

La descentralización de las políticas sociales en la visión de los funcionarios municipales y los concejales

A fin de relevar la percepción que tienen sobre la descentralización de las políticas sociales quienes constituirían los principales responsables de su formulación y ejecución, se realizaron 182 entrevistas a funcionarios municipales y concejales en diversos municipios del Conurbano y del Interior de la Provincia de Buenos Aires. Con las mismas se ha relevado la percepción de los principales actores del Desarrollo Humano Local acerca de las oportunidades y capacidades para la descentralización de las políticas sociales. Las opiniones relevadas permiten dar cuenta de la voluntad política de 44 gobiernos locales.

Las entrevistas fueron realizadas a funcionarios de todas las jerarquías municipales, en distritos que fueron seleccionados con un criterio que permitiera discriminar según características diferenciadas en cuanto al tamaño de la población, la región, el partido político gobernante y la continuidad o el cambio de intendente municipal en las últimas elecciones. Entre otros, fueron entrevistados 22 intendentes municipales, 44 secretarios y subsecretarios y 41 directores de diferentes áreas –en especial, gobierno, acción social y hacienda. También fueron entrevistados delegados municipales, jefes de departa-

mento o de división, asesores, coordinadores de programas, profesionales y empleados de planta permanente. En particular, se privilegió la formulación de entrevistas a funcionarios directa o indirectamente vinculados con la ejecución de programas sociales, pero a la vez que ocuparan cargos de jerarquía en el gobierno municipal. En cuanto a los concejales, además de los criterios mencionados, se priorizó que en la selección se incluyera tanto a los que pertenecían al partido gobernante local como a los que son oposición en su distrito.

Objetivos prioritarios y obstáculos para la gestión municipal

La investigación se inició con un relevamiento de los objetivos que los entrevistados consideraban prioritarios para su gestión. La formulación de un proyecto estratégico y de los programas instrumentales necesarios para llevarlo a cabo, claramente explicitados y conocidos por los ciudadanos, permite articular recursos

INVESTIGACIÓN SOBRE PERCEPCIÓN DE FUNCIONARIOS MUNICIPALES Y CONCEJALES ACERCA DE LA DESCENTRALIZACIÓN DE POLÍTICAS SOCIALES EN LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES FICHA TÉCNICA

Tipo de investigación: entrevistas estructuradas a informantes calificados.

Universo: funcionarios y concejales municipales del Conurbano y del Interior de la Provincia de Buenos Aires.

Muestra: 131 funcionarios de 42 municipios y 51 concejales de 34 municipios.

Instrumento de recolección de datos: cuestionario estructurado, con preguntas abiertas y escalas ordinales.

Dirección del estudio y procesamiento: Programa Argentino de Desarrollo Humano.

Relevamiento en el Conurbano: alumnos del Taller de Práctica Profesional

de la Carrera de Trabajo Social de la Universidad Nacional de Buenos Aires.

Fecha de realización: agosto a octubre de 2000.

y esfuerzos provenientes del interior del municipio o incluso de fuera de él. No solamente amplía las oportunidades de transformar la realidad en función de los objetivos planteados, sino que también permite ampliar capacidades para poder conseguir otros objetivos accesorios. Además, en la medida en que lo hagan propio, un proyecto de largo plazo desarrolla en los ciudadanos un mayor sentimiento de identificación con la comunidad.

El grueso de las respuestas de los funcionarios se orienta hacia la necesidad que tienen los municipios de desplegar estrategias cuyo objetivo sea la reestructuración económica y la generación de políticas sociales que permitan el fortalecimiento de la producción local y la generación de empleo. Algunos gobiernos municipales se encuentran apoyando el desarrollo de distintos proyectos locales que se derivan en microemprendimientos de características variadas de acuerdo con las realidades de cada distrito. Otros distritos apuntan a formular e instrumentar planes de desarrollo estratégico participativo. Por último, numerosos municipios aspiran a fomentar el empleo y la producción mediante la realización de grandes obras públicas de infraestructura o de servicios para otras regiones.

