Reflexiones finales

Como fuimos exponiendo, la expansión del Estado, desde la asunción de Néstor Kirchner en 2003, en su rol de regulador del mercado y articulador de la sociedad trajo aparejado el despliegue de iniciativas, políticas, e instrumentos de intervención del campo social y económico, revirtiendo importantes dinámicas de la vida política y económico-social de la década precedente de reformas estructurales neoliberales.

El objetivo del trabajo fue dar cuenta de estos cambios intentando delinear los principales rasgos del modelo Kirchnerista en el plano nacional y sus repercusiones más significativas en el plano subnacional.

¿Qué rasgos asume la dinámica de construcción de la agenda de gobierno en los diferentes campos de la política socioeconómica a nivel nacional?

A partir del nuevo contexto de política económica y macroeconómica, la economía en su conjunto experimenta un crecimiento significativo. Más importante aún, se alteran como vimos, los mecanismos de distribución de poder económico a nivel nacional a partir del despliegue de numerosos mecanismos orientados al fortalecimiento y la protección del mercado interno.

Al observar los diferentes sectores de actividad –el agro, la industria, los servicios- identificamos las rupturas respecto del esquema precedente, atendiendo a las posiciones de los principales actores frente a la orientación de las políticas. En el caso del sector agrario, la lógica de construcción de agenda sigue siendo como históricamente, predominantemente vertical, carente de instancias de negociación, formales o informales, tanto por la heterogeneidad del sector y sus dificultades para articular demandas colectivas, como por la histórica confrontación con el Estado por cuestiones impositivas. En materia de servicios públicos, dado el origen transnacional de las empresas operadoras, no predomina una lógica sectorial de articulación de demandas. Por otro lado, la creciente injerencia estatal en los servicios públicos a partir de las nacionalizaciones de algunas empresas del sector ha respondido como vimos a factores coyunturales diversos y no a una estrategia integral. El diálogo entre los actores industriales y el gobierno fue relativamente amplio y sostenido -en especial mientras el tipo de cambio real se mantuvo competitivo- pero progresivamente se fue cerrando durante la última gestión, en especial porque la agenda gubernamental fue más permeable a las demandas de las pymes vinculadas al mercado interno, lo que se entiende en el marco de la estrategia de sustitución de importaciones del gobierno.

La dinámica de articulación con los sindicatos y las organizaciones sociales constituye quizás la ruptura más radical con el modelo de los noventa, en tanto emergen una cantidad de espacios y canales de articulación multisectorial a partir de la implementación de nuevos dispositivos de política social y económica, generando un amplio marco de interacción entre el Estado y estos actores sociales. La reanudación de la concertación salarial, las subas salariales y la ampliación de beneficios asistenciales para desocupados o empleados informales, reflejan la sensibilidad del gobierno en torno a reclamos históricos y la ampliación de la participación de estos sectores en la vida política.

En cuanto al peso relativo de las diferentes organizaciones sociales en la interlocución con el gobierno, observamos una tendencia durante la gestión del Presidente Kirchner a articular con interlocutores tradicionales del Peronismo histórico, como la única central sindical con personería jurídica. Progresivamente y en especial desde la segunda gestión Kirchnerista, estos van perdiendo peso a favor de otros actores: sindicatos, organizaciones políticas, como la Cámpora y diversas organizaciones sociales y de desocupados, cuyos representantes ocupan cargos en la estructura del Estado.

En este marco observamos una lógica predominante de apertura en la construcción de la agenda social. A las instancias formales de negociación salarial colectiva históricas, se sumó la institucionalización de algunas demandas y la formalización de instancias de articulación con nuevos sectores, generalmente vinculados a reclamos laborales o productivos de subsistencia. Como tendencia contrapuesta, vimos que el gobierno fue más reticente a responder a otros sectores con reclamos vinculados a la tenencia de la tierra o de sectores indígenas en resistencia a la megaminería por ejemplo, los que no se integraban fácilmente en la lógica productivista del modelo.

