

# Especialización y Maestría en Políticas Sociales Urbanas

## Programa Analítico

---

### La construcción de la agenda municipal

#### Docente

Elsa Pereyra y Carolina Foglia

#### Año de Cursada

2018

---

#### I. Fundamentación y objetivos

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 que hasta ese entonces eran resueltos -o al menos enfrentados- desde el nivel federal.

Se han ampliado y diversificado las cuestiones a las cuales provincias y municipios deben responder, y se han complejizado sus intervenciones, repercutiendo en las estructuras de gestión y decisión y en las modalidades de interacción entre los gobiernos subnacionales y federales.

En el caso de las provincias, los procesos de descentralización de funciones operados especialmente en los ámbitos de educación y salud desde la década del 70' y profundizados en los años 90', implicaron la asunción de nuevas responsabilidades vinculadas, centralmente, a la gestión de los sistemas (establecimientos educativos y sanitarios, personal y usuarios de los servicios).

En lo que respecta a los municipios, la crisis económico-política y social de los años 2000 generó un profundo cambio en las cuestiones por ellos atendidas, al tiempo que se constituyeron prácticamente en la única puerta abierta a las demandas ciudadanas provocadas en ese contexto. Se empezó a modificar la responsabilidad que les cabe, produciéndose el pasaje desde las competencias tradicionales vinculadas a la provisión de servicios urbanos básicos (recolección de residuos, alumbrado, barrido y limpieza) al desempeño de nuevas funciones que abarcan desde la preservación del medio ambiente, la seguridad ciudadana, la defensa del consumidor, el acceso a la justicia, hasta el despliegue de estrategias de promoción económica y social. En este plano, se destacan iniciativas que focalizan en colectivos sociales específicos como niñez, tercera edad, género, discapacidad, adicciones, etc.

Es en función de estas consideraciones que nos proponemos brindar, en este seminario, herramientas analíticas que permitan comprender las dinámicas de la construcción de la agenda en los niveles subnacionales de gobierno.

La formación de la agenda constituye la primera fase del ciclo de políticas públicas, entendido como un proceso que puede desagregarse en distintas etapas. Si las políticas públicas son indisociables de la política, esta fase constituye el momento político por excelencia: es cuando los diversos actores estatales y sociales luchan por imponer sus preferencias e intereses, o influir en las decisiones de política. Es la instancia en la que se identifica y define una situación problemática como cuestión y se juega la posibilidad de que la misma sea atendida por los poderes públicos.

Específicamente nos concentraremos en la definición de la agenda social. Nos interesa identificar y analizar el impacto y/o condicionamiento de las iniciativas de política social del nivel federal en las definiciones que en la materia sostienen los niveles provinciales y locales, las resignificaciones que éstos producen, los aspectos que asumen en torno a la cuestión social, y las limitaciones o dificultades para sostener una agenda propia en el marco de la trama interjurisdiccional que atraviesa el proceso de producción de políticas públicas en nuestro país.

El foco de análisis estará colocado en la Provincia de Buenos Aires que, por sus características particulares densidad poblacional, recursos económicos, impacto en la dinámica electoral, y la condensación de distintas problemáticas del desarrollo-, constituye el epicentro de la dinámica nacional. A pesar de esta centralidad, es escasa la producción académica sobre las formas y procesos que asume la formulación e implementación de políticas públicas. Es por esta razón que examinar la forma en que se construye la agenda social en este espacio provincial y en sus municipios –con especial referencia a los del Conurbano Bonaerense- resulta un eje de análisis que contribuye a subsanar esa vacancia.

### Objetivos

En función de lo expuesto anteriormente, planteamos los siguientes objetivos:

- Brindar herramientas analíticas que permitan comprender los procesos de construcción de la agenda en los niveles subnacionales de gobierno, articulando diferentes modelos teóricos.
- Considerar la dinámica del estado, la administración y las políticas públicas en el nivel subnacional –con especial referencia a la Provincia de Buenos Aires- discutiendo las vacancias que existen en torno a su conocimiento.
- Analizar el desarrollo de agendas múltiples considerando los diferentes niveles gubernamentales y la eventual tensión entre los distintos espacios y temporalidades a lo largo de su proceso de formación.
- Examinar el proceso de construcción de la agenda social, indagando las iniciativas/direcciones que en la materia sostienen los diferentes niveles de gobierno, observando interacciones, influencias y resignificaciones producidas.