En segundo lugar, prevalecen como proyectos centrales de los gobiernos locales todas las tareas orientadas a responder las demandas cotidianas de los vecinos a través del área de acción social. Dichas actividades, en muchos casos, trascienden cuestiones puntuales, como la entrega de medicamentos o de prótesis, y se encuentran encuadradas en programas que intentan resolver diferentes problemas de modo integral. En cada distrito se desarrollan emprendimientos variados para dar respuesta de manera creativa a la crisis socioeconómica que enfrentan. Entre ellos figuran:

- ◆ creación de centros comunitarios;
- ◆ programas de promoción y fortalecimiento de organizaciones comunitarias;
- ◆ asistencia a menores en la calle;
- ◆ otorgamiento de hospedaje y apoyo financiero a estudiantes con reducidos recursos para realizar carreras universitarias en otras localidades;

- ◆ creación de espacios que promueven la participación mediante el desarrollo de actividades solidarias;
- ◆ ferias del trueque;
- ◆ capacitación de desocupados;
- ◆ planes alimentarios de emergencia coordinados con organizaciones comunitarias;
- ◆ transformación de programas sociales en microemprendimientos autosostenibles.

En tercer lugar, son las acciones en el área de salud las que concentran la mayor cantidad de respuestas de los funcionarios consultados. En esta área se destacan los esfuerzos dirigidos a lograr la efectiva articulación intersectorial y el fortalecimiento del primer nivel de atención mediante la instrumentación de estrategias propias de la atención primaria de la salud.

En cuarto lugar, las respuestas se agrupan en torno al área de obras públicas que incluyen iluminación, construcción de cloacas, desagües, pavimentación, diversas obras de infraestructura y programas de construcción de viviendas.

En orden de menciones, aparecen luego aquellos municipios para los que el principal proyecto de gobierno se centra en aspectos institucionales. Se refieren a la modernización de la gestión, abarcando acciones vinculadas a la reingeniería en las áreas técnico administrativas, a fin de aumentar la eficiencia en el gasto, el mejoramiento de la recaudación, la agilización de la atención y el logro de una mayor transparencia en el acceso a la información.

Finalmente, se encuentra un grupo de municipios que mencionan como principal proyecto alternativas de desarrollo vinculadas a oportunidades específicas:

- ◆ instalación de unidades penitenciarias;
- ◆ saneamiento y desarrollo de la costa;
- ◆ integración de proyectos de producción alternativa con otros municipios;
- ◆ instalación de unidades académicas o universitarias;
- ◆ ampliación de rutas o construcción de canales;
- ◆ instalación de plantas de tratamiento de residuos sólidos domiciliarios;
- ◆ programas de titularización de tierras.

Entre los concejales, se observa que se asigna una mayor importancia a los proyectos referentes a la reforma y modernización del Estado municipal y el mejoramiento de la tarea legislativa, además de procurar la formulación de mecanismos que garanticen la transparencia del gobierno local.¹

Siguiendo el orden de frecuencia de las menciones, otros concejales trabajan en proyectos vinculados al desarrollo económico y a la generación de empleo en sus distritos. También indican que se proponen elaborar proyectos que garanticen la participación ciudadana, en reconocimiento de la necesidad de institucionalizar espacios que permitan la concertación entre la dirigencia política y las distintas organizaciones de la comunidad. En este sentido, mencionan proyectos de creación de la Defensoría del Vecino, Referéndum y consulta popular, y Defensoría Municipal de Servicios Públicos. En algunas legislaturas, el tratamiento de estos temas ocurre de modo más orgánico en el ámbito de comisiones creadas a tal fin, por ejemplo, las de Defensa del Usuario.

Existe unanimidad de opinión en los concejales consultados en cuanto a la necesidad de acordar con la comunidad para garantizar el éxito de su labor legislativa, aunque las distintas denominaciones utilizadas dan a entender ciertas diferencias en la naturaleza de tales interlocutores.

Otros motivos de preocupación de los concejales giran en torno a sus propias capacidades para legislar sobre temas que den respuesta efectiva a las demandas de los vecinos y hagan más eficiente la gestión del Estado local como proveedor de servicios.

Finalmente, en las entrevistas a los ediles se mencionan variados proyectos que abordan las problemáticas de cada distrito, vinculados –por orden de importancia– a salud pública, acción y promoción social, seguridad, educación, transportes, deportes, cultura, ordenamiento del código urbano, obras públicas.