Las transformaciones operadas en el campo socioeconómico tuvieron un impacto significativo también en los ámbitos municipales a partir de las crecientes transferencias de recursos desde 2003, tanto en las relaciones con otros niveles de gobierno como en la relación entre los gobiernos y los actores dentro del ámbito local. Dada la relevancia electoral de la Provincia y en especial de algunos municipios particularmente poblados, la competencia entre los niveles superiores en una lógica de acumulación política por lograr la adhesión del Municipio, confiere al gobierno local de un margen de acción y de juego político del cual puede obtener ventajas considerables. En este sentido, si bien la lógica de construcción política es eminentemente central y jerárquica, en la cual los municipios son el eslabón más débil, la dinámica de competencia mencionada relativiza esta posición.

En los años recientes, se observa una supremacía del gobierno nacional en materia de transferencias al territorio -sin mediación del gobierno provincial- reforzando los circuitos de acumulación. No obstante ello, las últimas elecciones (PASO 2013) han expresado como vimos una crisis de legitimidad del gobierno nacional en la Provincia de Buenos Aires, y una supremacía de fuerzas electorales del peronismo disidente provenientes de autoridades municipales que antes adherían al gobierno, lo que relativiza y complejiza la cuestión de los circuitos de acumulación política.

En relación a la dinámica municipal propiamente dicha vimos que la escala diferencial entre las actividades que se desarrollan en los municipios del interior y los del Conurbano Bonaerense, incide sobre la complejidad e institucionalidad de los vínculos entre el Estado y los actores en el territorio. El grado de desarrollo económico y la complejidad de las tramas productivas condicionan los niveles de consolidación de los actores, la formalización de prácticas organizativas, asociativas y el nivel de institucionalización de las instancias de articulación multiactoral.

Esto se corroboró al observar las políticas y las instancias participativas entre actores estatales y no estatales en los casos analizados de Pergamino y Mar del Plata, donde los vínculos con el gobierno local son más fluidos y predomina un sesgo socio-céntrico en el impulso de muchas de las iniciativas.

Los casos del Conurbano muestran contrariamente niveles y formas de organización social más incipientes, en contextos socioeconómicos más fragmentados y periféricos.

En todos los casos sin embargo se evidencia un rol fundamental del municipio en la implementación local de las acciones, tanto en el plano de la gestión como en el político (Rofman, Fagundez y Anzoátegui, 2007) dado que la ejecución de los programas está a cargo de los equipos municipales, más allá de la existencia de instancias interjurisdiccionales para la ejecución y más allá del origen de los recursos.

En relación a los estilos de gobierno, predominan en los cuatro casos formas personalistas, que según los contextos socioeconómicos (más centrales o más periféricos), se manifiestan en gestiones más fuertes y modernizadas o más débiles y tradicionales; se apoyan en vínculos clientelares o en actores colectivos organizados, promoviendo relaciones de subordinación o de institucionalización de instancias participativas respectivamente.

En términos político-institucional, los cambios de gobierno irrumpen fuertemente en el proceso de implementación de las políticas, marcando rupturas en los enfoques, las líneas de acción y la forma de articulación con los actores sociales. El recambio de autoridades en San Fernando en 2011 y en San Miguel en 2007, aunque siempre se dieron dentro del peronismo, supone procesos de profunda transformación institucional.

Si bien constituye un rasgo de debilidad institucionalidad (del personal municipal de carrera, de las normativas, etc.) no es exclusivo del nivel local. En organismos nacionales se observa también una importante dificultad para formular objetivos de mediano y largo plazo, que sobrevivan a los cambios de gestión. Ejemplo de ello, es la sucesión de ministros de economía durante la gestión Kirchnerista (tres en la de Kirchner y tres en la de F. de Kirchner) y la remoción de los funcionarios e incluso de sus equipos técnico-burocráticos.

En síntesis, el modelo de instrumentación de políticas públicas, y en particular en el campo socioeconómico está tensionado por múltiples dinámicas: una debilidad institucional de carácter estructural aunque con matices importantes, una constelación de fuerzas sociales promoviendo un modelo en transformación frente a otra que lo resiste. Entendiendo que la construcción de este modelo es un proceso complejo y dinámico nos propusimos caracterizar dichas tensiones, buscando dar cuenta del escenario de distribución del poder político y económico abierto por el *Kirchnerismo* en la Argentina reciente.

