

V Jornadas de Sociología de la UNLP. Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación. Departamento de Sociología, La Plata, 2008.

Implementación del Proyecto de Centros Integradores Comunitarios en el Municipio de Berisso (2004 - 2007) .

López, Silvina Lucrecia.

Cita:

López, Silvina Lucrecia (2008). *Implementación del Proyecto de Centros Integradores Comunitarios en el Municipio de Berisso (2004 - 2007)*. V Jornadas de Sociología de la UNLP. Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación. Departamento de Sociología, La Plata.

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-096/235>

ARK: <https://n2t.net/ark:/13683/edBm/oqB>



Esta obra está bajo una licencia de Creative Commons.
Para ver una copia de esta licencia, visite
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.5/ar>.

Acta Académica es un proyecto académico sin fines de lucro enmarcado en la iniciativa de acceso abierto. Acta Académica fue creado para facilitar a investigadores de todo el mundo el compartir su producción académica. Para crear un perfil gratuitamente o acceder a otros trabajos visite: <https://www.aacademica.org>.

V Jornadas de Sociología de la Universidad Nacional de La Plata
**“Implementación del Proyecto Centros Integradores Comunitarios
en el Municipio de Berisso (2004-2007)”**

Autora: López, Silvina Lucrecia
Pertenencia Institucional: FAHCE- UNLP
Correo: sil_lapampa@yahoo.com.ar

Introducción

El presente trabajo aborda los problemas que se producen cuando las políticas públicas diseñadas en los niveles nacionales son implementadas y gestionadas en los niveles locales. Como caso particular se eligió el caso del “Proyecto Centros Integradores Comunitarios” (C.I.C.), el cual se implementa en el año 2004 a partir de la firma de un Convenio Marco de Cooperación entre los Ministerios de Desarrollo Social de la Nación, de Salud de la Nación, de Trabajo y Seguridad Social de la Nación, de Planificación Federal, Inversión Pública de la Nación y el Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales de la Presidencia de la Nación.

El objetivo de la ponencia es analizar el proceso de implementación del “Proyecto C.I.C.” en el Municipio de Berisso entre los años 2004 y 2007, prestando especial atención al modo en que influyen las características del régimen local y las capacidades de gestión de los actores locales en dicho proceso.

El enfoque metodológico en el que se encuadra el presente trabajo es el cualitativo y las técnicas de recolección de información utilizadas son las entrevistas en profundidad y semi- estructuradas a actores claves a nivel municipal y nacional, el análisis de documentos oficiales y del Semanario local “El Mundo de Berisso”.¹ La elección del “Proyecto C.I.C.” se debe a que el mismo presenta la lógica señalada anteriormente, y el caso del Municipio de Berisso como unidad de análisis responde a cuestiones de accesibilidad y al interés personal de indagar acerca del modo en que se resuelve en el mismo la implementación de proyectos

¹ A nivel Municipal se entrevistaron: la Secretaria de Promoción Social, El Responsable y Técnico de Obra del C.I.C. designado por municipio, el Coordinador de la Oficina de Empleo Municipal, una contadora de la Dirección de Compras, la Directora de Salud y a dos integrantes de las Cooperativas de Trabajo. A su vez se contó con el testimonio de Concejales locales: un concejal del Bloque Frente para la Victoria, uno del Bloque AMUBE (Asociación Municipal de Berisso), y otro del Bloque Vecinalismo Intransigente. A nivel Nación se entrevistaron: a una integrante del Equipo Territorial de Provincia de Buenos Aires del Organismo Gestión C.I.C. perteneciente al Ministerio de Desarrollo Social de Nación, y a un Técnico de la Gerencia de Empleo y Capacitación Laboral de Provincia de Buenos Aires (GECAL) perteneciente al Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de Nación.

sociales nacionales, teniendo presente el crítico contexto social caracterizado por poseer el 16,3% de su población con N.B.I. y el 45,5% de su población sin cobertura social.²

El trabajo se organiza en cuatro secciones, en cada una de las cuales se abordan temáticas específicas. En la primera se presentan los principales conceptos teóricos que guían el análisis. En la segunda sección se realiza una breve caracterización del “Proyecto C.I.C.”. La tercera sección corresponde al desarrollo del nudo de la cuestión dónde se describen las particularidades de la implementación del “Proyecto C.I.C.” en el Municipio de Berisso. En la cuarta sección se exponen las reflexiones finales del caso analizado.

Implementación de Políticas Públicas, Régimen Local de Implementación y Capacidades de Gestión Pública

En el campo teórico de la implementación podemos distinguir tres generaciones de estudios. La primera generación desarrollada en los ’70, correspondiente con los estudios pioneros de Pressman y Wildavsky, y de Bardach, tiene el mérito de haber señalado la importancia que para el éxito de una política tiene el momento de la implementación y no sólo su diseño. Los principales aportes de esta serie de estudios, señala Luis Aguilar Villanueva³, son el haber localizado los factores que inciden en la implementación y pueden provocar el fracaso, y el resaltar el “carácter político” de la implementación.

En el marco del presente trabajo interesa señalar la perspectiva teórica de Pressman y Wildavsky, la cual define a la implementación como: “...el grado en que han ocurrido las consecuencias previstas (la etapa “entonces). (...)...un proceso de interacción entre la fijación de metas y las acciones engranadas para alcanzarlas”.⁴ Para esta visión el proceso de implementación comienza luego de haberse satisfecho las “condiciones esenciales” de la política (acuerdo inicial sobre el objetivo de la política, aprobación de legislación necesaria, asignación de recursos financieros, etc.), las cuáles establecen un marco básico de restricciones políticas, institucionales, económico-financieras y técnicas.

El problema de la implementación para estos autores consiste en la *complejidad de la acción conjunta* debido a la “multiplicidad de actores y perspectivas” intervinientes y a la

² Datos extraídos del Censo 2001, INDEC:

³ Aguilar Villanueva, Luis (1993), *La Implementación de las Políticas*, Vols.4, Miguel Ángel Porrúa, Buenos Aires.

⁴ Pressman, L Jeffrey y Wildavsky, Aaron (1973), *Implementación. Cómo grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland*, pág. 54 y 55, Fondo de Cultura Económica, México. Primera edición en castellano en 1998.

“multiplicidad de decisiones y puntos de clarificación” que son necesarios tomar durante el proceso de puesta en marcha de las políticas públicas.

Respecto al “tiempo” de la implementación señalan que la demora es función de: - el número de puntos de decisión; - el número de participantes en cada punto; -la intensidad de sus preferencias; - la dirección del interés; - los recursos que posean los participantes.

El caso del “Proyecto CIC” representa un ejemplo significativo de la complejidad que significa la implementación de programas sociales en los cuáles intervienen una multiplicidad de actores sociales.