En los distritos de baja densidad de población también se menciona la necesi-

dad de jerarquización y fortalecimiento de sus delegaciones municipales.

Si se comparan las respuestas de los concejales con las de los funcionarios, se observa que éstos otorgan mucho mayor importancia a las obras públicas y ligeramente mayor a las políticas sociales, en tanto los concejales priorizan en mayor medida los proyectos vinculados a la producción y la generación de empleo.

Examinando las respuestas de funcionarios y concejales por la jerarquía de los cargos que ocupan, se observa que los de nivel superior tienden a mencionar en mayor medida las obras públicas como principal proyecto, y los de menor categoría las políticas sociales.

El análisis diferenciado de los municipios por cantidad de recursos por habitante en el presupuesto, demuestra que los de mayor disponibilidad de recursos mencionan como prioritarias a las políticas sociales y al desarrollo de la participación comunitaria, en tanto los de menores recursos apelan a las obras públicas y al desarrollo de emprendimientos productivos.

Además de los principales proyectos de su gestión, se consultaron a los funcionarios y concejales los obstáculos que percibían como principales para su logro. El análisis de estas respuestas permite no solamente conocer cuáles son sus opiniones sobre los aspectos estructurales que frenan el desarrollo de proyectos de transformación, sino que a la vez constituye una medida de la relevancia que espontáneamente se le otorga a la descentralización de las políticas públicas para el cumplimiento de sus funciones: un cuarto de los entrevistados mencionó como obstáculos principales la insuficiente descentralización, las limitaciones legales o la necesidad de desarrollar la capacidad de gestión municipal, sin que previamente se les haya preguntado específicamente sobre ello. De todas formas, esta proporción aumenta a medida que se asciende la categoría institucional del funcionario: si bien los de mayor jerarquía no suelen hacer referencia a la necesidad de fortalecer la capacidad de gestión, sí mencionan como

¹ En el caso de los concejales, se los consultó por los objetivos prioritarios de su gestión y no por el principal proyecto del actual gobierno municipal, debido a que no necesariamente deben compartir éste –debe tenerse en cuenta que muchos de ellos son oposición en su distrito– y porque en algunos casos terminarán su mandato en un período levemente superior a un año.

obstáculos principales la insuficiente descentralización y las limitaciones a la autonomía municipal.

Pero, como era previsible, la mitad de los funcionarios consultados encuentra como principal escollo la escasez de recursos presupuestarios, sin observarse grandes diferencias según el nivel de recursos presupuestarios por habitante. Atribuyen estos problemas a la baja recaudación y a eventuales retrasos en el cumplimiento por parte de la Provincia en la transferencia de fondos correspondientes a la coparticipación. Para aliviar los efectos de este inconveniente, algunos municipios recurren a fondos provenientes de créditos otorgados por el Programa de Financiamiento a los Municipios del Ministerio de Economía o de organismos internacionales.

En segundo lugar, se menciona con frecuencia la necesidad de ampliar la autonomía municipal mediante una Reforma de la Carta Magna Provincial o la modificación de la Ley Orgánica Municipal.

Se señala además la necesidad de ampliación de las políticas de protección para las empresas locales, de radicación de industrias con proyectos de magnitud, de las oportunidades en el acceso al crédito. También se menciona la urgencia por incrementar las políticas provinciales que favorezcan una planificación del desarrollo estratégico municipal.

Entre los aspectos intrainstitucionales que dificultan la gestión de los gobiernos locales, se señalan con frecuencia la falta de infraestructura y de recursos humanos capacitados. También se percibe como aspecto negativo la puja de intereses entre diferentes grupos partidarios y entre diversos intereses corporativos. A esto se suma, en algunos casos, la desventajosa posición geográfica por la distancia con la sede de un Gobierno Provincial que aún centraliza numerosas funciones de gobierno.

Finalmente, muchos distritos son desbordados por la realidad socioeconómica imperante que dificulta la realización de su proyecto de gobierno. A esto lo suelen traducir no solamente en una reducción de la base tributaria, sino también en una insuficiente participación ciudadana y en la formulación de demandas cons-

tantes de la comunidad que superan su capacidad para dar respuesta, que a la vez les obstaculiza la superación del asistencialismo.

