

La conformación de la agenda de la política social local. El caso del plan de fortalecimiento a programas sociales en el municipio de Berisso (Provincia de Buenos Aires).

Matías Iucci.

Cita:

Matías Iucci (2007). *La conformación de la agenda de la política social local. El caso del plan de fortalecimiento a programas sociales en el municipio de Berisso (Provincia de Buenos Aires)*. VII Jornadas de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-106/130>

LA CONFORMACIÓN DE LA AGENDA DE LA POLÍTICA SOCIAL LOCAL. EL CASO DEL PLAN DE FORTALECIMIENTO A PROGRAMAS SOCIALES EN EL MUNICIPIO DE BERISSO (PROVINCIA DE BUENOS AIRES)

Matías Iucci

CIMeCS- UNLP /CONICET

matiasiu@yahoo.com.ar

1- INTRODUCCION¹

Esta ponencia tiene como objetivo describir algunos elementos sociopolíticos que influyeron en la conformación y en el ingreso a la agenda del gobierno electo en 2003 en el Municipio de Berisso (Provincia de Buenos Aires) del Plan Municipal de Fortalecimiento a Programas Sociales.

Se trata de un plan elaborado por técnicos y funcionarios de la Dirección de Acción Social del municipio de Berisso en base a criterios incluidos en el Fondo de Fortalecimiento a Programas Sociales del Ministerio de Desarrollo Humano de la Provincia de Buenos Aires, presentado como novedoso en su visión general, y en sus líneas de acción estratégicas.

Algunas preguntas que orientan el trabajo son: ¿Cuál es el contexto sociopolítico de emergencia del plan en este municipio?, ¿De qué modo influyeron los elementos contextuales en la visión y en las líneas de acción del plan? ¿Con qué aspectos de la política social pretende romper el mencionado Plan? ¿Cuáles son esos elementos novedosos que propone? Se trata de un trabajo basado principalmente en el análisis de fuentes secundarias (documentos sobre el mencionado plan y el periódico local).

En cuanto a la elección del Plan y del Municipio en cuestión, diremos que se lo pretende abordar como un caso, entendido como “una investigación profunda sobre determinado proceso”² donde si bien no se apunta a realizar una “generalización estadística”, se pretende cierta “generalización analítica”³, es decir, que los resultados de este trabajo sean útiles para analizar y comparar fenómenos semejantes en otros contextos.

El trabajo se estructura del siguiente modo: en primer lugar, desarrollaremos algunas consideraciones teóricas sobre la conformación y cambios en las agendas de gobierno. A continuación, y con relación a este desarrollo, se presentarán los elementos que influyeron en el ingreso del Plan Municipal de Fortalecimiento a Programas Sociales en la agenda de gobierno. Luego, se analizará con base a los documentos del Plan, los componentes, visiones y lineamientos de acción considerados en dicho Plan. Se finaliza el trabajo con conclusiones generales.

2- SOBRE LA CONFORMACIÓN DE LA AGENDA DE GOBIERNO Y LA TOMA DE DECISIONES.

Entendemos por agenda de gobierno al “conjunto de problemas, demandas, cuestiones, asuntos que los gobernantes han seleccionado y ordenado como objetos

de su acción y, más propiamente, como objetos sobre los que han decidido que deben actuar o han considerado que tienen que actuar.”⁴

Una vez que el gobierno centra su atención sobre determinado problema público e ingresa a la agenda de gobierno, comienza a decidir sobre las formas de tratarlo, a los fines de aportar algún tipo de solución. De este modo, las líneas de acción a seguir, los conceptos con los cuales visualizar y hacer pública una problemática, los actores que intervendrán en las acciones a encarar, la utilización de recursos, etc. se vuelven objeto de decisiones. Algunos autores desarrollaron teorías para comprender las distintas lógicas que subyacen al modo en que se produce este conjunto de decisiones.

Desde un enfoque *racional*, (Ostrom, 1999) se presupone la existencia de actores que cuentan con determinada información y que toman decisiones en base a un sistema de preferencias ordenado. Desde este punto de vista, se considera la figura del decisor como un actor que antes de inclinarse por una decisión, da una serie de pasos previos: a) establece un conjunto de objetivos a cumplir con una política, b) visualiza un problema, de acuerdo la información disponible c) lista el conjunto de alternativas y sus potencialidades y defectos para alcanzar una solución; y d) por último toma la decisión óptima.⁵

Se han hecho críticas sustantivas a este modelo, que dieron lugar a nuevos desarrollos. Lindblom (1991), señaló que el modelo racional se aleja de una descripción empírica de los procesos decisorios. Este autor destaca el conjunto de errores que pueden caer quienes interpretan las decisiones adoptadas de este modo: la información que reúne el analista puede no ser perfecta, o sencillamente puede no poseer el conocimiento suficiente sobre el problema que están abordando. A su vez, puede existir un conflicto de valores e intereses por parte del analista, de modo tal que no puede establecer prioridades entre los mismos. Se pueden presentar también limitaciones de tiempo y de recursos para elaborar las políticas⁶.

El autor afirma que quienes deciden sobre políticas se manejan con tiempo, recursos e informaciones incompletas, con lo cual, la capacidad para tomar una decisión racional en los términos antes planteados es muy limitada. Señala a su vez, que las políticas se establecen sobre políticas anteriores, y quienes toman decisiones pueden pensar en el éxito o fracaso de determinada política a implementar a la luz de las experiencias pasadas. En consecuencia, las soluciones a los problemas en los que centra el gobierno no se implantan en forma definitiva, sino que se establecen en diálogo permanente con acciones que las preceden. Las políticas en esta visión, se establecen de modo *incremental*: poseen una historia y cambian de acuerdo a pequeños pasos donde cada uno de ellos mejora alguna cuestión no resuelta o problemática que dejó el anterior.

Otra visión es la de Kingdon (1995) que se basa en el Modelo bote de basura (garbage can) propuesto por Cohen, March y Olsen (1972). Consideramos que el modelo teórico de Kingdon nos ofrece un conjunto de variables a las que podemos prestar atención para explicar el modo en que una política pública ingresa a la agenda de gobierno. En líneas generales considera que distintos participantes, desde dentro y fuera del gobierno visualizan problemas, que otros actores vinculados al gobierno generan propuestas de políticas públicas y las decisiones que se toman se encuentran en estrecha relación con el desempeño de la política (elecciones, cambios en la administración o a través de grupos de presión., etc)

De este modo, tres corrientes de procesos se desenvuelven en forma independiente y derivan, en ciertas circunstancias, en la estructuración de la agenda: problemas, políticas públicas (policies) y política (politics).

En la corriente de los *problemas*, el autor da cuenta de que para que el gobierno se ocupe de determinada cuestión, debe existir, ante todo, un reconocimiento de esa problemática. Identifica distintas formas que tienen en cuenta los gobernantes para dar cuenta de un problema público: el uso ciertos indicadores sobre la cuestión, la información que reciben sobre la marcha de algunos programas ya en curso, o bien, ciertos eventos (crisis, desastres, o eventos con un importante efecto en la opinión pública). Se considera también, que las acciones que se generen para tratar ese problema observado, se encuentra estrechamente ligado al modo en que la cuestión es definida.

En la corriente de las *políticas públicas* se da cuenta de las soluciones que se generan a los problemas planteados. El autor destaca en la generación de políticas al conjunto de conocimientos que las comunidades de especialistas⁷ acumulan sobre determinadas políticas y las soluciones anteriores dadas a los problemas visualizados.

En la corriente de la *política*, considera, el “humor nacional”⁸ (national mood), la presión que pueda ejercer alguna de las fuerzas políticas organizadas para que el gobierno trate determinada tema, los resultados de las elecciones y la conformación de nuevos gobiernos, la renovación de algunos legisladores en las diferentes cámaras legislativas, etc. Se trata de procesos que ocurren en el sistema político que pueden incidir en que el gobierno de lugar en su agenda a determinadas cuestiones.