La segunda generación de estudios sobre la implementación surge a fines de los años ’70 y luego se la identifica como el enfoque teórico- práctico del “bottom up”. Este enfoque, dentro del cual Lipsky es uno de sus mayores exponentes, representa un modelo alternativo que cuestiona la centralidad atribuida al momento del diseño y el modo de razonamiento de lo que posteriormente se denominó “modelo del “top down”.⁵ El enfoque del “bottom up” otorga un lugar central al nivel local en la implementación de los programas y a los “burócratas al nivel de la calle”. Según la perspectiva de Lipsky estos actores para poder acomodar las demandas con los recursos limitados: “...procuran desarrollar prácticas que les permitan de alguna manera procesar el trabajo que se les exige.”⁶ Esto significa que en el nivel local se transforman los programas al momento de implementarse. Esta lente conceptual es sumamente importante al analizar el proceso de implementación del “Proyecto C.I.C.” en el Municipio elegido, y ver el modo en que se pone en práctica mas allá de lo establecido en la normativa.

La tercera generación de estudios elabora modelos de implementación que intentan corregir en la práctica defectos y obstáculos. Siguiendo la línea de Robert Stocker- quien introduce el concepto “régimen de implementación”- en el contexto actual, las autoras Magdalena Chiara y M. Mercedes Di Virgilio, acuñan el concepto *régimen local de implementación*, definiéndolo como: “...el conjunto de condiciones que desde las distintas dimensiones (funcional, material y política), organizan los arreglos entre los participantes de la implementación de los programas en este nivel (local).”⁷

⁵ Para el modelo “Top Down” los problemas de implementación se imputan a la desorganización de las organizaciones y al comportamiento irresponsable de los operadores y la solución que ofrecen es la creación de un aparato de controles con el fin de lograr la fidelidad y la conformidad de los operadores en los términos de la decisión o del programa de gobierno.

⁶ Lipsky, M. (1977), *Street-Level Bureaucracy and the Analysis of Urban Reform*, pág.172 en Aguilar Villanueva (1993) Op. cit., pág.86.

⁷ Chiara, Magdalena y Di Virgilio M. Mercedes (2005), *Gestión Social y Municipios. De los escritorios del Banco mundial a los barrios del Gran Buenos Aires*, pág.36, Prometeo Libros, Buenos Aires.

Para estas autoras las condiciones del RLI en su *dimensión funcional* están influidas por: las competencias y funciones de los municipios (las reglas de juego derivadas del régimen jurídico en los municipios); y las políticas públicas de descentralización (mediante la firma de convenios y leyes específicas se desarrollan políticas y se implementan programas cuya gestión se va configurando de acuerdo al municipio). La *dimensión material* alude a los mecanismos mediante los cuales el Estado redistribuye el excedente no sólo a través de las políticas tributarias sino también como se asigna el gasto. Por *condiciones políticas*, las autoras refieren a los niveles de autonomía de los actores tanto gubernamentales como civiles, las reglas de juego que rigen las relaciones intergubernamentales, la capacidad de representación, las capacidades puestas en juego y el modo en que se articulan con el sistema político partidario.

Este concepto permite identificar el conjunto de condiciones que regulan las actividades comprendidas en la puesta en marcha del “Proyecto C.I.C.” en Berisso además de lo establecido previamente desde los programas.

Para analizar las *capacidades de gestión pública* de los actores locales partícipes de la implementación del “Proyecto C.I.C.” en Berisso, se seguirá la redefinición del concepto realizado por las autoras, en base a la conceptualización de Tobelem, la cual abarca las siguientes dimensiones: 1) las relaciones interinstitucionales (dinámica generada en torno a las relaciones que el gobierno local mantiene con los actores involucrados en el proceso de gestión de las políticas públicas); 2) la organización interna (modo de organización de cada municipio); 3) los recursos físicos y humanos (cantidad, origen y mecanismos generados para la obtención de los recursos); 4) las capacidades individuales (posibilidades de motivar al personal y las habilidades necesarias para reorientar los programas sociales).

Lineamientos del Proyecto Centros Integradores Comunitarios (C.I.C.)

El “Proyecto C.I.C.” se pone en marcha a partir de la firma del Convenio de Colaboración entre los Ministerios de Salud de la Nación; de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación, de Desarrollo Social de la Nación; de Planificación Federal, Inversión Pública de la Nación y el Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales de la Presidencia de la Nación, en el año 2004.

El objetivo básico del plan es la implementación en el territorio nacional de un modelo de gestión pública que implica la integración y coordinación de las políticas sociales de atención primaria de salud y desarrollo social en un ámbito físico común de escala municipal

o provincial, materializado en la construcción, equipamiento y operación de 500 edificios identificados como Centros Integradores Comunitarios. A su vez, se orienta a la captación de la fuerza laboral y las capacidades de las personas en situación vulnerable, permitiendo el pase de su condición de asistido a la de Efector Social, promoviendo la participación de los beneficiarios del Plan Jefes y Jefas de Hogar desocupados en las Cooperativas de Trabajo encargadas de la construcción del edificio.

Los C.I.C.s están orientados a ser centros de referencia y ámbitos de aplicación de acciones destinadas al mejoramiento de la calidad de vida de los sectores vulnerables, al fortalecimiento de sus organizaciones y al desarrollo local.

En la organización y gestión del mismo intervienen los tres niveles de gobierno. El diseño de los prototipos de los modelos de C.I.C. (Básico y Máximo) está a cargo del Ministerio de Desarrollo Social y del Ministerio de Salud de Nación. El C.I.C. Básico incluye hasta 3 proyectos y el C.I.C. Máximo hasta 5 proyectos. Se denomina Proyecto a cada módulo básico, el cual abarca cada etapa de obra consecutiva del Programa Componente Materiales.

El aporte financiero para la ejecución del Componente Materiales (Cuadro I) lo realiza el Ministerio Trabajo, Empleo y Seguridad Social mediante “Componente Materiales” del Plan Jefes (80% del total) y el Ministerio Desarrollo Social (20 % total). El Componente Mano de Obra es aportado por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de Nación, a través del subsidio del Plan Jefes de Hogar y por el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios mediante un compromiso destinado al Componente Capacitación de los cooperativistas (Total por cooperativista: \$1500 en el plazo de 6 meses - \$250 por mes).

El total de financiamiento por cada proyecto es de \$82.150 representando un total de \$ 410.750 para la implementación de un C.I.C. Máximo como es el caso del C.I.C. de Berisso.

El Componente Equipamiento es previsto por el Ministerio de Desarrollo Social y el Ministerio de Salud, en sus áreas respectivas, mediante subsidios institucionales.

Los Municipios a través de la firma de los Convenios Específicos (cada convenio abarca un “Proyecto”) son los responsables de la ejecución de los Proyectos de obra y de la administración de los C.I.C.s una vez puestos en funcionamiento.

La supervisión y monitoreo de la etapa de obra la realiza el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, y la coordinación ejecutiva del Proyecto el Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales.