Por su parte, los concejales señalan como obstáculos principales las limitaciones que imponen la Constitución Provincial y las leyes vigentes para el ejercicio de la plena autonomía municipal y las insuficientes atribuciones con que cuenta el Concejo Deliberante. Por otro lado, algunos remarcan la escasa coordinación entre las distintas instancias gubernamentales locales.

Por cantidad de menciones, el segundo escollo lo suelen encontrar los concejales en la necesidad de actualizar las prácticas políticas de los dirigentes y los vínculos establecidos con la comunidad. Manifiestan también una frecuente prevalencia de intereses partidarios por sobre las reales necesidades de los ciudadanos.

En tercer lugar, otro problema de envergadura lo constituye la insuficiencia de recursos económicos, y en algunos casos se plantea la urgencia de revisar las proporciones asignadas a cada distrito por coparticipación.

Los concejales consultados también manifiestan, entre otros aspectos negativos para su gestión cotidiana, la inadecuación de la infraestructura municipal y la escasez de personal técnico capacitado.

Opinión sobre la autonomía municipal y la descentralización

Una amplia mayoría de los funcionarios municipales consultados coincide en que una mayor descentralización permitiría una gestión más eficiente de los proyectos locales. Consideran que la plena autonomía debe darse con las correspondiente descentralización administrativa y económica. También sugieren la descentralización tributaria con recaudación directa de los impuestos provinciales. Señalan además que el aumento de la autonomía municipal significaría una dismi-

nución de la burocracia, con un sensible ahorro de tiempo y esfuerzo dedicados a trámites en la instancia provincial.

Resultó muy escaso el número de funcionarios que consideraron que los municipios cuentan con autonomía suficiente, y otros pocos hablaron de mejorarla y no de aumentarla.

También entre los concejales existe una significativa coincidencia de opiniones respecto a la necesidad de dar un marco legislativo fuerte a la autonomía municipal mediante la reforma de la Constitución Provincial y de la Ley Orgánica Municipal.

Otro tema de preocupación para los concejales consultados lo constituye el referido a los recursos económicos; proponen para ello la descentralización tributaria y la revisión de la coparticipación, no sólo respecto al monto de las partidas asignadas a cada municipio, sino también a ciertas demoras en la recepción de las mismas. También algunos ediles entrevistados sostienen que un aumento de la autonomía municipal disminuiría sensiblemente la burocracia, permitiendo a los gobiernos locales agilizar la administración y ejecución de diferentes programas.

Otros señalan la necesidad de modificar el régimen electoral, sugiriendo la realización de la elección de intendente en forma independiente de la de concejales.

Finalmente, se considera que una mayor autonomía municipal favorecería el desarrollo de emprendimientos que superen el rol asignado a los municipios como meros prestadores de servicios.

En cuanto a las funciones de gobierno que deberían descentralizarse desde la Provincia hacia los municipios, la mayoría de los funcionarios entrevistados consideran que la más importante es el traspaso de los programas sociales: el 46% de los funcionarios municipales afirmó la prioridad de trasladar esa función a los gobiernos locales.

Un segundo lugar, pero mucho más alejado (21%), lo ocupó el traspaso del cobro de impuestos a las comunas, invirtiendo el proceso de coparticipación desde el municipio hacia la Provincia.

En tercer lugar, se mencionan las políticas de salud y las de educación. En

este último aspecto, la demanda de descentralización más bien hace referencia a tareas de administración del personal no docente y de mantenimiento de las escuelas, no al conjunto de la gestión de la educación. Notable es el hecho de que en los municipios de menor cantidad de recursos presupuestarios por habitante prácticamente no se menciona la descentralización de políticas vinculadas a la educación. Respecto a la descentralización de la seguridad pública, existen opiniones encontradas, a pesar de haber sido mencionada por el 11% de los funcionarios.

Luego, algunos entrevistados hicieron referencia a la necesidad de descentralizar las obras públicas, los planes de vivienda y las políticas de empleo.

Finalmente, aparecen menciones relacionadas con otras necesidades, tales como la descentralización del Registro Civil, del contralor sobre las industrias o el registro de productos, del control ambiental y de los recursos hídricos. En esta lista de demandas, se encuentra también la facultad para otorgar personería jurídica a las organizaciones comunitarias.