Bibliografía

Azpiazu, D., Forcinito, K. y Schorr, M. (2001) “Privatizaciones en la Argentina: renegociación permanente, consolidación de privilegios, ganancias extraordinarias y captura institucional, FLACSO, Argentina.

Bennardis, A. (2004), “La estructura municipal de los nuevos municipios: estudio de casos”, en G. Badía y E. Pereyra (org.), *Aportes para entender la cuestión del gobierno en la Región Metropolitana de Buenos Aires, La Plata, UNGS-Ediciones al Margen.*

Blanco, I. y Goma, R. (2003): “Gobiernos locales y redes participativas: retos e innovaciones”, *Revista CLAD*, N° 26, Junio.

Borja, J. y Castells, M. (1997): “Local y Global. La gestión de las ciudades en la era de la información”, *United Nations for Human Settlements (Habitat), TaurusPensamiento, Madrid.*

Brusco, V. y Moscovich, L. (2012) “District Level Coalitions and Distributive Politics in Federal Countries. Evidence from Argentina”, *XXX LASA, San Francisco.*

Cabrero Mendoza, Enrique (2000): “Usos y costumbres en la hechura de las políticas públicas en México. Límites de las policy sciences en contextos cultural y políticamente diferentes”, *Gestión y Política Pública*, Vol. IX, núm. 2, México, segundo semestre de 2000.

Cabrero Mendoza, E. (2005): *Acción pública y desarrollo local*, Fondo de Cultura Económica, México.

Carmona, R. (2012) *El debate sobre nuevos estilos de gobierno en ciudades argentinas*, UNGS- CICCUS, Buenos Aires.

Carmona, R. y M. Anzoátegui (2010): “Aspectos político-institucionales, modelos de gestión pública y tipo de articulación Estado–sociedad en municipios del oeste y noroeste del Conurbano Bonaerense”, en Rofman, A. (comp.) *Sociedad y territorio en el Conurbano Bonaerense. Un estudio sobre las condiciones socioeconómicas y sociopolíticas de cuatro partidos: San Miguel, José C. Paz, Moreno y Morón*, Publicaciones UNGS, Prov. de Bs. As., Argentina.

Castro, L. y Díaz Frers, L. (2008) “Las retenciones sobre la mesa. Del conflicto a una estrategia de desarrollo”, *Documento de Trabajo N° 14, CIPPEC.*

Cravacuore, D., Ilari, S. y Villar, A. (2004): *La articulación de la gestión municipal. Actores y políticas*, Universidad Nacional de Quilmes, Buenos Aires-Argentina.

Debandi, J.; Ottasso, L. y Chedrese, L. (2010) “El programa Distritos Productivos de la Provincia de Buenos Aires. Una herramienta para el desarrollo local”, presentado en el *Foro Regional RedMuni 2010 Cuyo: "Políticas Públicas para el Desarrollo Local"* Mendoza 14 y 15 de octubre.

Gennero de Rearte, A. M. y Graña, F. M. (2007) “Aglomeraciones productivas en el sector textil: una comparación de las regiones de Mar del Plata y Pergamino”, Encuentro Nacional de la Red de Economías Regionales en el Marco del Plan Fénix, 8. Jornadas Nacionales de Investigadores de las Economías Regionales, 1, 13-14 septiembre 2007, Concepción del Uruguay.

Heymann, D. y Ramos, A. (2010) “Una transición incompleta. Inflación y políticas macroeconómicas en la argentina post-convertibilidad”, Revista de economía política de BS. AS., Año 4, Vols. 7 y 8, p. 9-48, Universidad de San Andrés y Universidad de Buenos Aires, ISSN 1850-6933.

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

Kosacoff, B. (2004) “Evaluación del desempeño y aportes para un rediseño del Mercosur. Una perspectiva desde los sectores productivos argentinos, CEPAL.

Lozano, J. I. (2012) De la Movilización a la Institucionalización. La Experiencia de Organizaciones Sociales en el Gobierno de la Provincia de Buenos Aires, Argentina, durante el periodo 2002– 2010, en Benjamín TEJERINA and Ignacia PERUGORRÍA (Editors) Global Movements, National Grievances Mobilizing for “Real Democracy” and Social Justice, 356-376.