Cuadro I: Presupuesto sobre fuente de Financiamiento por Proyecto

Materiales	Aporte Programa Componente Materiales	80%	\$ 35.000
	Aporte Complementario MDS	20%	\$ 8.750
	Total por Proyecto	100%	\$ 43.750
Mano de Obra	Aporte Plan Jefes de Hogar	16hs.x 6ms.x \$150	\$ 14.400
	Aporte MPF, IPyS	16hs.x 6ms.x \$250	\$ 24.000
	Total por Proyecto	100%	\$ 38.400
Costo Total de Obra por Proyecto			\$ 82.150

Fuente: Manual operativo. 500 Centros Integradores Comunitarios.

C.I.C. Básico: 3 Proyectos x \$82.150 c/u = \$246.450 C.I.C. Máximo: 5 Proyectos x \$82.150 c/u= \$410.750

Proceso de Implementación del Proyecto Centros Integradores Comunitarios en Berisso

Entrada del Proyecto C.I.C. en la Agenda de Gobierno Local

El “Proyecto C.I.C.” ingresa en la “agenda de gobierno”⁸ local de Berisso hacia Mayo del año 2004 a partir de la iniciativa del Ministerio de Desarrollo Social, y del interés del mismo por el caso particular de Berisso como destino de uno de los 500 C.I.C.s a construir en todo el orden Nacional.

De acuerdo a lo relatado por actores claves a nivel municipio el anteproyecto es presentado a la Secretaría de Promoción Social de Berisso (quien es la encargada de la coordinación de las actividades referentes al “Proyecto C.I.C.” a nivel municipal) y luego de una serie de reuniones con integrantes del Ministerio de Desarrollo Social (Gestión C.I.C.) y de Desarrollo Humano de Provincia se decide implementar el proyecto en el municipio. Cabe resaltar que, si bien tanto la Secretaria de Promoción Social como el Responsable y Técnico de Obra señalan el hecho de que el proyecto contó desde un comienzo con apoyo a nivel municipio de las áreas involucradas (Secretaría de Promoción Social y Dirección de Obras y Servicios Públicos), mencionan claramente que la decisión en última instancia recayó sobre el Intendente.

En el caso de Berisso la decisión del Ejecutivo parece haber sido bastante fuerte puesto que en ningún momento los entrevistados señalaron que se haya hecho un debate entre las áreas municipales intervinientes en la implementación del C.I.C. sobre los recursos financieros, organizacionales, humanos-técnicos con que contaba el municipio para embarcarse en una obra como el C.I.C., lo cual puede haber influido en las complicaciones y

⁸ “Por agenda de gobierno suele entenderse en la literatura el conjunto de problemas, cuestiones, asuntos, que los gobernantes han seleccionado y ordenado como objetos de acción y, más propiamente, como objetos sobre los que han decidido que deben actuar o han considerado que tienen que actuar. (...) Si bien la agenda es del gobierno, los problemas que la componen se originan y configuran en el sistema político”, en Aguilar Villanueva (1996), *La Hechura de las Políticas*, pág.29, Miguel Ángel Porrúa, Buenos Aires.

dificultades que afrontó Berisso en la puesta en marcha del mismo y en su no culminación hoy día. Las siguientes palabras del Responsable y Técnico de Obra son ilustrativas sobre este aspecto: *“Por empezar el Intendente dijo que sí, que es fundamental, y es la cabeza del Municipio. Algunos funcionarios después vieron algunas cuestiones desde el punto de vista económico, porque el dinero no alcanzaba, no alcanzó. Pero bueno...y hoy nos falta para terminarlo”*.⁹

Otro factor que evidencia la presencia de un “modelo de gestión centralizado”¹⁰, siguiendo la caracterización de Daniel Arroyo, es el hecho de no haberse tratado nunca en las sesiones del Honorable Consejo Deliberante el tema del proyecto en cuestión, ni siquiera lo relacionado con el aporte financiero que realizó el Municipio para poder afrontar los gastos que no alcanzaron a cubrir con lo girado por Nación. Esto último se afirma a través de la consulta a concejales tanto del Partido Gobernante - Partido Frente para la Victoria - como a otros de la oposición - Partido Asociación Municipal de Berisso (AMUBE) y Partido Intransigencia Vecinal -. Lo que más llama la atención es el casi total desconocimiento del “Proyecto C.I.C.” ya que solo relacionan el tema con la conformación de las cooperativas. Las siguientes palabras de la concejal del Partido Vecinalismo Intransigente son reveladoras del modo de gestión local: *“Acá podés saber de un proyecto y las partes intervinientes, pero después no sabés más nada. Imaginate somos dos concejales (uno de AMUBE y otro de Vecinalismo Intransigente) contra dieciséis, es muy difícil hacer oposición. El tema manejo del dinero pasa por el ejecutivo, es muy difícil de rastrear”*.¹¹ Esto evidencia la poca capacidad de controles horizontales (*accountability*) que existen en Berisso sobre el modo de gobernar y gestionar.

Los dos motivos principales que -según los funcionarios entrevistados- llevaron a decidir construir un C.I.C. en Berisso son, por un lado, la posibilidad de mejorar las condiciones socio-sanitarias de una zona crítica del municipio como lo es el Barrio Asentamiento- lugar seleccionado para construir el edificio- y por otro lado, la posibilidad de generar “fuentes de trabajo” a través de la conformación de las cooperativas de trabajo. Dichos motivos ponen de manifiesto la significancia social y el “atractivo” que representa el proyecto para un Municipio con serios problemas sociales (pobreza, desempleo, escasa

⁹ Primer entrevista a Responsable y Técnico de Obra del C.I.C. (12/01/2007).

¹⁰ “El modelo de gestión centralizada, en dónde el que planifica y ejecuta es el mismo (generalmente el intendente o alguno de los Secretarios). Este sistema busca fundamentalmente el logro de resultados y evitar el exceso de burocracia o internismo en la gestión.” (Arroyo Daniel, “Estilos de gestión y políticas sociales municipales en Argentina”, pág.325, en García Delgado Daniel (1997), *Hacia un nuevo modelo de gestión local. Municipio y Sociedad Civil en Argentina*, FLACSO- UBA, Buenos Aires.)

¹¹ Testimonio Concejal del Partido Vecinalismo Intransigente. (10/05/2007).

cobertura social), lo cual genera condiciones propicias para que los municipios de manera casi automática acepten propuestas de Nación sin hacer análisis previos de los costos y capacidades que ello implica.

A través de la entrevista a una integrante del Equipo Territorial de Provincia de Buenos Aires perteneciente al Organismo Gestión C.I.C., se pudo obtener información sobre cuestiones más macro en lo que respecta a las selecciones de los municipios dónde construir estos C.I.C.s. En general, se trata de llegar a acuerdos entre los municipios y las provincias dónde construir estos centros, ya que las provincias en última instancia tienen que actuar como garantes del posterior funcionamiento de los C.I.C.s.