Independientemente del tamaño del municipio o del partido político gobernante, entre los concejales también predomina la demanda de descentralización de las políticas sociales (44%). Pero los ediles consultados mencionan en mucho mayor proporción que los funcionarios la opinión favorable a la descentralización del cobro de impuestos (33%) y de las políticas de seguridad pública (29%). También ellos demandan una mayor descentralización de políticas de salud y educación, pero otorgan mucho menor importancia al traspaso de las obras públicas, la construcción de viviendas o el fomento de la producción. También se reclama mayor autonomía para evaluar desde el municipio los proyectos de radicación de parques industriales, la habilitación de supermercados y de industrias. Otros aspectos señalados incluyen la reforma de la Carta Magna Provincial y de la Ley Orgánica Municipal a fin de permitir a cada municipio dictar su propia Carta Orgánica.

Los ediles también demandan mayor descentralización del poder judicial y un aumento de las competencias de los

jueces de paz y la instalación de tribunales de cuentas locales, aspecto prácticamente ignorado entre los funcionarios entrevistados. Finalmente, aparecen demandas por mayores facultades para la resolución de problemas vinculados a realidades específicas de cada municipio: por ejemplo, los referidos al manejo de puertos o de los sistemas hidráulicos.

Considerando en conjunto funcionarios y concejales, a medida que aumenta la categoría del cargo que ocupan, crece también la opinión favorable a la descentralización de las diferentes funciones de gobierno mencionadas, especialmente el cobro de impuestos, la seguridad pública, la educación y las obras públicas.

Condiciones instrumentales para la descentralización

La mayoría de los funcionarios entrevistados opina que la condición primordial para el éxito de una política de descentralización se basa en el traspaso efectivo, continuo e institucionalizado de los recursos económicos.

En segundo lugar, se manifiesta la necesidad de recibir asistencia técnica continua desde las distintas áreas del gobierno provincial, entendida como asesoramiento específico y capacitación del personal municipal para la prestación de servicios.

En tercer lugar, los funcionarios municipales entrevistados sugieren mejorar la articulación con las áreas provinciales de gobierno, disminuyendo instancias burocráticas, generando ámbitos para el diálogo, el consenso, la planificación conjunta y la coordinación de políticas.

Un cuarto grupo de respuestas sugiere la realización de diagnósticos, en cada distrito, acerca de la situación socioeconómica y laboral y sobre las capacidades de incremento de la producción, a fin de situarse en la realidad en que se encuentran para potenciar sus oportunidades ante la descentralización.

Por otro lado, algunos funcionarios manifiestan la necesidad de diferenciar

políticas de descentralización para los municipios del Conurbano y de las orientadas al resto de la Provincia, en especial las que se implementen en distritos pequeños.

Asimismo, se sugiere como condiciones para mejorar la capacidad de gestión municipal la promoción de diferentes acciones en el nivel local, tales como la generación de espacios que incrementen la participación comunitaria, la instrumentación de planes estratégicos de Desarrollo Humano y la formulación de presupuestos participativos. Muchos funcionarios consultados consideran que la formación de consorcios entre municipios vecinos resulta muy positiva, en tanto potencia las capacidades para resolver problemas comunes.

Por último, en el aspecto intrainstitucional se menciona la necesidad de promover una mejor articulación entre las áreas municipales, con mayor desarrollo de las de supervisión y control de gestión.

Los concejales priorizan como condición para una descentralización exitosa la evaluación de las potencialidades de cada distrito para establecer políticas de Desarrollo Humano, atendiendo a su realidad actual y a sus capacidades. En especial, sugieren prestar particular atención a las marcadas diferencias entre los municipios que conforman el Conurbano y las heterogeneidades de los del Interior de la Provincia. También destacan la importancia de capacitar al personal municipal y de proveer a los municipios de sistemas informáticos adecuados para cumplir exitosamente con los objetivos propuestos.