Pero si estas corrientes se desenvuelven en forma independiente unas de otras, en ciertos momentos coyunturales, se genera la oportunidad (policy window) para unir las distintas corrientes y provocar cambios en las agendas. Se convierten en tiempos donde los problemas, las soluciones y las fuerzas políticas convergen en una determinada cuestión. Se puede tratar de determinados eventos puntuales como una crisis, elecciones, cambios abruptos en la opinión pública, si la ventana se abre en la corriente de la política; o el lanzamiento de nuevas líneas de políticas o el surgimiento de nuevos fondos desde otras dependencias administrativas, o el avance por parte de la comunidad de especialistas sobre determinado tópico que genere nuevas políticas; si la ventana se abre en la corriente de las políticas públicas. La apertura de estas ventanas puede ser aprovechada por actores cercanos al gobierno para insertar una cuestión en la agenda.

En cuanto a casos sobre la conformación de agendas en gobiernos locales, podemos reseñar el trabajo de Martínez (2005), que analiza los cambios en la agenda del Municipio de Morón a partir de la llegada del intendente Sabatella en 1999. Afirma que dichos cambios se produjeron debido a la apertura de ventanas de oportunidades en la corriente de la política (principalmente el humor social en contra del intendente anterior, y el triunfo en las elecciones 1999 y 2003 le dieron la oportunidad de introducir cambios en la agenda) y de problemas (principalmente a partir de la crisis de 2001, se desarrollaron nuevas políticas con soluciones vinculadas a problemas generados por la crisis).

La visión del Gobierno sobre los problemas públicos.

Más allá de considerar cómo ingresa cierta política a la agenda de gobierno, importa también observar de qué se trata esa política y qué capacidad posee de encauzar prácticas en los sujetos a los que se dirige. Algunos autores⁹ han destacado la importancia y a la vez el olvido otorgado a las dimensiones simbólicas presentes en cada acción pública por parte del gobierno. Desde este punto de vista, las acciones políticas (una política pública, un acto de gobierno, etc.) tienen la capacidad de imponer una visión compartida y los principios fundantes de las concepciones subjetivas entre sus ciudadanos en la que recae, en última instancia, la dominación legítima sobre la que se funda el Estado.

En esta línea, Frederic (2004) señala que las causas políticas encierran apreciaciones morales de quienes las llevan adelante. Se trata de una moralidad “que expresan una relación dinámica entre lo que debe ser y lo que es”¹⁰ y que se define de acuerdo a apreciaciones sobre el pasado y orientadas hacia las prácticas futuras.

Para establecer algún tipo de recorte sobre este plano, consideraremos en este trabajo, el conjunto de apreciaciones, afirmaciones y definiciones sobre prácticas pasadas, y en las que se sustentan las acciones futuras involucradas en el Plan Municipal de Fortalecimiento a Políticas Sociales. Estas nos aproximarán por un lado al conjunto de valores, apreciaciones y visiones que poseen quienes diseñaron el Plan Municipal sobre las políticas sociales y por el otro, las definiciones dadas a los problemas públicos encierran el tipo de respuesta que va a dar el gobierno sobre el mismo.¹¹

3- EL INGRESO DEL PLAN A LA AGENDA DE GOBIERNO

En esta sección, consideraremos al desenvolvimiento de las corrientes de problemas, de la política, de las políticas públicas y las ventanas de oportunidades a los fines de comprender el ingreso del Plan Municipal de Fortalecimiento a Programas Sociales (de ahora en más, el Plan Municipal) ya mencionado a la agenda del gobierno conformado hacia fines de 2003 en el Municipio de Berisso.

La fuente de los problemas: conformación y desmantelamiento del Complejo productivo local.

El Plan Municipal de Fortalecimiento a Programas Sociales considera a la pobreza como el principal problema público a resolver. La profundización de la pobreza tiene una historia que si bien está fuertemente ligado a políticas macroeconómicas aplicadas en el nivel nacional, mantiene sus vínculos con el desarrollo y el estancamiento de un complejo productivo en el nivel local.

Bien conocidas, son las direcciones que tomaron las políticas económicas desde la llegada de la democracia, y con especial énfasis las instrumentadas en la década del 90¹² así como también, los altos costos sociales en los que derivaron tras años de implantación¹³. Repararemos aquí en cómo afectaron esas políticas al complejo productivo local a los fines de atender al surgimiento de la pobreza como cuestión a tratar desde la óptica de un gobierno Municipal.

En el municipio de Berisso se conformó un complejo productivo local entre principio de siglo XX y 1925, que operaba en torno a industrias vinculadas a los frigoríficos, donde el capital y la fuerza de trabajo de origen extranjera ocupaban un rol preponderante.

Hacia 1925 existía la zona¹⁴ un complejo productivo que se componía principalmente de los frigoríficos (Armour y Swift), la hilandería (Patent Knitting Company), una refinería de petróleo (YPF) y el puerto.

El perfil industrial de la región se completaría más adelante con la instalación de un Astillero (Astillero Río Santiago) y desde los 60´ en adelante un complejo petroquímico de envergadura en Ensenada, que lo integraban entre otras, las empresas: IPAKO, Propulsora Siderúrgica SAIC, Petroquímica General Mosconi (en 1970), COPETRO y MALEIC (en 1982).

Se trataban de perfiles productivos locales bien definidos, entendiendo por esto a “las actividades que constituyen el motor del desarrollo económico local, es aquella actividad que genera crecimiento con distribución del ingreso o con mejoras de las condiciones sociales”¹⁵, que en el caso de Berisso se definió con relación a los frigoríficos y las actividades de YPF¹⁶.

Este complejo productivo local se comenzó a derrumbar desde inicios de la década del 70´: La hilandería The Patent King cerró en 1968 (finalmente se conformó una cooperativa que sigue funcionando en la actualidad)¹⁷, el Armour en 1969 y el Swift en 1971 comenzó a bajar la producción para cerrar definitivamente en 1983¹⁸.

Entonces, la problemática central en Berisso hacia 1983, se conformaba con relación a la ausencia de los dos grandes establecimientos que daban trabajo prioritariamente a la población local: el Armour y el Swift. Fueron estos eventos los que llamaron la atención de los gobiernos conformados a partir de la democracia, y constituía una problemática central de las autoridades locales y Provinciales, recomponer esa trama socioproductiva. Las iniciativas que surgieron desde el municipio y desde distintos Ministerios de la Provincia de Buenos Aires fueron: la ampliación del puerto local, la compra de los terrenos donde funcionaba el Swift con las intenciones de volver a poner en funcionamiento un sector del frigorífico y la planificación de un Parque Industrial.¹⁹

Si bien hacia 1983 ya existía una situación difícil, a comienzos de los 90´ y con el nuevo ímpetu otorgado a las políticas económicas de corte neoliberal, la cuestión se dificultaría aún más. Las empresas Estatales que operaban en la zona y que ocupaban a gran parte de la población local fueron privatizadas y con ello se hizo efectivo el despido masivo de trabajadores.

G01

Según el periódico El Mundo de Berisso, la ola privatizadora dejó en la calle a 3024 empleados entre 1991 y 1994. Adriani y Suarez, (2003) afirman que “Para 1995 respecto a 1990 las reducciones de personal en las principales empresas fueron: Petroquímica General Mosconi (hoy Petroquímica La Plata) el 50%, Refinería de petróleo YPF (hoy Repsol-YPF) 85% Astilleros Río Santiago (hoy empresa provincializada) el 60% y Propulsora Siderúrgica (hoy SIDERAR) el 52%”²⁰

Un informe elaborado por la Provincia de Buenos Aires, nos dice que la cantidad de personal ocupado en el sector manufacturero en el municipio de Berisso y Ensenada, según valores absolutos, fue el siguiente:

G02

En este contexto, junto al desmantelamiento del complejo productivo local, el desempleo pasó a ser considerado un problema de gran envergadura en la zona.