En cuanto al grado de “aceptación” del “Proyecto C.I.C.” en lo que respecta a Provincia de Buenos Aires, la referente del Equipo Territorial señala que es muy variado pero en general el Proyecto genera dudas o incertidumbres en los municipios, ya que existen casos donde las firmas de convenios se han realizado entre fines del 2006 y principios del 2007, y las primeras relaciones con estos equipos se han entablado en el año 2004. Las siguientes palabras señalan con claridad esta situación: *“El desafío grande de este equipo, de este Proyecto, es la de poder armar algo distinto en lo que respecta a la gestión de las políticas públicas, y en el nivel local somos plenamente conscientes que un C.I.C. despierta muchas cosas, de alguna manera trastoca algo del escenario político local.”*¹² Es decir, desde la instancia encargada de la coordinación de los C.I.C.s se admite que la implementación del proyecto en el terreno local genera “conflictos”. En el caso del Municipio en cuestión se visualizan algunos de estos “conflictos”.

Primeros Pasos del Proyecto C.I.C. en Berisso

Luego de haber tomado la decisión de implementar el “Proyecto C.I.C.” el Municipio debía como primer paso seleccionar el lugar geográfico dónde se iba a construir el edificio y acreditar todo el papelerío correspondiente. Como destino del centro a construir se seleccionó el Barrio Asentamiento, el cual se caracteriza por una importante densidad poblacional con serios problemas habitacionales, sociales, sanitarios. Es decir, dicho lugar está en estrecha relación con las características que deben presentar los lugares de localización de los C.I.C.s definidas en la normativa del proyecto.

De acuerdo a lo relatado por el Responsable y Técnico de Obra el lugar seleccionado contó desde un comienzo con el apoyo de la gente del Ministerio de Desarrollo Social que se

¹² Entrevista a Integrante del Equipo Territorial de Provincia de Buenos Aires (Gestión C.I.C.) (28/03/2007).

acercaba al Municipio: *“Cuando la gente de Nación lo vió, dijo sí, éste es el lugar dónde hay que implementarlo, éste es lo que nosotros queremos para los C.I.C.s”*.¹³

Respecto al modo de la selección del lugar dónde emplazarse el C.I.C, nuevamente encontramos elementos de la fuerte presencia en el Municipio de la figura del Intendente, puesto que el lugar prácticamente fue elegido por él sin interactuar con instancias claves de la esfera de gobierno local, como lo es en este caso la Dirección de Salud del Municipio. Mediante una entrevista con la Directora de Salud se llegó a conocer que a tres cuabras dónde se eligió construir el C.I.C. funciona una Unidad Sanitaria, por lo cual desde esta área del gobierno local se teme que las actividades de atención primaria de la salud se superpongan.

Hasta esta instancia del proceso de implementación del “Proyecto C.I.C.” en Berisso existieron acuerdos entre los actores intergubernamentales intervinientes: Gestión C.I.C. y nivel municipal, lo cual no dio lugar a demoras. Respecto a las relaciones entre los actores del nivel municipal partícipes hasta el momento (Secretaría de Promoción Social; Dirección de Obras Y Servicios Públicos) no parece haber habido instancias de conflicto o desacuerdos, si es que se puede decir que hubo lugar para el disenso debido al modo de “gestión local”.

El segundo paso fundamental para avanzar en el proceso de implementación del “Proyecto C.I.C.” es la conformación de las Cooperativas de Trabajo, encargadas de toda la etapa constructiva. Debido a que en el Municipio de Berisso se implementa un “Proyecto C.I.C.” Máximo debían constituirse cinco cooperativas de trabajo. Dicho proceso estuvo a cargo de la Secretaría de Promoción Social en colaboración con la Oficina de Empleo Municipal, a quien se le encomendó a principios de Septiembre del 2004 la selección de 80 beneficiarios del Plan Jefes de Hogar que tuvieran conocimientos de construcción¹⁴.

De acuerdo a lo relatado por el Coordinador de dicha área primeramente se pre-seleccionó a las personas que en su base de datos acreditaban experiencia en el rubro de construcción y se las convocó a una entrevista personal. Así se seleccionó a quiénes se ajustaban al perfil buscado y se los convocó el día 13 de Septiembre de 2004 a una reunión en el Club Villa San Carlos a la cual asistieron representantes del Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social (INAES), quiénes explicaron cuestiones relativas a la constitución y conformación de cooperativas. Finalmente, ese mismo día los beneficiarios se agruparon por cuestiones de pertenencia a un mismo barrio o en otros casos al azar y se

¹³ Primer entrevista a Responsable y Técnico de Obra del C.I.C. (12/01/2007).

¹⁴ En tal momento existían 5.093 beneficiarios del PJyJHD. Dato suministrado por la Oficina de Empleo Municipal en base a la liquidación del mes de Octubre del 2004.

constituyeron las cinco cooperativas de trabajo (“La Unión”; “Mataco”; “Juan B. Justo”; “Obras y Servicios”; “Cooptrobe”) cada una con sus dieciséis integrantes.

A partir del relato de los cooperativistas se puede apreciar que en muchos de los casos la selección de los beneficiarios se realizó por primacía de relaciones personales y contactos, lo cual hace pensar que mediante esta vía era probable que la selección no haya sido la más óptima a los fines de poder contar con gente capacitada en la tarea a emprender como finalmente ocurrió.

Respecto al lapso de “tiempo” con el que se llevó a cabo el proceso de selección de los beneficiarios y la conformación de las cooperativas, tanto los funcionarios municipales como el Técnico y Responsable de Obra coinciden en mencionar la rapidez y celeridad del mismo: *“...fue una maratón porque teníamos plazos. (...)...fue rápido pero cumplimos con los tiempos. No conocíamos personalmente a los beneficiarios ni su experiencia, y tomamos la palabra de las personas, que después cuando empezaron las cooperativas y empezaron a trabajar había personas que sí realmente tenían experiencia y otras muy poca experiencia.”*¹⁵. Desde el ámbito nacional existe una lectura crítica similar a la que se realiza desde el Municipio admitiendo el movimiento que significa la conformación de estas cooperativas de trabajo en las esferas locales, dónde en la mayoría de los casos existía poca experiencia sobre el tema.

Refiriéndose al tema el Responsable y Técnico de Obra menciona que el proceso de conformación de las cooperativas de trabajo no fue el adecuado ni tratado de la mejor manera por parte de nación: *“...el mismo día se conformaron las cooperativas, sin haber habido una reunión previa, se les dijo agrúpanse. (...)Estuvo mal manejado desde arriba, nosotros no sabíamos de qué se trataba, no sé si éramos el primer o segundo municipio que estábamos trabajando... ¿funcionó?, sí, pero hubo problemas.”*¹⁶ Entre los problemas que menciona dicho técnico se encuentra el defasaje de información que existió, ya que en un primer momento se les había informado que podían ser beneficiarios de cualquier plan y después no fue así. Además, señala que muchos de los beneficiarios del Plan Jefes de Hogar seleccionados renunciaron, con lo cual debieron volver a seleccionar gente.

A través del seguimiento del Semanario local “El Mundo de Berisso” se pudo constatar que la primera aparición pública del “Proyecto C.I.C.” en el Municipio de Berisso acontece en la Semana del 10 al 16 de Septiembre del 2004 con motivo de la conformación de estas cooperativas de trabajo, lo cual refleja la importancia local de dicho hecho.