### II. Vinculación con la carrera

Este Seminario constituye parte de la oferta optativa de la Maestría en Políticas Sociales Urbanas, que se propone la formación de profesionales capaces de intervenir en el diseño, gestión y evaluación de políticas sociales en el ámbito de la ciudad. Esta propuesta formativa abona a este perfil de egreso al brindar herramientas conceptuales y metodológicas que permiten a los maestrandos analizar el proceso de incorporación de diferentes cuestiones sociales urbanas a la agenda de gobierno y, comprender las dinámicas que operan en el diseño de iniciativas que buscan responder a las mismas. Esto no sólo contribuye a nutrir su conocimiento sobre aspectos y dimensiones de la problemática social, sino también a formar las competencias para integrar equipos que diseñen y/o implementen iniciativas de política.

### III. Unidades Programáticas

El seminario se organiza en dos unidades de carácter conceptual, y dos que contemplan el trabajo de análisis y discusión de casos de formación de la agenda en el nivel subnacional. A continuación realizamos una breve descripción de los contenidos de cada una de las unidades, con indicación de la bibliografía y las fuentes correspondientes.

#### Unidad I. La agenda como campo específico de análisis en el mundo de las políticas públicas (1 sesión)

Luego de inscribir el momento de la agenda en el proceso de definición y desarrollo de las políticas públicas, abordaremos los aportes más destacados de la literatura clásica así como las tendencias observables en los estudios recientes.

En función de ello, partiremos del concepto de cuestión socialmente problematizada, para analizar y discutir los modos en que los diversos actores estatales y sociales promueven sus intereses y creencias y buscan incidir en el curso de las políticas públicas.

Algunas de las preguntas que orientarán nuestro análisis de esos aportes y tendencias son las siguientes: ¿qué factores explican que determinados problemas públicos ingresen a la agenda?; ¿qué recursos y saberes se ponen en movimiento en el proceso de formación de la agenda?; ¿hay una única agenda?; ¿hay un único momento en la definición de la agenda?; ¿quiénes intervienen en la definición de la agenda?

#### Bibliografía obligatoria

- Aguilar Villanueva, Luis (1993) Problemas Públicos y Agenda de Gobierno. México: Porrúa. Estudio Introductorio.
- Oszlak, Oscar y Guillermo O'Donnell (1995) "Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación". Redes 2 (4).
- McCombs, Maxwell (2015) "New trends in agenda-setting research". Central European Journal of Communication 2. Entrevista online por Bartłomiej Łódzki y Ewa Nowak.

#### Bibliografía complementaria

- Cobb, Roger y Elder, Charles (1971) "The politics of Agenda-Building: An Alternative Perspective for Modern Democratic Theory". En The Journal of Politics. Vol 33, N°4, Noviembre.
- Cobb, Roger, Ross, Jennie Keith y Ross, (1976) Marc Howard "Agenda Building as a Comparative Political Process". En The American Political Science Review. Vol. 70, N° 1, Marzo.
- Birkland, Thomas A. (2007) "Agenda Setting in Public Policy". En Fischer, Frank; Gerald J.
- Miller, and Mara S. Sidney (eds.) Handbook of public policy analysis: theory, politics, and methods. Boca Raton, FL: CRC Press Taylor & Francis Group.
- Eissler, Rebecca; Annelise Russell y Bryan D. Jones (2014) "New Avenues for the Study of Agenda Setting". The Policy Studies Journal 42 (S1)
- Kingdon, John (1984) Agendas, Alternatives, and Public Policies. Harlow: Longman.
- Lei Guo & Chris Vargo (2015) "The Power of Message Networks: A Big-Data Analysis of the Network Agenda Setting Model and Issue Ownership", Mass Communication and Society, 18:5.

## Unidad II. Los estudios sobre agenda y nivel subnacional en la Argentina (1 sesión)

Toda vez que nos introducimos en un campo específico de la formación y desarrollo de las políticas públicas, resulta conveniente explorar cuán trabajado está en nuestro país. Si a ello sumamos que nuestro interés es mirar los procesos de formación de la agenda en el nivel subnacional, la exploración debe incluir, necesariamente, qué tanto sabemos sobre lo que ocurre en provincias y municipios en relación con el estado, la administración y las políticas públicas.

En esta unidad, entonces, realizaremos un recorrido crítico sobre la producción existente en nuestro país que aborda la formación de la agenda, por un lado, y la dinámica del estado, la administración y las políticas públicas en el nivel subnacional, por el otro. Procuraremos reunir ambas perspectivas, así como plantear y discutir las vacancias que existen al respecto.