Mangas, M. (2012) “Finanzas públicas: los desafíos actuales de la gestión municipal”, presentado en Unidesarrollo, Red Interinstitucional Universitaria, en el Programa de fortalecimiento de la gestión municipal, diciembre.

Marifil, S. E. (2011) De hacer piquetes a hacerse en el Estado: Estudio sobre la reconfiguración de la acción política. En X Congreso Argentino de Antropología Social. Buenos Aires, 29 de Noviembre al 02 de Diciembre del 2011: disponible en <http://www.xcaas.org.ar/grupostrabajos sesiones.php?eventoGrupoTrabajoCodigoSeleccionado=GT11>

Morano, C.; Lorenzetti, A. y Parra, M. (2002), “El conurbano bonaerense en la década de los 90”, en Luciano Andrenacci (org.), *Cuestión social y política social en el Gran Buenos Aires*, Buenos Aires, Ediciones al Margen-UNGS.

Murillo, M. V. (1997) “La adaptación del sindicalismo argentino a las reformas de mercado en la primera presidencia de Menem”, en Desarrollo Económico N° 147, IDES, Buenos Aires, Octubre-Diciembre.

O'Donnell, G. (2008): *Apuntes para una teoría del Estado*. En Catacumbas, Buenos Aires, Prometeo Editores.

Oszlak, O. (1997): “Estado y sociedad: ¿Nuevas reglas de juego?”. En Revista Eeforma y Democracia, Nro. 9 del CLAD, Caracas.

Palomino, H. (2005) “Los sindicatos y los movimientos sociales emergentes del colapso neoliberal en Argentina”, en *Sindicatos y nuevos movimientos sociales en América Latina*. Enrique de la Garza Toledo Comp., Colección Grupos de Trabajo de CLACSO, Buenos Aires, Argentina, 2005. 224p.

Perelmiter, L. (2009). “Militar el Estado. La incorporación de movimientos sociales de desocupados en la gestión de políticas sociales. Argentina (2003-2008)”. En: *Movilizaciones, protestas e identidades políticas en la Argentina del Bicentenario*.

Regulo Etchepare, C. (2009) El campo argentina. La crisis mundial o las políticas internas. CARBAP, Charlas 2009.

Rofman, A. Gonzalez Carvajal L. y Anzoategui M. (2009), *Aproximaciones a los modos de interacción entre las organizaciones sociales y el Estado en el conurbano bonaerense*, Primer Congreso Nacional sobre Protesta Social, Acción Colectiva y Movimientos Sociales, Buenos Aires, 30 y 31 de Marzo 2009

Rofman, A. (2012) Sociedad civil, Estado y territorio en Regiones metropolitanas: Un estudio acerca de las Interacciones entre organizaciones de la sociedad civil y Estado en el Conurbano bonaerense, Tesis Doctoral.

Serva, R. e Iñiguez, A. (2009) “Descripción de la evolución del Gasto Público Consolidado del Sector Público argentino: 1980-2008”, Documento de Trabajo Ministerio de Economía.

Sidicaro, R. (2002) “Los tres Peronismos. Estado y poder económico 1946-55/ 1973-76 / 1989-99”. Siglo XXI Ed.

Suárez, A. L. y Groisman, F. (2007), “Segregación residencial y logros educativos en Argentina”, en R. Kaztman y L. Queiroz Ribeiro (org.), *A Cidade contra a Escola. Segregacao urbana e desigualdades educacionais em grandes cidades da América Latina*, Río de Janeiro, Letra Capital Editora, pp. 33-58. ISBN: 978-85-7785-023-5.

Subirats, J.; Knoepfel, P; Larrue, C. y Varonne, F. (2008) *Análisis y gestión de políticas públicas*, Barcelona, Editorial Ariel.

Svampa Maristella (2007) Los avatares del sindicalismo argentino *Le Monde Diplomatique*, año VII, número 91, enero, bajo el título “Profunda ruptura de las lealtades”.

Vilas, C. M. (2009) “Populismo y Democracia en América Latina: convergencias y disonancias”, Presentado en el Seminario Internacional Populismo y democracia en el mundo contemporáneo. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales y Programa de Postgrado Centroamericano en Ciencias Sociales. Antigua Guatemala, 12-14 de agosto 2009.