¹⁵ Entrevista a coordinador de la Oficina de Empleo Municipal (09/02/2007).

¹⁶ Segunda Entrevista a Responsable y Técnico de Obra. (09/04/2007).

Una vez cumplimentados los pasos previos se procedió a la firma de los cinco Convenios Específicos de Financiamiento entre el Municipio, como responsable de la ejecución de la obra del C.I.C., y el Ministerio de Trabajo de Nación, específicamente a través de la Secretaría de Empleo, los cuales quedaron suscriptos con fecha 26 de Octubre del año 2004. A través de los mismos la Unidad Ejecutora del Ministerio de Trabajo de Nación se comprometía a girar al Municipio la suma de \$67.750¹⁷ por cada uno de los cinco proyectos que abarcaba el Proyecto C.I.C. Máximo, distribuidos en dos cuotas.

De acuerdo a lo estipulado por los convenios la primer cuota por el 60% del monto comprometido para el financiamiento de materiales, sería transferida dentro de los 8 días hábiles de suscritos los citados convenios.¹⁸ En la práctica se dieron ciertos defasajes respecto a esto y al posterior inicio de la obra. Uno de los motivos de la demora en los desembolsos se debió a problemas o retrasos del Municipio en la presentación de la documentación de los integrantes de las cooperativas ante la Gerencia de Empleo y Capacitación Laboral (GECAL) correspondiente. Problemas que, entre otras cosas, se originaban debido a la renuncia de integrantes de las cooperativas.

A través de la entrevista a un integrante de la GECAL encargada de la Provincia de Buenos Aires se pudo llegar a conocer que este tipo de demoras que se produjeron en Berisso fueron un factor común a la mayoría de los municipios dónde se implementó el “Proyecto C.I.C.”, debido a la complejidad que significaba la conformación de estas cooperativas de trabajo en el terreno local con requisitos bastantes puntuales. A su vez, la integrante del Equipo Territorial de Gestión C.I.C., señala que muchas de las demoras en los desembolsos se debían a problemas de falta de suficiente articulación entre los niveles gubernamentales intervinientes: “...la realidad es que es difícil que toda la plata aparezca en el momento justo, no estamos sincronizados, y digamos que esto es una parte a resolver por el Estado, es decir tener que lidiar con toda una serie de requisitos que tiene un expediente.”¹⁹

Luego de firmados los convenios entre Nación y municipio se procedió a la firma de los convenios entre el Municipio y cada una de las cinco cooperativas de trabajo constituidas, los cuáles fueron suscritos entre las partes con fecha 16 de Noviembre del año 2007.²⁰

¹⁷ El resto del dinero por cada proyecto (recordemos que la suma total por cada uno de ellos es de \$82.150) era lo que se giraba a través de las sumas mensuales a los Beneficiarios del Plan Jefes de Hogar.

¹⁸ Convenio de Financiamiento de los materiales para la construcción del C.I.C. entre Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación y Berisso. (26/10/2004).

¹⁹ Entrevista a Integrante del Equipo Territorial de Provincia de Buenos Aires (Gestión C.I.C.) (28/03/2007).

²⁰ Convenio para la Conformación de los Centros Integradores Comunitarios, suscrito entre el municipio de Berisso y cada una de las cooperativas de Trabajo. (16/11/2007).

Etapa Constructiva del C.I.C.

Luego de realizada la primera transferencia de fondos al municipio se inició la construcción de la obra el 23 de Diciembre del 2004²¹, lo cual indica que el inicio se retrasó casi dos meses según lo estipulado en los Convenios²².

A nivel local, el inicio de obra del C.I.C. fue promocionado en el Semanario local correspondiente a la Semana del 14 al 20 de Enero del 2005, y son interesantes algunas declaraciones al respecto dónde se puede apreciar el ímpetu de que gozaba el proyecto en el Municipio: *“El tiempo máximo de culminación de la obra es de seis meses, pero estimamos debido al entusiasmo que han puesto los trabajadores, que podría concluirse en cuatro meses”*.²³.

Respecto al proyecto arquitectónico de los C.I.C.s la normativa establece que cada municipio puede introducir modificaciones a los prototipos elaborados desde Nación de acuerdo a las necesidades y condiciones del territorio local. Sin embargo, en el caso del Municipio de Berisso, según lo relatado por el Responsable y Técnico de obra, arrancaron la construcción teniendo como meta la aplicación del prototipo puesto que no tenían conocimientos que podían establecer modificaciones: *“El proyecto arquitectónico primeramente era un prediseño que había que adaptarlo en cada municipio. A nosotros nos llegó una información cambiada, diciendo que ese era un proyecto inamovible que debía ser estrictamente de esa manera”*.²⁴ Esto manifiesta la falta de comunicación que existió entre el nivel nacional y el municipal en un detalle no menor del proyecto.

La modificación esencial que se introdujo respecto al diseño original fue el reemplazo de la construcción de un lugar destinado a un jardín maternal por la construcción de otro baño comunitario más respecto a lo estipulado, debido a la existencia de un jardín maternal enfrente del lugar elegido para construir el C.I.C. y a las necesidades sanitarias que presenta la zona.

Para la construcción del edificio debía dividirse la totalidad de la superficie que comprendía el C.I.C. Máximo entre las cinco cooperativas de trabajo conformadas para ello. De ello se encargó el Responsable y Técnico de obra y destacó que fue un poco conflictivo

²¹ Fecha que figura en los Anexos VIII: Declaración Jurada de Avance de Obra del Componente Materiales (22/04/2005) por cada uno de los cinco proyectos. En dichos anexos consta como fecha de inicio el 23/12/2004 Inicio y 23/06/2005 como fecha de Finalización

²² En los Convenios de Financiamiento de los materiales para la construcción del C.I.C. entre Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación y Berisso. (26/10/2004) figura como inicio de la obra el 1 de Noviembre del 2004 y finalización el 30 de Abril del 2005.

²³ Entrevista a Secretario de Promoción Social. Fuente: Semanario *“El Mundo de Berisso”* (Semana del 14 al 20 de Febrero de 2004), Pág.4.

²⁴ Primer entrevista a Responsable y Técnico de Obra del C.I.C. (12/01/2007).

debido a que las cinco partes (el Sum, dos áreas de sociales y dos áreas de salud) en las cuáles se dividía la construcción no eran exactamente de las mismas medidas ni de la misma complejidad, con lo cual debió negociarse con las cooperativas. Durante toda la etapa constructiva de la obra (Diciembre del 2004 a Marzo del 2006) las cooperativas trabajaron en simultáneo, es decir cada una en la parte que le había sido asignada.

El modo de trabajo lo establecía el Responsable y Técnico de obra, quien es un Ingeniero Civil designado por el Municipio para trabajar todo lo referente a la construcción en los cinco proyectos que comprendía el C.I.C. Dicha persona era la encargada de controlar la asistencia de los cooperativistas en obra, de asesorarlos en cuestiones de la construcción, de realizar el pedido de los materiales para la construcción a la Dirección de Compras del Municipio, e inclusive de pagarle en la mayoría de los casos a los cooperativistas.