G03

Lo distintivo de este período, comparado con el anterior, es que comenzaron a llegar desde Provincia y Nación, planes y programas sociales al municipio para paliar esta situación (como se verá en el apartado siguiente) y que los actores locales junto a los Provinciales, aún preocupados por recomponer la trama productiva local, ya que entendían esta era el modo de tratar la situación, lanzaron distintas iniciativas con este objetivo. Se trató ahora principalmente de conformar un Polígono Industrial²¹ e impulsar con mayor ímpetu la construcción de un Parque Industrial²².

Pero a partir de la crisis del 2001, los índices de pobreza y desempleo en la zona no dieron tregua, y se convirtieron en un gran tema a resolver, que se manifestó en los altos valores de desempleo y pobreza.

G04 y G05

En este contexto, el problema no sólo consiste en recomponer un complejo productivo local, sino también, y cada vez más, atender a la población con bajos recursos, desempleada y que permanece en situación de pobreza. En el gobierno electo en el 2003 en el Municipio de Berisso consideró desarrollar, con el apoyo de un Plan Provincial, el Plan Municipal en el Municipio que se proponía tratar a la pobreza como eje central. Consideramos que con la importancia otorgada al Plan en la agenda de gobierno, podemos pensar que además de recomponer la trama productiva, la pobreza comenzó a definirse como un problema a resolver por parte de las autoridades locales.

La corriente de las Políticas: las políticas sociales en el nivel Municipal.

A medida que se iba desmantelando el entramado productivo local, comenzaron a llegar al municipio planes y programas sociales desde distintas dependencias Nacionales y Provinciales. Se hicieron presentes con mayor intensidad en la década de los 90', en el marco de cambios profundos en este tipo de políticas, orientados a la focalización de la población y la desconcentración de tareas hacia otras instancias de gestión y privatización de servicios que antes brindaba el Estado.²³

Como parte de estas transformaciones, algunas áreas de las que se ocupaba el Estado en materia social sufrieron algunos cambios: se hizo efectiva una descentralización de la educación secundaria y de algunos hospitales hacia el nivel provincial y en algunos casos, municipal. La focalización se hizo al extremo sobre la población vulnerable (ancianos, niños, discapacitados, desempleados, etc.) buscando centrar una estrategia en los más necesitados dentro de los necesitados. (Golbert 1996).

En cuanto a los programas sociales que llegaron históricamente al Municipio, podemos notar que los relacionados con la salud y la alimentación de la población pobre, son las que presentan trayectorias más largas.

Los programas de mayor duración que se implementaron desde la Dirección de Acción Social se relacionan con la cuestión *alimentaria* de la población pobre. Desde 1984 que comenzó a implementarse la caja PAN y sus innumerables transformaciones y reelaboraciones (entre los que podemos citar a los programas: Bono Solidario, PAIS,

PAS, Asistencia alimentaria especial (HIV, Celíacos, leches especiales) y Asistencia social directa (alimento)) y a través de ésta Dirección, se implementaron planes y programas que intentaron resolver esta problemática. Podemos destacar a su vez, el Plan Padrinazgo organizado en el área local, que se implementó entre 1983 y 1992²⁴.

También dicha Dirección, se responsabilizó de mantener y proveer alimentos a comedores ubicados en barrios pobres.

A partir de los 90 notamos una continuidad en esta línea, pero se comenzaron a implementar otro tipo de planes que cubrían un espectro más amplio de la población y a necesidades más específicas. El Plan Materno Infantil (PMI a partir de 1993)²⁵, el Plan Vida (1996), y Tercera Edad (ASOMA) cubrieron necesidades de *salud y de alimentación* de población infantil y de madres y ancianos.

La cuestión de la *vivienda* quedó relegada al plan FONAVI, a partidas de fondos especiales (Fondo del Conurbano, etc.) y a la asistencia social directa, tales como la tramitación personal de chapas, colchones etc. en las dependencias municipales, que fueron respondidas con recursos locales y/o Provinciales.

Como un rasgo destacable, podemos notar que recién hacia el final de los años 90' (1997 con el Plan Trabajar) el municipio contó con políticas de *empleo* para paliar y atender la problemática de la desocupación a través de distintos programas. (Jefas y Jefes de Hogar, Barrios Bonaerenses, entre otros).

Vinculado al Plan analizado en este trabajo, hacia 2004, El Ministerio de Desarrollo Humano de la Provincia de Buenos Aires había reestructurado y dado un nuevo impulso al Fondo de Fortalecimiento de Programas Sociales (de ahora en más, el Fondo) que es el marco que engloba al Plan Municipal, el que se caracterizará más abajo.

La sucesión de planes, y en el marco de la creciente demanda por parte de la población, obligó a considerar una forma de organizar las distintas dependencias municipales vinculadas a la cuestión social, con los fines de dar una respuesta más o menos eficiente a la cuestión: ¿cómo entregar la mercadería que llegaba al municipio?, ¿de qué modo generar mecanismos de control sobre las entregas?, ¿cómo organizar el trabajo en forma eficiente?, ¿cómo responder a la demanda creciente de planes por parte de los beneficiarios? o ¿cómo frenar la demanda permanente de planes en un contexto de escasos recursos?

En este sentido, los planes y programas que llegaron al municipio desde los niveles Nacional y Provincial, tuvieron el acto fundacional de otorgar un nombre y una modalidad para abordar los múltiples problemas sociales con la que cuentan los municipios en torno a la pobreza. El desempleo en los jefes de hogar, las mujeres jóvenes embarazadas, la desnutrición infantil comenzaron a ser un problema con un principio de solución en el nivel local en la medida en que existieron oportunamente programas para nombrarlos y abordarlos.

Pero si la llegada de planes y programas tuvieron un impacto administrativo, también lo hicieron, en la dinámica político- partidaria. En este sentido, se presentaron históricamente algunos cuestionamientos que atravesaban al campo político sobre la transparencia o corrupción de los actos de entrega de bienes y servicios contenidos en los distintos planes sociales. Para citar un ejemplo, en Julio de 1990, en el Honorable

Concejo Deliberante se conformó una comisión especial para tratar la desaparición de frazadas destinadas a la ayuda social de la Dirección de Acción Social municipal²⁶. Y se podría afirmar que durante el gobierno del intendente Juzwa (1995-2003), el arco político opositor, consideraba como una crítica al intendente, la utilización político-partidaria de los beneficiarios de programas sociales.

Estas cuestiones en definitiva terminaron por involucrar a la gestión de programas sociales con un lugar preponderante en la dinámica política donde se vinculan múltiples actores en el nivel local.²⁷

La corriente de la Política: la crisis del 2001, las elecciones de 2003 y el ingreso a la agenda de gobierno del Plan Municipal

Si bien históricamente Berisso reviste una cuestión social problemática, la que ha sido atacada con diversas políticas en distintos momentos, con la nueva gestión iniciada en 2003, se propuso un plan específico, que definió a la pobreza como el problema social principal que se debía afrontar. Parte de esta nueva propuesta está estrechamente vinculada a la crisis del 2001 y a la campaña electoral municipal de 2003, que operaron como ventanas de oportunidades abiertas en la corriente de la política, para intentar un cambio en la agenda de gobierno.

Hacia el 2001 la crisis que afectaba a la Argentina era económica, social y política: las instituciones partidarias y representativas en general se encontraban en descrédito. (Torre 2004) Con el grito “que se vayan todos” se había presentado una ciudadanía movilizada a través de múltiples formas (piquetes, asambleas barriales, movimientos de ahorristas, etc.), mayoritariamente por fuera de las instituciones (Cheresky 2006), que si bien no tenían las pretensiones de tomar el poder, exigían un conjunto heterogéneo de cuestiones. La crisis política se extendía desde las instituciones de representación partidaria como así también hacia las prácticas políticas que el Estado, y más precisamente los partidos en el gobierno sostenían. De este modo, frente a la amplitud y extensión de aquello que la ciudadanía entendía como corrupción, comenzaron a surgir asociaciones (Poder ciudadano, Conciencia, etc.) y una vuelta a la política en las calles que promovía y exigía, entre otros valores, la participación ciudadana, la transparencia y el control de las acciones gubernamentales y partidarias en manos de la sociedad civil. (Rodríguez Blanco: 2006)

Sin embargo, semejante crisis había dejado en pie los fundamentos mismos del sistema democrático. De hecho el voto y los mecanismos constitucionales para designar autoridades parecían funcionar. Desde el alejamiento de De la Rúa de la presidencia, lo sucedieron Rodríguez Saa y tras su renuncia Duhalde. El gobierno de éste último fue efímero aunque alcanzó para realizar una devaluación, y anunciar elecciones presidenciales para Abril de 2003, que se efectuarían en los niveles municipal, provincial y nacional.