Teniendo en cuenta la existencia de diferentes propuestas de optimización de la autonomía municipal, se les ha consultado a los funcionarios y concejales entrevistados por la importancia que le asignaban a una serie de problemas vinculados a su capacidad de gestión. A fin de permitir una ordenación completa, dejando de lado el sistema de formulación de propuestas espontáneas propias de los ítems analizados precedentemente, se les ha requerido a los entrevistados establecer un orden de importancia sobre un listado de problemas:

- ◆ régimen electoral;
- ◆ competencias y atribuciones de los órganos deliberativos;

- ◆ composición del gasto municipal;
- ◆ servicios públicos;
- ◆ nuevas misiones del departamento ejecutivo;
- ◆ cobro judicial de impuestos, rentas y multas;
- ◆ recursos municipales;
- ◆ atribuciones inherentes al régimen municipal en la Constitución Provincial.

En conjunto, concejales y funcionarios afirman que la prioridad debería asignarse a los recursos económicos municipales, aunque prácticamente la misma relevancia se les otorga a las atribuciones inherentes al régimen municipal en la Constitución Provincial. Entre los concejales, este último aspecto es el priorizado, relegándose a un segundo lugar el problema de los recursos.

El tercer lugar lo ocupa la composición del gasto municipal, aunque entre los funcionarios del área de acción social existe mayor tendencia a mencionarlo como problema prioritario.

Cuarto y quinto lugar en orden de

importancia se asigna a las nuevas misiones del departamento ejecutivo y a las competencias y atribuciones de los concejos deliberantes: este último aspecto es colocado en tercer lugar de importancia por los concejales.

Los últimos lugares en importancia los ocupan los servicios públicos, el régimen electoral y el cobro judicial de impuestos, rentas y multas.

Los ordenamientos mencionados no varían según el partido político que gobierna el municipio: presentan exactamente el mismo criterio, según quien gobierne sea el Partido Justicialista, la Alianza o una agrupación vecinal. Tampoco se observan diferencias en la valoración de los diferentes ítems mencionados según la categoría de los funcionarios, la región a la cual pertenece cada municipio o los recursos presupuestarios por habitante, lo cual demuestra un amplio consenso respecto a las prioridades para una política de optimización de la autonomía municipal.

Cuadro I

Importancia asignada a diferentes temas para mejorar la autonomía municipal

	Área				Total
	Acción social	Gobierno y hacienda	Otras áreas del PEM	HCD	
Recursos municipales	1°	2°	1°	2°	1°
Atribuciones del régimen municipal en la Constitución	3°	1°	2°	1°	2°
Composición del gasto municipal	2°	3°	4°	4°	3°
Nuevas misiones del departamento ejecutivo	4°	4°	3°	5°	4°
Competencias y atribuciones de los HCD	5°	6°	5°	3°	5°
Servicios públicos	6°	5°	6°	6°	6°
Régimen electoral	7°	8°	7°	7°	7°
Cobro judicial de impuestos, rentas y multas	8°	7°	8°	8°	8°

Descentralización de políticas sociales

La mitad de los funcionarios municipales consultados considera que, si la ejecución de programas sociales estuviera exclusiva o principalmente a cargo del municipio, habría una asistencia más

efectiva, ya que es el gobierno local el que conoce en mayor medida los desafíos y necesidades de su comunidad.

En segundo lugar, se menciona que la descentralización de esta área garantizaría una administración más eficiente de los recursos y una sensible disminución de la burocracia. Se plantea que el intendente así dejaría de ser un “comisionista

semanal que va a La Plata a recorrer los organismos del Estado Provincial”.

Los funcionarios mencionan también como ventaja la mayor posibilidad que tiene el municipio de definir sus propios programas de acuerdo con realidades heterogéneas y cambiantes. Por otro lado, consideran que la planificación de acciones desde el municipio permitiría ir reemplazando gradualmente el asistencialismo por proyectos autosostenidos.

Respecto a los efectos desfavorables que produciría la completa descentralización de la gestión de los programas sociales, se señalan la imposibilidad de cubrir todas las demandas por falta de recursos, los peligros de ejecutar los distintos programas con un criterio arbitrario o clientelista y la insuficiencia de personal en cantidad y calidad. También se percibe como otro posible aspecto negativo la insuficiencia de controles de gestión y evaluación.