Esto evidencia una dimensión de la *capacidad de gestión* del municipio caracterizada no sólo por la poca cantidad de recurso humano invertido en tal proyecto sino por la formación de los mismos, puesto que no existió personal especializado para el trato con los cooperativistas. Sin embargo, debe resaltarse la poca especificidad planteada en la normativa respecto a las personas encargadas de los proyectos en cada territorio, ya que si bien se menciona que por cada proyecto debe existir un Responsable de Obra y un Técnico no se asigna financiamiento específico para ello.

Existieron una serie de factores que han llevado a demoras en el proceso de implementación del “Proyecto C.I.C. Máximo” en Berisso, debido a que aún en Abril del año 2007 todavía no se encuentra en funcionamiento.

Como factor principal del retraso de la construcción del C.I.C. desde el nivel local se señala la cuestión económico financiera, es decir la no correspondencia entre lo estipulado en el presupuesto de materiales del “Proyecto C.I.C.” a nivel nación y los gastos operativos que realmente significaba la puesta en práctica del proyecto. A su vez, la Secretaría de Promoción Social menciona que si bien el Municipio sabía de antemano que iba a tener que realizar un aporte financiero jamás pensaron que el presupuesto de construcción se fuera a duplicar o casi triplicar. Cabe resaltar que el Municipio de Berisso invirtió aproximadamente \$300.000 para poder afrontar los defasajes de dinero durante la etapa constructiva. Este problema económico financiero repercutía en demoras durante la construcción ya que retrasaba la compra de los materiales.

Respecto al aporte financiero de Nación en lo atinente a materiales fue cumplido según la normativa, el 60% al inicio de obra y el 32% al cumplimentarse como mínimo un avance del 40% de la obra- el Municipio de Berisso llegó al 41,5 % de la obra en Abril del

2005-²⁵. Es claro que el problema financiero no fue de tipo burocrático sino operativo relacionado con el uso real del dinero.

El segundo factor por el cual el dinero no alcanzaba eran los robos “hormiga” que se producían durante la obra y el desperdicio de materiales debido a la falta de mano de obra calificada, a lo cual se sumó la ausencia de capacitación a los cooperativistas por parte del Municipio. Otra problemática relacionada con la mano de obra fue la reducción de los cooperativistas: *“En un momento llegamos a tener entre treinta y cincuenta personas menos y en una obra se sienten muchísimo. Ochenta se pisaban pero treinta bailaban.”*²⁶

En cuanto al modo de relación del Municipio con las cooperativas de trabajo se puede decir que fue conflictivo debido principalmente a la cuestión económica en estrecha relación con la prolongación de la etapa constructiva del C.I.C. Como consecuencia de ello los cooperativistas no cobraron del modo que se había pactado, y en vez de cobrar \$400 por mes apenas cobraron alrededor de \$50 más sobre el ingreso del Plan. Otro factor que fue motivo de tensión es la mala administración por parte del Municipio del Monotributo Social de los cooperativistas, lo cual derivó en que estos no gozasen de un beneficio básico como lo es la obra social. De esta manera se explica el desestímulo que experimentaron los cooperativistas, los cuáles habían ingresado a estas cooperativas por una necesidad de mejorar su situación laboral.

Debido a la demora de la construcción del edificio y a las exigencias del Ministerio de Desarrollo Social de finalizar la obra, en Octubre del 2005 el Municipio contrata a una empresa constructora para que se encargue de la finalización. El gasto financiero de la contratación de la constructora los asumió el Municipio previo compromiso del Ministerio de Desarrollo de Nación de contribuir posteriormente, lo cual finalmente no ocurrió: *“Pusimos una empresa, nos dijeron tienen que terminar para tal fecha porque la Ministra lo quiere inaugurar sí o sí, entonces pusimos una empresa, porque no dábamos con los cooperativistas, para que le den una mano a los cooperativistas. (...) Pusimos una empresa y nos dijeron que después nos iban a ayudar, y todavía estamos esperando.”*²⁷ Acá se evidencian problemas en las relaciones Nación-Municipio, las cuáles han sido bastante complicadas.

²⁵ Anexos VIII: Declaración Jurada de Avance de Obra del Componente Materiales (22/04/2005). En dicho documento el Responsable y Técnico de Obra confirma que se ha llegado al 41,5% de la obra.

²⁶ Primer entrevista a Responsable y Técnico de Obra del C.I.C. (12/01/2007).

²⁷ Primer entrevista a Responsable y Técnico de Obra del C.I.C. (12/01/2007).

La constructora trabajó hasta fines de Marzo del 2006 y principios de Abril del 2006, momento en que el Municipio de Berisso decide ponerle fin al tema debido a que no podía afrontar más gastos económicos para ello y se empieza a gestionar un subsidio de Provincia de Buenos Aires. Las siguientes palabras de la Secretaria de Promoción Social son esclarecedoras de la situación crítica en que se encontraba la implementación del “Proyecto C.I.C.”: *“...llegó un momento en que dijimos tenemos que priorizar lo que teníamos presupuestado y seguir con nuestra política pública, así que bueno buscamos el acuerdo provincial, gestionamos un subsidio que debe estar en salir, pero tuvimos que buscar alternativas de financiamiento porque como Municipio no podíamos seguir haciéndonos cargo de los costos.”*²⁸ Sin embargo, a Abril del año 2007 se encuentran a la espera de tal subsidio por al suma aproximada de \$150.000, lo cual indica la *pérdida de interés* que ha ido experimentando el “Proyecto C.I.C.” tanto en la esfera local como provincial.

Cabe mencionar que para el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social el C.I.C. de Berisso ya está finalizado (acta de finalización fue firmada a fines del 2005) ya que adelantó el monto correspondiente al 8 % restante como si la obra hubiera finalizado debido al estado de avance en que se encontraba la misma.

Como se ha venido mencionando, la cuestión del financiamiento ha sido sumamente compleja en la instancia local, y han intervenido actores gubernamentales que no establecía la normativa que rige el “Proyecto C.I.C.”, con lo cual se abre una brecha clara entre la teoría y la puesta en marcha del proyecto. Si bien no se puede afirmar con certeza el uso local de los recursos económicos, la poca cantidad de C.I.C. terminados y en funcionamiento a nivel nación (44 C.I.C. a Mayo del 2006), nos da la pauta que los problemas atraviesan las fronteras locales y tienen que ver más con cuestiones de diseño del Proyecto.

Entre las fallas fundamentales de diseño encontradas a través del estudio de caso, se encuentran la no asignación de recursos económicos, por un lado, para contratar recurso humano exclusivo a nivel local que se encargue de las cuestiones técnicas y de la parte social relacionada con el tema de las cooperativas de trabajo, y por otro lado, para la capacitación de los cooperativistas (ya que el dinero estipulado por convenio para capacitación y asistencia técnica está incluido dentro de los \$1500 por persona que se asignan para mano de obra). Otra falla de diseño se relaciona con la suma extra que se estipula en los convenios para los cooperativistas, el cual sin duda no es un ingreso adecuado para que estas personas que se encuentran desocupadas puedan mejorar su empleabilidad y su condición social.