Como expresión de la crisis que atravesaban los partidos, el peronismo se encontraba dividido en el momento de enfrentar las elecciones. Entre quienes aspiraban a ganar las presidenciales en aquellos días se encontraban Rodríguez Saa que había sido presidente por unos días, Kirchner, el gobernador de Santa Cruz que en aquel momento tenía el apoyo del ex gobernador y entonces presidente Duhalde y por último Menem, que ya había ocupado la presidencia por dos mandatos consecutivos.²⁸

Si bien las campañas en el escenario Provincial y Nacional seguían su curso, en el nivel local se prestaba especial atención a estas decisiones y los candidatos justicialistas intentaban unir sus candidaturas a las figuras de mayor renombre del ámbito Provincial y Nacional. Pero si las aspiraciones para la presidencia dentro del peronismo nacional convocaban a 3 candidatos, eran 5 quienes en un principio se dispusieron a participar de la contienda en el ámbito local. De estos, sólo 3 participarían de las elecciones internas del Partido Justicialista para elegir al candidato local en Febrero de 2003, y los otros dos irían por fuera del partido.

Las máximas aspiraciones a ocupar el ejecutivo municipal las tenían el intendente del momento, Juzwa que intentaba ejercer su tercer mandato consecutivo ya que había sido electo en 1995 y re-electo para gobernar durante el período 1999-2003.

Su contrincante más cercano era Slezack, quien había sido secretario de Gobierno durante su última gestión y que había renunciado junto al secretario de Cultura y subsecretario de tierras para lanzar su propia candidatura, también dentro del partido justicialista. Esta ruptura, provocó adhesiones en el diario para uno u otro sector (Slezack o Juzwa), de distintas Unidades Básicas y también rupturas en el sindicato de trabajadores municipales por causa de la interna. Sostenemos que lo que estaba en juego allí junto a la decisión sobre quién sería el candidato del peronismo local, era una disputa sobre quiénes se encolumnaban en el ámbito local por uno u otro elector.²⁹

Si bien estos dos últimos candidatos apoyaban en el nivel nacional a Kirchner y en el provincial a Solá, Justo Alvarez, el tercer candidato justicialista, se acercaba a Menem en el nivel nacional y a Rico en el Provincial.

Los otros dos candidatos que se presentaban directamente a las elecciones, es decir, sin competir en las elecciones internas eran Angel Celi, que daba su apoyo a Rodríguez Saa, y por último Carlos Nazar, que también había sido intendente durante el período 1983- 1987, que presentaba la particularidad de apoyar a Solá como gobernador en la Provincia y a Carlos Menem para las elecciones Nacionales.³⁰

Tras una campaña cargada de cruces y acusaciones, las internas en el peronismo local que daría a conocer el candidato del partido, se realizaron hacia fines de Marzo y dieron ganador a Quique Slezack con el 53,7% de los votos³¹.

Pero si antes de las internas los cruces fueron intensos, luego, primó la opción de trabajar juntos en el ámbito local a favor de la candidatura de Nestor Kirchner. Ante la inminencia de las elecciones nacionales, los referentes locales del peronismo intentaron conducir en forma unida sus votos hacia las urnas de este referente nacional. De este modo, los candidatos que antes disputaron las internas (principalmente Juzwa y Slezack), a partir de reuniones con referentes nacionales comenzaron a colaborar a favor de la candidatura nacional del referente justicialista.³²

En el mes siguiente, en Abril de 2003 se produjeron las elecciones nacionales que decidieron una segunda vuelta entre el candidato Menem y Kirchner. En el ámbito local, el Frente por la lealtad de Kirchner obtuvo 12.983 votos contra 8.552 de los que apoyaron a Menem. Finalmente, Menem se bajó de su candidatura y resultó electo el presidente Kirchner que asumió en Mayo de 2003.

Una vez resuelta la elección nacional, aún quedaban por realizar las elecciones municipales y provinciales, previstas para Septiembre. Entre los meses de Julio y Agosto de 2003 el candidato electo junto al comando electoral del PJ hicieron un llamado, según el candidato Slezack a "*profesionales, técnicos, docentes, estudiantes,*

dirigentes comunitarios y vecinos en general para diseñar de un modo colectivo y pluralista el futuro plan de Gobierno puesto que aún pueden incorporarse a la tarea de discusión y consenso de conclusiones sobre las distintas problemáticas". Agregó también que "la convicción de escuchar a todos y trabajar con todos y en la necesidad de que la comunidad se asuma a sí misma como partícipe de la definición de sus necesidades y de la resolución de sus problemas".³³

Durante los meses de Julio y Agosto se organizaron mesas de debate sobre cuatro ejes centrales en distintos puntos de la ciudad: Producción y Trabajo; Rol del Municipio; Territorio y Medio Ambiente y Desarrollo Humano.

Podemos pensar que si bien los contenidos sustanciales del plan en cuestión no se definieron allí específicamente, dichos encuentros tuvieron la intención de organizar y conseguir los apoyos necesarios para legitimar el próximo gobierno. Podemos arrojar la hipótesis que estos encuentros tuvieron al menos dos sentidos, uno hacia el exterior y otro hacia el interior del partido:

Por un lado, se realizó con vistas a conformar un proyecto visible ante los votantes de la ciudad (sentido externo) a desarrollar en el caso en que el PJ ganara las elecciones. Por el otro (sentido interno), en ellos se visualizaba a los sectores del PJ local (punteros, concejales, ex intendentes, organizaciones sociales, comedores, dirigentes de instituciones, referentes de programas sociales, etc.) que apoyaban y acompañaban al gobierno electo.³⁴

En estas comisiones asistieron aproximadamente 300 personas³⁵ de la ciudad, entre ellos, los candidatos del PJ derrotados en las elecciones internas (Juzwa y Alvarez) y como cierre final contó con las palabras del candidato y gobernador Solá.

De las jornadas quedaron al menos algunas ideas, ciertos apoyos y el slogan de campaña "escuchar a todos, trabajar con todos" con el que Slezack ganó las elecciones para intendente con algo más del 40% de los votos en Septiembre de 2003.³⁶

En el municipio y en medio de la campaña electoral, se propusieron esbozar una plataforma electoral participativa, con discusiones abiertas sobre los tópicos y problemas locales, que luego, en algunos casos, pasarían a estructurar la agenda de gobierno.³⁷

4- EL FONDO DE FORTALECIMIENTO DE PROGRAMAS SOCIALES. CARACTERÍSTICAS GENERALES.

El Plan Municipal se estructuró sobre la base del Fondo de Fortalecimiento de Programas Sociales del Ministerio de Desarrollo Humano de la Provincia de Buenos Aires que hacia principios de 2004, se encontraba en reestructuración.

El Fondo es un proyecto de descentralización de fondos Provinciales hacia los Municipios a los fines de permitir *"que la gestión local pueda instrumentar programas con mayor agilidad"* y promover un contacto fluido entre Provincia y Municipios a través de la *"asistencia técnica y evaluación permanente"* y a la vez favorecer la *"modernización del Estado y el fortalecimiento de la sociedad civil"*³⁸. Para esto, era necesario también, *"promover la participación ciudadana tendiendo a eliminar las*

*relaciones clientelares que someten, fragmentan y desorganizan a los destinatarios de las políticas sociales*³⁹.