Por último, avanzamos en la presentación y discusión de un ejemplo de investigación centrada en la problemática de la agenda en el nivel provincial, en el campo de la educación, con el propósito de brindar un encuadre para las actividades a desarrollar en el seminario, y un insumo para los trabajos de tesis de los maestrandos.

### Bibliografía obligatoria

- Foglia, Carolina (2016) “La agenda gubernamental educativa de la Provincia de Buenos Aires, Argentina: un análisis de caso (1996–2013)”. Revista Estado, Gobierno y Gestión Pública No 28. pp. 129–162.
- Foglia, Carolina. (2015) “La agenda educativa de la Provincia de Buenos Aires. Un análisis desde el Institucionalismo histórico” en Díaz, Cristina e Isuani Fernando (comps.) Políticas Públicas en Estados Subnacionales. Sociedad Argentina de Análisis Político (SAAP). ISBN: 978-987-1294-61-9 (págs. 15-47).
- lorio, Mariana (s/f ¿2016?) “La conformación de la Agenda de gobierno en el Estado Municipal: ¿estrategia política o respuesta a la coyuntura?” Análisis de casos en perspectiva comparada. Tesis presentada para obtener el título de Magister en Desarrollo Local UNSAM – UAM.
- Pereyra, Elsa (2011) “Acerca del conocimiento sobre el estado y la administración pública de la Provincia de Buenos Aires”. 6º Congreso Argentino de Administración Pública, Resistencia, Chaco, 6 a 8 de julio de 2011.

### Bibliografía complementaria

- Tiranti, Salvador (2013) “Nación y Municipios: Nuevos Dispositivos de Gestión en el territorio. Una mirada desde el conurbano bonaerense (2004-2012)”. Tesis para obtener el título de Magister en Políticas Públicas para el Desarrollo con Inclusión Social- Flacso Argentina.
- Vallarino, María. Pía (2008) “Agenda de gobierno y transformaciones en el Estado municipal: el caso de Gral. San Martín durante las gestiones Ivoskus”. Tesis presentada para obtener el título de Magister en Desarrollo Local UNSAM – UAM.
- Vallarino, María Pía (2016) “Las funciones municipales en la voz de los intendentes: Gral. San Martín durante el último período democrático”. III Jornadas de Investigación en Política y Gobierno Estado y Políticas Públicas en Argentina: Nuevos desafíos a la luz de la investigación Escuela de Política y Gobierno Universidad Nacional de San Martín Campus Miguelete, San Martín, 12-13 de Abril 2016.

### Unidad III. La Provincia de Buenos Aires como objeto de estudio e intervención (1 sesión)

En esta sesión nos proponemos dar cuenta de los aspectos más destacados de la historia reciente de la provincia más importante de nuestro país, así como de sus rasgos estructurales en materia de sus componentes materiales (población, territorio, estructura productiva) y político-institucionales (dinámica política, sistema de partidos políticos, estructuras de gestión, etc.).

Asimismo, abordaremos algunos aspectos generales de la vida municipal en la Provincia, sobre la base de información estadística e institucional, y algunos estudios seleccionados.

#### Bibliografía obligatoria

- Arach Alejandro y Eduardo H. Tagliani (2009) Municipios de la Provincia de Buenos Aires: Autonomía, Cartas Orgánicas y Horizontes de Proyección.-
- Pereyra, Elsa (2016) "La Provincia de Buenos Aires: Rasgos estructurales e históricos". En Bertranou, Julián, Fernando Isuani y Elsa Pereyra (eds.) (2016) ¿Unidad en la diversidad? Estudios sobre política pública en la Provincia de Buenos Aires. Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento.