²⁸ Entrevista a Secretaria de Promoción Social (24/04/2007).

De esta manera quedan muchas cuestiones importantes a asumir por los municipios, los cuales como sabemos presentan serias *dificultades de gestión*.²⁹ Estas situaciones deben ser tenidas en cuenta al momento de diseñar políticas públicas, en este caso sociales, que requieran de la participación de los gobiernos locales para su implementación, ya que si se bajan políticas sin los recursos necesarios para su real implementación difícilmente pueden obtenerse resultados efectivos.

Si bien durante el inicio de las gestiones del “Proyecto C.I.C.” *las relaciones interinstitucionales* entre los actores locales gubernamentales involucrados habían sido bastante “buenas” durante el desarrollo de la implementación de la etapa constructiva, como hemos visto, se volvieron más conflictivas. Los actores municipales mencionan que no hubo un acompañamiento real por parte de Gestión C.I.C. en cuanto a cuestiones de asesoramiento sobre el proyecto. Esta situación es reconocida por la Integrante del Equipo Territorial de Provincia de Buenos Aires (Gestión C.I.C.), señalando que se debe a la poca cantidad de recurso humano involucrado a nivel Nación. Esto revela una clara falencia por parte del organismo nacional encargado de la coordinación y gestión del proyecto, funciones esenciales para que una política pública sea implementada correctamente y dé resultados concretos.

La misma falencia se observa respecto a la función del INAES, ya que en el caso estudiado sólo intervino en la conformación de las mismas y a manera de presencia sin brindar un acompañamiento real a lo cual se sumó la inexistencia de experiencia en el municipio sobre la cuestión del cooperativismo.

Resumiendo, podemos decir que las *relaciones institucionales* intergubernamentales de los actores locales (Municipio- Nación) han ido agudizándose a medida que avanzaba el proceso de implementación del Proyecto C.I.C. en Berisso, y desde que se paralizó la construcción del edificio en Marzo/ Abril del 2006 se han mantenido latentes con la finalidad de que se termine de concretar el proyecto. Más allá de todos los inconvenientes los actores del gobierno local consideran de manera positiva el haber apostado por el proyecto en cuestión. No caben dudas de que una de las dificultades de la implementación del “Proyecto

²⁹ Las principales dificultades refieren a: la baja participación de los municipios en el gasto público (menos del 8%), los bajos niveles de recaudación de los municipios, la concentración de las erogaciones en gastos corrientes específicamente en la masa salarial, señaladas por Cravacuore, Daniel (2007) "Los municipios argentinos (1999-2005)", en Cravacuore, Daniel y Israel, Ricardo (coords.) *Procesos políticos comparados en los municipios de Argentina y Chile (1999-2005)*, Universidad Nacional de Quilmes, Universidad Autónoma de Chile y Fundación Hanns Seidel, Bernal.

C.I.C.” ha sido la *coordinación insuficiente* entre los actores locales partícipes en puntos nodales del proyecto.

Desde la mirada conceptual de Jeffrey Pressman y Aaron Wildavsky podemos decir que las dificultades que presentó la implementación del “Proyecto C.I.C.” en Berisso están relacionadas con la *“complejidad de la acción conjunta”*, debido a la multiplicidad de actores intervinientes en tal proceso y a la dificultad de generar mecanismos de coordinación. Asimismo, en el caso estudiado encontramos un mix por el cual la implementación del “Proyecto C.I.C.” se ha demorado: por un lado la *falta de financiamiento (recursos)*, el cual es señalado por los autores como una de las causas de las demoras en la implementación, pero por otro lado, la *dirección del interés* de los actores. Como se ha señalado, el “Proyecto C.I.C.” en Berisso en un determinado momento perdió centralidad dentro de la política local y también de las instancias superiores, ya que éstas no se han movilizadas lo suficiente para poder finalizar la obra.

Avances en el Equipamiento del C.I.C.

En Septiembre del 2005 el Ministerio de Desarrollo Social le solicita al Municipio que elabore y presente el “Proyecto de Actividades del área social del C.I.C.” para iniciar las gestiones de tramitación del equipamiento y del mobiliario necesario. Finalmente mediante “Convenio” entre la Secretaría de Gestión y Articulación Institucional del Ministerio de Desarrollo Social de Nación y la Municipalidad de Berisso se otorga a éste último un subsidio institucional por un monto de \$81.135 para el equipamiento del C.I.C. Dicho subsidio se dividió en dos partes: \$44.973 se otorgaron exclusivamente para financiar la compra de: vajilla, mobiliario, electrodomésticos, accesorios, informático y equipamiento telefónico; los cuales serán utilizados para dotar el Área de Desarrollo Social del C.I.C. El monto restante, \$36.162, fueron destinados a financiar la compra de un vehículo para uso exclusivo del C.I.C.³⁰

En cuanto al equipamiento para el Área de Salud el procedimiento es distinto ya que desde el Municipio no se tiene que elaborar ningún proyecto. En Berisso se realizó la entrega de lo correspondiente al equipamiento de salud en Octubre del 2005, el cual totalizó \$40.631.³¹

³⁰ Convenio entre la Secretaría de Gestión y Articulación Institucional del Ministerio de Desarrollo Social de Nación y la Municipalidad de Berisso. (04/07/2006).

³¹ Monto que figura en el Remito de Mercadería del C.I.C. Máximo. Ministerio de Salud Y Medio Ambiente de Nación. (Octubre 2005).

Reflexiones Finales

El Proyecto C.I.C.” si bien se inscribe dentro del contexto político iniciado a partir del año 2003, dónde, según el discurso oficial, se apunta a una reformulación y transformación de las políticas sociales, por su organización interna y su modo de gestión continúa con los lineamientos de las anteriores políticas sociales, debido a que desde la instancia nacional se diseña, planifica, supervisa, y desde los municipios se ejecutan las mismas.

A lo largo del proceso de puesta en marcha del “Proyecto C.I.C” en Berisso se han observado tres tipos de problemáticas: “fallas de diseño” que repercutieron negativamente en la fase de instrumentación de la política; “fallas de implementación”, fruto de la interfase conflictiva entre el diseño y las características propias del “régimen local de implementación”, donde se destacan los problemas de *coordinación entre actores*, de *integración entre componentes* y de *demoras en la ejecución*; y limitadas “capacidades de gestión” de los actores locales, en particular del ámbito municipal.

Respecto al *Componente Financiero* encontramos dos grandes “fallas de diseño”. Por un lado, no se asigna presupuesto para el recurso humano encargado de la implementación de estos centros, y por otro lado, el aporte financiero destinado al pago de la mano de obra de los cooperativistas es mínimo, lo cual señala que el “Proyecto C.I.C.” no significó una oportunidad real a los desocupados de poder mejorar sus ingresos.