El Fondo estipulaba la descentralización de recursos previa presentación de proyectos sociales por parte de cada municipio. La Provincia asignó la cantidad de fondos de acuerdo a un ranking de municipios elaborado en función de un índice de vulnerabilidad social⁴⁰. De este modo, los municipios con mayor vulnerabilidad, obtenían un porcentaje mayor de dinero para financiar sus proyectos.

La finalidad del Fondo era *“instalar un nuevo modelo de gestión desde el MDH en relación a la implementación de políticas sociales desde una visión integral del niño y la familia*⁴¹ y se alentaba a que los proyectos que debían presentar los municipios colocaran su foco en dos ejes centrales: Políticas de Seguridad Alimentaria y Programas de Promoción y protección de derechos de niños, niñas y adolescentes. Se buscaba el *“fortalecimiento de los vínculos familiares y comunitarios y en particular se privilegiaran los planes alimentarios y aquellos que involucren niños, niñas y adolescentes con los siguientes contenidos:*

1- incremento de la calidad de vida de las familias

2- fomento de la solidaridad intergeneracional

3- apoyo a la familia como garante de la cohesión social

*4- apoyo particular a las familias en situación de riesgo social y otras situaciones especiales*⁴²

Con estos elementos, en Marzo de 2004, recién iniciado el nuevo gobierno, desde la Dirección de Acción Social del Municipio se diseñó el Plan Municipal. A cerca del Proyecto que presentó el Municipio de Berisso, técnicos del Ministerio de Desarrollo Humano de la Provincia de Buenos Aires, lo clasificaron como: *“bajo nivel metodológico en la formulación del proyecto, pero con intentos de coordinar los contenidos del proyecto a los ejes del documento base del Fondo de fortalecimiento a Políticas Sociales*⁴³

El proyecto, presenta algunas particularidades, que pasaremos a describir:

Coloca su foco de acción sobre la pobreza, definiendo de éste modo el problema social al que se pretende atacar. *“La pobreza y, más grave aún, el proceso de exclusión social es una realidad que se ha venido extendiendo en nuestra ciudad durante los últimos años*⁴⁴

A la vez se encarga de definir su propia visión, es decir la visión estatal sobre la misma: *“La pobreza es, por lo pronto, un síndrome situacional en el que se asocian el infraconsumo, la desnutrición, precarias condiciones de habitabilidad, bajos niveles educacionales, malas condiciones sanitarias, una inserción inestable, un cuadro actitudinal de desaliento y apatía, poca participación en los mecanismos de integración social y quizás la adscripción a una escala particular de valores diferenciada en alguna medida al resto de la sociedad.*⁴⁵

Ante esta situación problemática y con estas definiciones, el Plan se propone el objetivo de *“promover la inclusión social progresiva de la población de menores recursos de nuestra ciudad, mediante el desarrollo de las capacidades y potencialidades a fin de que esta pueda, a partir de sí misma, mejorar sus condiciones generales de vida.*⁴⁶

El Plan Municipal de Fortalecimiento a Programas Sociales: las estrategias para afrontar la pobreza.

El Plan, en sus lineamientos, reconoce que: *“La naturaleza compleja y multifacético del fenómeno de la pobreza, requiere para su superación, acciones simultáneas en diversos planos de la vida social. La pobreza se constituye en una especie de causalidad circular en la cual, por ejemplo, las deficiencias nutricionales inciden sobre el estado de salud, lo cual se traduce en limitaciones para la capacitación, el empleo y la productividad, que a su vez condicionan negativamente los niveles de ingreso, reiniciándose el ciclo nuevamente”*⁴⁷

Tal como sugiere el Fondo, sus ejes de acción están anclados en la familia y no en el individuo, debido a que las políticas sociales enfocadas de este modo: *“conlleva al fracaso y la fragmentación e ineficiencia de muchas de las política sociales encaradas”*⁴⁸ y se estructura en cinco líneas transversales con sus propios objetivos de trabajo y a la vez, vinculados entre si:

- Riesgo Nutricional,
- Prevención y contención de situaciones de riesgo social,
- Capacitación e incorporación a la producción,
- Desarrollo comunitario
- Incorporación de tecnologías de gestión

Estas cinco líneas de acción, se crearon sobre planes y programas que tienen continuidad con relación a gestiones anteriores, (Plan Más Vida, Proyecto Adolescentes, Acción social directa -tramitación de recursos como frazadas, colchones, chapas, tirantes, etc. ante ministerios provinciales, la entrega de módulos alimentarios, a comedores comunitarios, etc.- y con la creación de otros nuevos: Dietas especiales, refuerzo alimentario para pacientes con HIV- SIDA, conformación de cooperativas de trabajo con beneficiarios del Plan Jefas y Jefes de Hogar, puesta en práctica de los Equipos Comunitarios, creación del área de Violencia Familiar).⁴⁹

Con la implementación simultánea de estas cinco líneas de acción, el Plan propuso atacar a la pobreza de un modo integral, atendiendo a las múltiples dimensiones incluidas en el concepto anteriormente descrito.

A su vez, el Plan prevé un desarrollo programático *gradual*, con relación a la incorporación de los beneficiarios según la disponibilidad de recursos; *flexible*, de acuerdo a la simultaneidad de distintos subprogramas y sus articulaciones con diferentes programas en ejecución, tanto del nivel nacional y provincial y a la vez, *transparente*, de acuerdo al control comunitario en el proceso de planificación, implementación y evaluación de acciones del Estado.

De acuerdo a esto, algunas líneas de acción se orientan a sostener el modo de gestión tradicional de política social, centrada en la acción social directa y vinculada a la alimentación de esa población. Otras, presentan como rasgo novedoso a la participación ciudadana a partir de la conformación de equipos comunitarios, como una vía posible para fortalecer vínculos entre organizaciones barriales y municipales y mejorar la situación de esa población a la vez que favorecer la transparencia en la gestión.

Se consideran también dos dimensiones en este diseño: por un lado la dimensión temporal, distinguiendo entre el corto plazo definido por la *“emergencia, en especial la*

nutricional y habitacional” y el largo plazo donde “las políticas de emergencia dejen de ser asistencialistas para convertirse en aspectos de políticas socialmente integradas”⁵⁰

El funcionamiento del plan se estructuró sobre tres pilares:

- La conformación de Equipos Comunitarios, integrados por la *“comunidad educativa, profesionales de las unidades sanitarias, equipo de la secretaría de Promoción Social, Equipos de trabajo social de programas en vigencia (Plan Más Vida), instituciones barriales, comedores comunitarios, organizaciones no gubernamentales*
- *Beneficiarios Directos*
- *Organismos públicos y privados involucrados en forma directa con la problemática”⁵¹*

De este modo, la conformación de Equipos Comunitarios aparece como una cuestión estratégica en el programa, al concentrar varios elementos: la articulación a partir de lazos de cooperación entre el Estado y la sociedad civil, las intenciones por modificar el modo asistencial con el que se venían implementando programas sociales anteriores, avanzar hacia un cambio en el modo de gestionar políticas sociales y la posibilidad de que los beneficiarios logren la “inclusión social” a partir del desarrollo de sus propias capacidades.

El proyecto político como posicionamiento moral.

En los lineamientos del Proyecto del Plan que se analiza, junto a las consideraciones generales y las líneas de acción, quedaron expresadas determinadas visiones que encierran apreciaciones morales por parte de quienes lo elaboraron.

La pobreza es vista como un problema moral que afecta al desarrollo sostenido y a las instituciones públicas: *“el padecimiento de la pobreza por amplios sectores de una sociedad [...] no es sólo un problema de moral pública, sino que representa un serio obstáculo para el desarrollo sostenido y un reto permanente para la estabilidad de las instituciones públicas”⁵²*

Al expresarlo en términos de “moral pública”, podemos entender que el programa no sólo tiene la intención de aliviar la pobreza, sino que muestra a su vez la voluntad por crear valores públicos, regir conductas encauzando las acciones de distintos sectores de la sociedad (justamente, la de los más empobrecidos) y a la vez, regir la acción social del municipio de un modo distinta a las anteriores gestiones.