#### Bibliografía complementaria

- Alonso Guillermo (2010) "La política social municipal y el problema de la coordinación interjurisdiccional. El caso del municipio bonaerense de Gral. San Martín, Argentina". En Revista Iberoamericana de Estudios Municipales. Santiago de Chile, marzo.
- Alonso, Guillermo, Ricardo Gutiérrez y Gabriela Merlinsky (ed.) (2015) El gobierno municipal frente al desafío de la articulación: Políticas sociales y ambientales en el Conurbano Bonaerense. San Martín: UNSAM-Edita.
- Badía, Gustavo; y Elsa Pereyra (org.) (2005) Aportes a la cuestión del gobierno en la Región Metropolitana. La Plata: Universidad Nacional de General Sarmiento - Ediciones Al Margen.
- Badía, Gustavo; Rodrigo Carmona y Daniela Soldano (2008) "El orden político a nivel local. Estado, sociedad y políticas públicas en municipios de la Región Metropolitana de Buenos Aires". En Badía, Gustavo y Rodrigo Carmona (comp.) La Gestión Local en Argentina: situación y perspectivas. Los Polvorines: UNGS.
- Benes, Enzo y Lorena Moscovich (2012) "Buenos Aires: provincia rica, política pobre (Síntesis de las dinámicas sociales, económico-financieras y políticas de la Buenos Aires reciente)". Trabajo presentado en el marco del proyecto de investigación: La dinámica socio-política y administrativa de las políticas públicas estratégicas en la provincia de Buenos Aires. Análisis e implicancias en el nivel local de gobierno. UNGS: Mimeo.
- Camou, Antonio y Sebastián Mateo (2007) "¿El tiempo vence a la organización? Dinámica política, estructuras estatales y políticas sociales en la Provincia de Buenos Aires (1984-2004)". Cuestiones de Sociología 4.

- Chiara, Magdalena (1999) “El nivel local de implementación de las políticas sociales: características y problemas. Algunas reflexiones en torno a los Municipios del Conurbano Bonaerense”. Jornada sobre Pobres, pobreza y exclusión social. UBA–CEIL–Conicet. 25 a 27 de agosto. Mimeo.
- Magistris, Gabriela (2013). La territorialización de las políticas y programas de protección de derechos de los niños, niñas y adolescentes en la provincia de Buenos Aires. X Jornadas de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.
- Moro, Javier (2011) Los servicios locales y la perspectiva territorial. Cambios y continuidades en las políticas de niñez y adolescencia en el Conurbano. X Congreso SAAP, 27 a 30 de julio de 2011, Ciudad de Córdoba.
- Ollier, María Matilde (2010) Atrapada sin salida. Buenos Aires en la política nacional. San Martín: UNSAM Edita.
- Palacio, Juan Manuel (2012) “La provincia de Buenos Aires en la historia y en la historiografía”. En Otero, Adrián (dir.) Población, ambiente, territorio. Historia de la Provincia de Buenos Aires volumen 1. La Plata: UNIPE, Editorial Universitaria – Edhasa.
- Rotman, Santiago y Carlos Varetto (2012) “Las tres vidas del Sistema de partidos bonaerense”. Forjando, Revista del Centro de Estudios e Investigaciones Arturo Jauretche. Buenos Aires.

#### Unidad IV. Análisis de casos seleccionados (2 sesiones)

Esta unidad está destinada al análisis de procesos concretos de construcción de agenda pública en el nivel subnacional con foco en cuestiones sociales. Nos interesa dar cuenta del carácter recursivo entre cuestión social y respuestas políticas a dicha cuestión, así como de la interacción entre actores estatales y sociales, y los alcances y límites que en el nivel subnacional adquiere este momento del desarrollo de las políticas públicas.

A partir de fuentes primarias y secundarias, y contando con las categorías de análisis discutidas en las sesiones precedentes, procederemos a definir los ejes y dimensiones que organizarán el trabajo de reconstrucción de los referidos procesos, y a producir las primeras aproximaciones que servirán para la elaboración del trabajo final del Seminario.

El menú de fuentes se definirá en función de los casos seleccionados para la realización del trabajo de análisis. Aquí se listan los tipos de fuentes que podrán ser utilizados:

- Mensajes y discursos de presidentes, gobernadores e intendentes
- Mensajes de elevación de presupuesto
- Artículos periodísticos; portales periodísticos
- Memorias de gestión
- Documentos de políticas, planes y programas
- Trabajos académicos

#### IV. Modalidad de Clase

El seminario contempla dos sesiones destinadas a la discusión e intercambio sobre aspectos conceptuales claves para la indagación de la construcción de la agenda, con una modalidad combinada entre la exposición por parte del equipo docente, y la presentación de algunas lecturas seleccionadas por parte de los estudiantes.

Las siguientes sesiones se destinan al análisis de la dinámica de la formación de agenda/s en la provincia de Buenos Aires y municipios seleccionados, a partir de casos y ejemplos que expresen, tanto la relevancia estratégica de los campos de política pública vinculados con la cuestión social como -en la medida de lo posible- los intereses y experiencias de los maestrandos.