Otra “falla de diseño” del “Proyecto C.I.C.” se refiere al *Componente Capacitación* de los cooperativistas, ya que si bien desde la normativa se menciona que los mismos deben ser capacitados en construcción y se introduce un ítem en el financiamiento “Capacitación y Asistencia Técnica” el mismo se contabiliza en el aporte extra que se les asigna a los cooperativistas como pago de su labor. De esta manera, no existe un aporte específico para ellos, recayendo en los municipios.

La dimensión política del *régimen local de implementación* de Berisso caracterizada por un *modo de gestión centralizado*, jugó un papel fundamental en la entrada a la “agenda de gobierno” del Proyecto C.I.C., y en su posterior desenvolvimiento, el cual fue dificultoso.

Teniendo en cuenta que la implementación del “Proyecto C.I.C.” involucra una multiplicidad de actores pertenecientes a distintas instancias de gobierno la *coordinación* es un requisito fundamental para el desenvolvimiento del mismo. En el caso de Berisso, hallamos que existió una *coordinación vertical insuficiente* entre los actores municipales y nacionales, debido a la falta de comunicación entre los mismos. La *coordinación horizontal* a nivel local no fue problemática fundamentalmente porque el organismo dinámico de todo el

proceso de implementación a nivel local ha sido la Secretaría de Promoción Social con lo cual no existió casi la posibilidad de desacuerdos.

Durante el proceso de implementación del proyecto en Berisso han existido tres factores que han “demorado” la no finalización hoy día del mismo: 1) la *falta de materiales* durante la etapa constructiva debido al *déficit del componente financiero*; 2) la *intensidad del interés* ante dicha política, la cual fue disminuyendo tanto a nivel local como nacional; 3) la *disminución de la mano de obra* y la *poca experiencia de la misma*. Eso último fue consecuencia del modo en que se seleccionaron a las personas (“falla de implementación” del *Componente Cooperativas de Trabajo*) y de la no capacitación de los mismos (“falla de implementación” del *Componente Capacitación*).

Otra de las “fallas de implementación” del *Componente Cooperativas de Trabajo* está relacionada con la mala gestión a nivel local del Monotributo Social, lo cual repercutió negativamente sobre los cooperativistas.

Las “fallas de implementación” del *Componente Financiero* se debieron, por un lado, al *déficit* de los recursos como consecuencia de los “robos hormiga”, el desperdicio de materiales, la no correspondencia de lo asignado a materiales y el precio de los mimos, y los costos no contemplados para recursos humanos, y por otro lado, a *demoras* en el primer desembolso del dinero de materiales producto de dificultades en la conformación de las cooperativas de trabajo.

Los principales elementos que dan cuenta de las “limitadas capacidades de gestión local” del Municipio de Berisso son la *escasez de recursos* tanto humanos como financieros propios involucrados en la puesta en marcha del Proyecto C.I.C., y la *organización interna rudimentaria* del Municipio, caracterizada por la escasa división del trabajo.

Resumiendo, podemos decir que el modo de desenvolvimiento del “Proyecto C.I.C.” en Berisso ha estado condicionado por rasgos de su régimen local, por las “escasas” capacidades de gestión con que cuenta el Municipio y por la conflictiva combinación de problemas de diseño y problemas de implementación. Este estudio de caso nos alerta sobre el desafío que tiene el Estado Nacional para diseñar con mayor rigurosidad políticas sociales, incorporando en la fase de formulación de alternativas los problemas y restricciones que se derivan de municipios mal dotados, en recursos humanos y materiales, para afrontar los problemas de ejecución de planes, programas y proyectos.

Bibliografía

- Acuña, Carlos y Repetto, Fabián (2001), “Marco de Análisis de las Políticas Sociales”, BID-CEDI, Buenos Aires.
- Aguilar Villanueva (1996), *La Hechura de las Políticas*, Miguel Ángel Porrúa, Buenos Aires.
- Aguilar Villanueva, Luis (1993), *La Implementación de las Políticas*, Vols.4, Miguel Ángel Porrúa, Buenos Aires.
- Arriagada, Irma (1996) “El debate actual de las políticas sociales en América Latina”, en *Revista Nueva Sociedad* N° 144 *Nueva Representación, ¿Vieja Política?*
- Arroyo Daniel, “Estilos de gestión y políticas sociales municipales en Argentina”, en García Delgado Daniel (1997), *Hacia un nuevo modelo de gestión local. Municipio y Sociedad Civil en Argentina*, FLACSO- UBA, Buenos Aires.
- Cravacuore, Daniel (2007), "Los municipios argentinos (1999-2005)", en Cravacuore, Daniel e Israel, Ricardo (coords.) *Procesos políticos comparados en los municipios de Argentina y Chile (1999-2005)*, Universidad Nacional de Quilmes, Universidad Autónoma de Chile y Fundación Hanns Seidel, Bernal.
- Chiara, Magdalena y Di Virgilio M. Mercedes (2005), *Gestión Social y Municipios. De los escritorios del Banco mundial a los barrios del Gran Buenos Aires*, Prometeo Libros, Buenos Aires.
- Oszlak Oscar y O’ Donnell Guillermo (1981), “Estado y Políticas Estatales en América Latina: Hacia una estrategia de investigación”, en Klisksberg Bernardo y Sulbrandt (comps.), (1981), *Para investigar la Administración pública*, INAP, Madrid.
- Tamayo Sáez, Manuel, “El análisis de las políticas públicas” en Bañón, Rafael y Carillo Ernesto (1997), *La Nueva Administración Pública*, Alianza, Madrid.

Fuentes

- Anexo A: “Lineamientos para la conformación de los Centros Integradores Comunitarios”, (2004) del Convenio de Colaboración.
- Anexo B: “Cláusulas de Financiamiento para la Conformación de los Centros Integradores Comunitarios”, (2004) del Convenio de Colaboración.
- Anexo B 1: “Financiamiento”, (2004) del Convenio de Colaboración.
- Anexo C: “Convenio para la conformación de los Centros Integradores Comunitarios”, (2004) del Convenio de Colaboración.
- Anexo C 1: “Convenio de Financiamiento de los materiales para la construcción de los Centros Integradores Comunitarios”, (2004) del Convenio de Colaboración.
- Anexos VIII: “Declaración Jurada de Avance de Obra del Componente Materiales” (22/04/2005).
- Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2001, INDEC
- Convenio de Colaboración entre los Ministerios de Salud de la Nación; de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación; de Desarrollo Social de la Nación; de Planificación Federal, Inversión pública de la Nación y el Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales de la Presidencia de la Nación. (2004)
 - “Convenio de Financiamiento de los materiales para la construcción del C.I.C. entre Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación y Berisso”. (26/10/2004).
 - Convenio para la Conformación de los Centros Integradores Comunitarios, suscrito entre el Municipio de Berisso y cada una de las Cooperativas de Trabajo. (16/11/2007).
 - Convenio entre la Secretaria de Gestión y Articulación Institucional del Ministerio de Desarrollo Social de Nación y la Municipalidad de Berisso. (04/07/2006).
 - Decreto 189/04 Creación Registro Efectores de la Economía y Desarrollo Social.
 - Semanario “El Mundo de Berisso”.