Entendemos que las apreciaciones morales se expresan tanto con relación a las prácticas de gestión previas a la iniciada en 2003, como con relación al comportamiento de los beneficiarios del Plan Municipal.

Sobre las prácticas anteriores, el Plan las caracteriza como: *“de carácter parcial, desarrollo discontinuo, cobertura limitada, fragmentación sectorial, relaciones clientelares y tendencia a la acumulación, prioridades horizontales desarticuladas que imposibilitan la operación unidireccional en el campo social”⁵³*

A partir de la letra del plan, observamos que el proyecto establece un conjunto de valores deseables que se oponen en forma dicotómica a valores previos:

- Desarrollo - promoción comunitario /asistencialismo: Se entiende que el asistencialismo con el que se caracteriza a las líneas de acción incluidas en programas

anteriores debe ser superado progresivamente para transformarse en “*políticas socialmente integradas*”

- Transparencia – control – información / corrupción: La transparencia aparece como un tópico que puede garantizarse a partir del “*control comunitario en el proceso de planificación, implementación y evaluación de acciones*”.

- Solidaridad - confianza /desconfianza: la solidaridad y confianza entre organizaciones del Estado y la Sociedad civil como “*pilares para el cambio social*”.

De este modo, se espera de los beneficiarios de programas sociales que participen en el proceso de gestión (implementación y evaluación del programa), y de las organizaciones y actores estatales barriales (trabajadores sociales, médicos y personal de las escuelas y jardines) que colaboren en las tareas del barrio y en definitiva con el programa en cuestión.

5- CONCLUSIONES

En este trabajo se describieron los elementos que contribuyeron al ingreso en la agenda del gobierno conformado a fines de 2003 en el Municipio de Berisso (Provincia de Buenos Aires) del Plan Municipal de Fortalecimiento a Programas Sociales y se describieron sus elementos constitutivos.

El ingreso y el lugar en la agenda de gobierno del Plan de Fortalecimiento a Políticas Sociales lo vinculamos con el desempeño de las corrientes de problemas, de políticas públicas y de política, que se unieron a partir de ciertas oportunidades.

En la corriente de los problemas, observamos que el surgimiento de la pobreza como problema de atención pública si bien presenta cierta especificidad en este Plan, se remonta al proceso de desmantelamiento de un importante complejo productivo ligado a la industria a partir de políticas macroeconómicas que comenzaron a aplicarse a principios de la década del 70'. Este proceso dejó importantes secuelas en el ámbito local, que quedaron expuestos a partir de los altos índices de pobreza y desempleo que se fueron presentando. Sin embargo, dimos cuenta de que quienes conformaron los distintos gobiernos, tuvieron como mecanismo principal para visualizar problemas a los eventos que adquieren conocimiento público (cierre de los frigoríficos, despido de trabajadores de las industrias locales, crisis en 1989, en 2001, etc.)⁵⁴. De este modo, además de prestar atención a la recomposición de un entramado productivo local (a los que los anteriores gobiernos asociaban los problemas sociales principales), los actores locales decidieron también, a partir de este Plan, afrontar la pobreza de un modo integral.

Se pudo ver también el modo en que el mencionado Plan presenta continuidad (pese a las rupturas que propone) con programas sociales implementados en el municipio desde la vuelta de la democracia, especialmente con los desarrollados en la década de los 90 dirigidos a paliar los efectos del desmantelamiento del complejo productivo local. El mismo, se erigía a partir de la continuidad de planes y programas que llegaban desde gestiones anteriores al tiempo que proponía algunos cambios con relación a las prácticas de gestión y de la orientación en algunas políticas sociales:

Con relación a las prácticas de gestión previas, el plan se afirmaba en un conjunto de principios y visiones sobre las buenas prácticas de gestión, que se describieron en función de aquello con lo que se quería romper:

- Desarrollo - promoción comunitario/ asistencialismo:
- Transparencia – control – información / corrupción:
- Solidaridad - confianza /desconfianza

En cuanto a las orientaciones en la política social se presentaron como novedosos los siguientes elementos:

a) enfocar el problema principal a resolver en la pobreza, a partir de una estrategia que abordaba en forma integral su principales problemáticas (alimentación, empleo, violencia familiar, etc.).

b) apostaba a que los beneficiarios de los planes y programas en curso y las organizaciones sociales presentes en cada barrio participen junto a la municipalidad en la resolución de las distintas problemáticas en el marco de Equipos Comunitarios.

c) promover la conformación de cooperativas de trabajo a partir de los beneficiarios de programas de empleo.

A su vez, ubicamos el desarrollo del Plan en el llamado a la participación ciudadana para diseñar objetivos de gobierno realizada por el candidato Slezack, en medio de la campaña electoral para intendente de 2003.

Por último, consideramos que estos elementos se pudieron unir a partir de las siguientes oportunidades: la expresión de un “humor nacional” por parte de la ciudadanía hacia 2001, que cuestionaba ciertas prácticas políticas de funcionarios y gobernantes (clientelismo político, corrupción) y aspiraba a insertar cambios orientados hacia la transparencia y la participación ciudadana. Por otro lado, la conformación de un nuevo gobierno a finales de 2003 que actuó como una oportunidad para intentar cambios en la agenda y la reestructuración en el Ministerio de Desarrollo Humano del Fondo de Fortalecimiento de Programas Sociales que le brindó a los municipios la oportunidad de contar con fondos para implementar programas sociales.

6- BIBLIOGRAFÍA

- Adriani, L., y Suarez; M. J. (2003). Transformaciones en el mercado de trabajo del Gran La Plata en el contexto de convertibilidad. En P. Pintos (comp.). *Pensar La Plata. Políticas públicas, sociedad y territorio en la década de los noventa*, La Plata: Ed. Al Margen

- Aguilar Villanueva, F., L. (1993). Estudio introductorio. En Aguilar Villanueva, L., F. (ed.) *Problemas públicos y agendas de gobierno*, México: Porrúa.

- Amaral, S. (2005); Fama nacional y política local: Pinky en La Matanza, 1999. En Amaral, S.amuel y Stokes, S. *Democracia local. Clientelismo, capital social e innovación política en la Argentina*, Buenos Aires: Eduntref.

- Andrenacci, L. (2002). Politización perversa y segmentación social. Dos dilemas de la política social local en la Región Metropolitana de Buenos Aires. En Universidad Nacional de Quilmes, *Primer Congreso Nacional de Políticas Sociales*.
- Aronskind, R. (2001). *¿Más cerca o más lejos del desarrollo? Transformaciones económicas en los '90*, Buenos Aires: Libros del Rojas – UBA.
- Arzaluz Solano, S (2005). La utilización del estudio de caso en el análisis local. *Religión y Sociedad*. 32.
- Auyero, Javier (2001). *La política de los pobres. Las prácticas clientelistas del peronismo*; Buenos Aires: Manantial
- Bourdieu, P. (1996). Espíritus de Estado. Génesis y estructura del campo burocrático. *Sociedad*. 8
- Carpio, J. y Novacovsky, I. (1999).(comp.). *De igual a igual. El desafío del Estado ante los nuevos problemas sociales.*, Buenos Aires: FCE- SIEMPRO- FLACSO.
- Cohen, M., March, J., Olsen, J. (1972). A garbage can model for organizational choice. En *Administrative science quarterly*. 1
- Cheresky; I. (2006) La ciudadanía y la democracia inmediata. En Cheresky, I. (comp.), *Ciudadanía, sociedad civil y participación política*; Buenos Aires: Miño Dávila
- Chiara, M. (2000) El nivel local de implementación de las políticas sociales: características y problemas. Algunas reflexiones en torno a los municipios del conurbano bonaerense. En VVAA. *Pobres, pobreza y exclusión social*, Buenos Aires: Ceil-Conicet.
- D´amo, O., García Beaudoux, V. y Slavinsky, G. (2003). Argentina de la crisis de 2001 a un nuevo presidente. En *Iconos*. 17.
- Eguía, A. (2004) Pobreza y reproducción familiar: propuesta de un enfoque para su estudio. En *Cadernos CRH*. 40
- Elder, Ch. y Cobb, R. (1993) Formación de la Agenda. El caso de la política de los ancianos en Aguilar Villanueva, L. F. (ed.) *Problemas públicos y agendas de gobierno*, México: Porrúa.
- Frederic, S. (2004). *Buenos vecinos, malos políticos. Moralidad y política en el Gran Buenos Aires*, Buenos Aires: Prometeo Libros.
- Geertz, C. (2001). *Negara. El Estado-teatro en el Bali del siglo XIX*. Barcelona: Paidós
- Grassi, E., Hintze, S., y Neufeld, M.(1994) *Políticas sociales, crisis y ajuste estructural. Un análisis del sistema educativo, de obras sociales y de las políticas alimentarias*, Buenos Aires: Espacio