Las clases se organizarán, centralmente, a partir del análisis y debate de los materiales por parte de los estudiantes, quienes se organizarán en pequeños grupos de trabajo. Exigen, por tanto, un compromiso y participación activa de los mismos, no sólo en la discusión de los trabajos sino también en el aporte de bibliografía y materiales específicos sobre casos de análisis en función de sus temas de interés.

Se trabajará en base a la bibliografía obligatoria indicada en este Programa, que estará disponible con la suficiente antelación. Algunas de las fuentes previstas para el trabajo de análisis de casos también estarán disponibles, aunque el grueso de ellas surgirá de la búsqueda que realicen los equipos de trabajo. Además, los maestrandos podrán acceder a un reservorio en el que se incluye la bibliografía complementaria así como otros materiales que podrán consultar, tanto para la realización del trabajo final como para otros fines.

#### IV. Régimen de Cursada y criterios de evaluación

La evaluación consistirá en la presentación de un trabajo de carácter analítico en el cual se espera el análisis del proceso de formación de agenda en un nivel subnacional de gobierno, en relación a una cuestión social específica de interés por parte de los maestrandos, a partir de los contenidos conceptuales abordados a lo largo del Seminario.

Este trabajo se realizará en forma individual, pudiéndose aprovechar el trabajo grupal desarrollado durante la cursada del seminario. Se proporcionarán las especificaciones pertinentes al comenzar el dictado de la asignatura.

Se requiere una asistencia mínima al setenta y cinco por ciento a las clases.

---

#### Las fechas de entrega de trabajos finales son:

- Primera fecha: del 1 al 15 de marzo de 2019
- Segunda fecha: del 1 al 15 de agosto de 2019
- Tercera fecha: del 1 al 15 de diciembre de 2019

Los trabajos deben enviarse por mail a la Coordinación Técnica de la maestría:  
**politicassocialesurbanas@untref.edu.ar**

ASUNTO: TP – Nombre de la Materia y año de cursada – Apellido del Alumno

Si está indicado en este programa que el docente solicita una copia impresa del trabajo, los trabajos finales impresos pueden entregarse martes, miércoles o jueves de 17 a 21 horas a la CT.

#### IV. Modalidad de Clase

El seminario constará de 5 clases presenciales con una periodicidad semanal. La clase contendrá una primera parte expositiva por parte del docente y luego la discusión y el intercambio con los estudiantes sobre los temas y la bibliografía.

#### V. Régimen de Cursada y criterios de evaluación

La forma de evaluación será la de un trabajo final escrito que utilice los ejes temáticos y la bibliografía propuesta y desarrollada en el seminario, así como también proponga el análisis de algún proceso histórico particular o temática afín que se relacione con el objeto abordado en su futura tesis. El mismo tendrá una extensión máxima de 6000 palabras.

#### Cronograma

| Tema                                                                                     | Textos                                                                                                        |
|------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Unidad 1- Clase N°1<br>Presentación de la Materia<br>Cuestión social y clases peligrosas | Donzelot, Jacques (2007) Polanyi, Karl (2007) Zaffaroni (2005b); Foucault (1999); Foucault (2006)             |
| Unidad 1 - Clase N°2<br>Seguridad y el campo de la política social                       | Garland (2005 Cap 2 y 3); Pavarini (1983) Hallsworth (2006) Foucault (2007) Boutellier (2001) Wacquant (2010) |
| Unidad 2- Clase N°3<br>Emergencia de la “inseguridad”: hacia una mirada regional.        | Ayos et al (2010); Fernández Pedemonte, D. (2008); Sozzo (2008); Kessler (2009); Sozzo (2016)                 |
| Unidad 2- Clase N°4<br>Inseguridad y la cuestión juvenil                                 | Tonkonoff (2007); Guemureman (2011); Kessler (2006); Ayos (2017); Dammert (2003); Ramos (2006)                |
| Inseguridad y la cuestión urbana                                                         |                                                                                                               |

#### Las fechas de entrega de trabajos finales son:

- Primera fecha: del 1 al 15 de diciembre de 2018
- Segunda fecha: del 1 al 15 de marzo de 2019
- Tercera fecha: del 1 al 15 de agosto de 2019

Los trabajos deben enviarse por mail a la Coordinación Técnica de la maestría:

**politicasocialesurbanas@untref.edu.ar**

ASUNTO: TP – Nombre de la Materia y año de cursada – Apellido del Alumno

Si está indicado en este programa que el docente solicita una copia impresa del trabajo, los trabajos finales impresos pueden entregarse martes, miércoles o jueves de 17 a 21 horas a la CT.