- Golbert, Laura (1996) Viejos y nuevos problemas de las políticas asistenciales. En *Serie de Estudios CECE*, Buenos Aires.
- Iucci, M. y Santa María, J. (2007) Entre la definición y las prácticas. La participación en programas sociales en el discurso de los agentes locales del Municipio de Berisso (Provincia de Buenos Aires). En Eguía, A. y Ortale, S. (comp.) *Programas sociales y participación en la provincia de Buenos Aires*, La Plata, en prensa en la Editorial de la UNLP.
- Kingdon, J.(1995). *Agenda, alternatives and public policies*, Estados Unidos: Longman
- Levitsky, S. (2002) Una desorganización organizada: estructura y dinámica interna de la organización partidaria de base del peronismo contemporáneo. En *Política y gestión* 3.
- Lindblom, Ch. (1991) *El proceso de elaboración de políticas públicas*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública (INAP)
- Lobato, M., Z, (2001). *La vida en las fábricas. Trabajo, protesta y política en una comunidad obrera, Berisso (1904 – 1970)*; Buenos Aires: Prometeo/Entrepasados.
- Martínez, N. G. (2005) La conformación de la agenda de gobierno: el caso de la gestión de Martín Sabatella en el Municipio de Morón. *Tesis de maestría en Políticas Públicas y Gerenciamiento del Desarrollo*, Universidad Nacional de San Martín
- Maurich: M., R. (2005). Partidos políticos y gobierno en el ámbito municipal: organizaciones partidarias, gabinetes de gobierno y desempeño democrático en Avellaneda, Quilmas y Florencio Varela (1983-1999). En Amaral, S. y Stokes, S. *Democracia local. Clientelismo, capital social e innovación política en la Argentina*, Buenos Aires: Eduntref.
- Muñiz Terra, L. (2007). *Trayectorias laborales de ex trabajadores de YPF: un acercamiento a la problemática laboral de la reestructuración productiva*. Tesis de Maestría en Ciencias Sociales del Trabajo UBA.
- Mustapic, A. M. (2002) Del partido peronista a partido justicialista. Las transformaciones de un partido carismático. En Abal Medina, J. M. y Cavarozzi, M. *El asedio a la política. Los partidos latinoamericanos en la era neoliberal*. Buenos Aires: HomoSapiens.
- Ostrom, E. (1999). Institutional rational choice: an assessment of the institutional analysis and development framework. En Sabatier, P. (ed); *Theories of the policy process*. Westview Press: Estados Unidos.
- Panella, C.(comp.) (2003) *Berisso. Escenas de su historia*, Buenos Aires: ADAI – Asociación Amigos del Archivo Histórico de la Provincia de Buenos Aires.
- Rodríguez Blanco, M. (2006). Representación política, deliberación y acción colectiva. Piqueteros y asambleístas: dos figuras de la participación de la sociedad civil en Argentina. En Cheresky, I. (comp.), *Ciudadanía, sociedad civil y participación política.*; Buenos Aires: Miño Dávila

- Sanucci, L. (1983) *Berisso. Un reflejo de la evolución Argentina*; Buenos Aires: Edición de la Municipalidad de Berisso.
- Torre, J. C. (2004) La movilización de las expectativas democráticas. En Di Marco, Graciela y Palomino, Héctor (comp.) *Reflexiones sobre los movimientos sociales en Argentina*. Buenos Aires: Jorge Baudino – UNSAM.
- Villar, A. (2004). Una década de desarrollo local en Argentina. Balance y perspectiva. En *Mundo Urbano*, [On Line], octubre-diciembre de 2004. Disponible en www.mundourbano.unq.edu.ar. (Julio 2007)

Fuentes utilizadas

- Municipalidad de Berisso, Dirección de Acción Social, *Plan Municipal de Fortalecimiento a Programas Sociales*, sin año.
- Municipalidad de Berisso, Secretaría de Promoción Social, *Secretaría de Promoción Social*, (2006)
- Municipalidad de Berisso, Secretaría de Producción, *La Producción en Berisso. Aportes para la consolidación de un plan de Desarrollo Local* (2007)
- Poder Ejecutivo de la Provincia de Buenos Aires, *Ley 13163*, Marzo de 2004
- Provincia de Buenos Aires, Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires, Subsecretaría de Programación y Desarrollo, *Programa de reactivación de Berisso y Ensenada. Informe de la Comisión*. Documento de Trabajo N° 3. (1984)
- Provincia de Buenos Aires, Ministerio de Desarrollo Humano; *Fondo de Fortalecimiento de Programas Sociales. Manual Operativo I. Fundamentos y estructura funcional*, sin año.
- Provincia de Buenos Aires, Ministerio de Desarrollo Humano; Subsecretaría de Coordinación Operativa; *Fondo de Fortalecimiento de Programas Sociales. Informe de gestión y evaluación de proyectos*, 2005

Periódicos:

- Diario *El Día*. 1998- 2001
- Semanario *El Mundo de Berisso* 1983- 2001.

Datos estadísticos:

- Cicowicz, M. y Posadas, J. (2000) Características regionales del empleo y del desempleo. En, *Cuadernos de economía* N° 55, Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires.
- Lamarche, C. y Posadas, J. (1998) Análisis de la actividad económica de la Provincia de Buenos Aires” en *Cuadernos de economía* N° 43, Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires, 1998

-Provincia de Buenos Aires, Ministerio de Economía, Dirección Provincial de Estadística, *Estadísticas Sociales*. [On Line], <http://www.ec.gba.gov.ar/Estadistica/Ftp/home1.htm> (Visitado en Diciembre de 2006)

¹ Este trabajo se realiza en el marco de una beca financiada por el Concejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), enmarcada en una investigación más amplia: "Distintas perspectivas para el análisis de la pobreza y las políticas sociales", acreditado en el Programa de Incentivos a la Investigación del Ministerio de Educación de la Nación desde 2007 y dirigido por la Dra Amalia Eguía y la Dra Susana Ortale; desarrollado por miembros del equipo de trabajo del Centro Interdisciplinario de Metodología de las Ciencias Sociales (CIMECS) de la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación de la Universidad Nacional de La Plata. (UNLP).

² Arzaluz, Solano (2005). Pág. 114

³ La distinción entre generalización analítica y estadística le pertenece a Yin, R. (1994). *Case study research. Design and methods*. Applied social research methods. Estados Unidos: Sage Publications. Citado por Arzaluz Solano (2005)

⁴ Aguilar Villanueva, L. (1993) Pág. 29

⁵ El análisis se suele complejizar con la consideración de la acción racional de otros actores que intervienen en el proceso. Aquí se suelen considerar estrategias de persuasión y otros tipos de juegos para imponer una decisión sobre las demás.

⁶ Lindblom, Ch. (1991)

⁷ Con esto denomina a todos aquellos actores que se ocupan de aportar soluciones a una problemática de acuerdos a áreas específicas: planificadores, académicos, grupos de interés, personal administrativo, etc. Destaca que el rol de los especialistas se centra en aportar distintas propuestas y alternativas para tratar la problemática visualizada.

⁸ con humor nacional, caracteriza a cierto clima en el que varias personas de un país piensan cuestiones similares frente a una temática, sucesos que ocurren, por ejemplo, en tiempo de crisis

⁹ Bourdieu, P. (1993), Geertz, C. (2000)

¹⁰ Frederic, S. (2004), Pág. 43, extraído de Howell, Signe (ed.), *The ethnography of moralities*, London, Routledge, 1997.

¹¹ Elder, Ch y Cobb, R (1993)

¹² Ver Aronskind, R. (2001).

¹³ Ver, Carpio, J. y Novacovsky, I. (1999)

¹⁴ La autonomía del Municipio se logró en la década del 50. Por esto hablamos de la zona conformada por La Plata, Berisso y Ensenada.

¹⁵ Villar, A. (2004). Pág. 4

¹⁶ Como afirma Muñoz Terra (2007) excepto la siderurgia y los Astilleros, el resto de las industrias desarrollaban sus actividades con relación a la refinería de YPF.

¹⁷ Panella, C. (2003)

¹⁸ La empresa Swift vendió sus propiedades en 1982 a Campbell Soup Company quien paralizó la producción y llevó las maquinarias a la sucursal de su empresa en Rosario, dejando al personal que aún continuaba allí en la calle.

¹⁹ Estos elementos marcaron la trama política local de este período y del siguiente. Información obtenida a partir de Semanario El Mundo de Berisso 1983- 1989 y del *Programa de reactivación de Berisso y Ensenada. Informe de la Comisión*. Documento de Trabajo N° 3. (1984) del Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires.

²⁰ Adriani, L y Suarez, M. (2003) Pág. 284

²¹ El Polígono Industrial se instaló en las tierras que ocupaba el Swift a partir de la compra del predio por parte de la Provincia de Buenos Aires. Actualmente se encuentran radicadas 75 empresas, en su mayoría pequeñas (de acuerdo al monto de su facturación y la ocupación de mano de obra), según: Municipalidad de Berisso, (2007) *La Producción en Berisso. Aportes para la consolidación de un Plan de Desarrollo Local*.

²² Las instancias de decisiones propias de la compra de terrenos y conformación del Parque Industrial tuvo las características de un escándalo político, por la magnitud de las controversias que encerró. A pesar de que se compraron las tierras para instalar el Parque en 1999, aún no se inició ninguna obra para ponerlo en funcionamiento.

²³ Grassi, E. et. al (1994)

²⁴ Este último, fue ideado en el ámbito local y financiado con fondos privados (personas o instituciones), que fue el "Padrinazgo para un niño". La idea era que aquellos interesados en apadrinar a un niño lo pudieran hacer. Ser padrino implicaba ayudar en la alimentación y en la salud por un período de 6 meses con opción a la renovación a niños carenciados. Semanario "El Mundo de Berisso", semana del 10 - 16/09/1984. El Programa dejó de funcionar en 1992.

²⁵ Las fechas entre paréntesis indican el momento en que comenzaron a implementarse en el Municipio, según el semanario "El Mundo de Berisso".

²⁶ Este hecho y otros de mayor envergadura llevaron a la destitución de su cargo al intendente del período (1987- 1991).

²⁷ Como sugieren entre otros, Andrenacci (2002), Chiara (2000), Frederic (2004), Auyero (2001).

²⁸ se sigue a D'amo, Beaudoux y Slavinsky,(2003)

²⁹ Como dice Mustapic (2002) sobre el peronismo, "la lucha interna por el poder divide las aguas entre amigos y enemigos hasta que se llega a un veredicto, ya sea por acuerdo o por decisión de los afiliados".

³⁰ Hay una discusión pendiente: ¿qué quiere decir que "apoyan a"? o "se encuentran auspiciados por", como dice Amaral, S. (2005) y por otro lado, ¿a qué se deben sus disidencias en el ámbito local? Según Mustapic (2002), podría ser no sólo debido a diferencias ideológicas marcadas por el referente nacional, sino también debido al trabajo y dominio en distintos territorios del municipio de los distintos punteros.

³¹ Las cifras finales de las elecciones internas del PJ fueron las siguientes:

Slezack: 10.490 votos (53,7%)

Juzwa: 7950 (40,7%)

Justo Alvarez 859 (4,3%)

Diario El mundo de Berisso, semana del 28/3/3 – 3/4/03

³² El mundo de Berisso, semana del 4-10 de Abril de 2003.

³³ Diario El Día 27/julio 2003

³⁴ Esta interpretación está en la línea sobre el rol que tienen punteros y demás actores informales en la organización del partido peronista que a grandes rasgos sostienen ente otros Levitsky,(2002) Frederic (2004), Auyero (2001)

³⁵ según El Mundo de Berisso, semana del 18-24/7/03

³⁶ En las elecciones generales de Septiembre el candidato Slezzack ganó la intendencia con el 49, 76% de los votos. En cuanto al Concejo Deliberante, El PJ retenía 5 bancas y 3 bancas en consejo escolar y ganaba dos del sector de Nazar que se unirían a las de Slezzack. El Concejo deliberante local quedaba una vez más, con mayoría justicialista. El Mundo de Berisso, semana del 5-11/9/03.

³⁷ Es interesante a la vez, comparar con la campaña electoral de 1999 en Avellaneda, Quilmes y Florencio Varela donde la ausencia de este tipo de debate da pie para que Maurich (2005) concluya sobre la baja calidad en el desempeño democrático local.

³⁸ Fondo de Fortalecimientos a Programas Sociales, Pág. 7

³⁹ Fondo de Fortalecimientos a Programas Sociales, Pág. 29

⁴⁰ Ente esos indicadores, se pondera: "cantidad de población en condiciones de NBI, índice de mortalidad infantil, los nacimientos bajo peso, las causas asistenciales iniciadas en el Fuero de Menores y la cantidad de defunciones por causas parasitarias e infecciosas", Poder Ejecutivo de la Provincia de Buenos Aires, Ley 13.163

⁴¹ Fondo de Fortalecimientos a Programas Sociales, Pág. 8

⁴² Fondo de Fortalecimientos a Programas Sociales, Pág. 29

⁴³ Fondo de Fortalecimiento a Programas Sociales. Informe de gestión y evaluación de Proyectos, Pág. 2

⁴⁴ Plan Municipal de Fortalecimiento a Programas Sociales, Pág.1

⁴⁵ Plan Municipal de Fortalecimiento a Programas Sociales, Pág. 1. Al respecto, podemos decir que es una definición de pobreza que coloca el énfasis en las carencias de estos sujetos y no en los elementos que disponen. Ver Eguía (2004)

⁴⁶ Plan Municipal de Fortalecimiento a Programas Sociales, pág. 2

⁴⁷ Plan Municipal de Fortalecimiento a Programas Sociales, pág. 2

⁴⁸ Plan Municipal de Fortalecimiento a Programas Sociales, pág. 2

⁴⁹ Municipalidad de Berisso, "Secretaría de Promoción Social", Abril de 2006. Pág. 1

⁵⁰ Plan Municipal de Fortalecimiento a Programas Sociales, pág. 2

⁵¹ Plan de Fortalecimientos de Fortalecimiento a Programas Sociales, Pág. 4

⁵² Plan de Fortalecimientos de Fortalecimiento a Programas Sociales , Pág. 1 El subrayado es nuestro.

⁵³ Plan de Fortalecimientos de Fortalecimiento a Programas Sociales, Pág. 1

⁵⁴ Lo relacionamos también con las escasas capacidades con las que cuenta el área social del Municipio para obtener información estrechamente vinculada con la cuestión social. (Iucci – Santa María, (2007)).