La mayoría de los concejales consultados coinciden con los funcionarios en que, si las políticas sociales estuvieran exclusivamente a cargo del municipio, habría una asistencia más efectiva y directa a los vecinos, se evitaría la superposición de programas y habría una más eficiente administración de los recursos. Entre otros aspectos, señalan como beneficios la disminución de trámites burocráticos, la ampliación de la posibilidad de formular programas locales específicos y el aumen-

to de la equidad en la distribución, por ser los efectores locales los mejores conocedores de las necesidades de sus vecinos. Entre las desventajas de una completa descentralización del área de bienestar social, se indica la escasez de recursos para la completa instrumentación de los programas y la posibilidad de hacer un uso clientelístico de los mismos.

También en este aspecto se les requirió a los funcionarios y concejales entrevistados que establecieran un orden de importancia entre ocho ítems vinculados a eventuales dificultades para la gestión de programas descentralizados en su municipio:

- ◆ insuficiente traspaso de recursos hacia el municipio, o inconstancia en el traspaso;
- ◆ insuficientes atribuciones legales en el municipio;
- ◆ insuficiente capacitación del personal municipal que debe ejecutar las políticas;
- ◆ deficiencias de coordinación entre áreas internas del municipio;
- ◆ deficiencias en la definición de objetivos;
- ◆ dificultades para adaptar los criterios de ejecución a la realidad del municipio;
- ◆ gastos excesivos en recursos administrativos;
- ◆ superposición de programas de distintas instituciones nacionales o provinciales.

Cuadro II

Importancia asignada a dificultades para la gestión de programas sociales

	Área				Total
	Acción social	Gobierno y hacienda	Otras áreas del PEM	HCD	
Traspaso de recursos insuficiente o inconstante	1°	1°	1°	1°	1°
Superposición de programas	4°	2°	2°	2°	2°
Deficiencias en la definición de objetivos	2°	4°	4°	3°	3°
Dificultades en la adaptación a la realidad del municipio	5°	5°	3°	4°	4°
Atribuciones legales insuficientes	6°	6°	6°	6°	5°
Gastos en recursos administrativos	8°	3°	5°	7°	6°
Capacitación del personal insuficiente	7°	7°	7°	5°	7°
Deficiencias de coordinación entre áreas internas	3°	8°	8°	8°	8°

La dificultad en la cual hay prácticamente unanimidad sobre su condición prioritaria es la referida a la insuficiencia o inconstancia en el traspaso de recursos: el temor vinculado a una eventual descentralización que fuera acompañada de una reducción presupuestaria en los programas sociales es uno de los obstáculos más mencionados por los funcionarios y concejales entrevistados. Pero ésa es solamente una parte del problema, ya que también se demanda una institucionalización de la descentralización de los programas sociales, de forma tal de normar claramente las responsabilidades para cada nivel estatal. Ello se debe a que –especialmente los funcionarios pero también muchos de los concejales– afirman que, si llegan a descentralizarse las políticas sociales, el traspaso debe ser definitivo: como afirmara un funcionario municipal, “si nos pasan los programas, que sea para siempre, porque si después los vuelven a centralizar, la gente va a seguir viniendo a reclamarnos al municipio”. Además, la institucionalización de las políticas sociales descentralizadas constituiría una garantía para su continuidad, ya que, como se describiera en el capítulo anterior, existe una mayor tendencia a aplicarse en forma intermitente los programas sociales que el resto de las políticas públicas. Ello no solamente genera a los funcionarios tensiones con los beneficiarios, sino que suele derivar para éstos en un menoscabo de sus oportunidades económicas, a la vez que produce fuertes desequilibrios en el presupuesto municipal.

En segundo lugar, se menciona como dificultad relevante la superposición de programas, aspecto que de todas formas debería poder resolverse mucho más fácilmente desde una perspectiva descentralizada, en tanto ésta implica la posibilidad de reformular las políticas existentes.

La deficiencia en la definición de los objetivos de los programas sociales es la cuestión mencionada en tercer lugar entre los entrevistados, aunque ha sido destacada en mayor medida entre los funcionarios que pertenecen al área de acción social de su municipio. También estos funcionarios mencionan con mucho mayor énfasis un aspecto que el resto de los en-

trevistados prácticamente ignora –hasta el punto que, promediando con ellos, este ítem ocupa el último lugar–: las deficiencias de coordinación entre áreas internas del propio municipio. Es muy probable que esto se deba a que perciben ser relegados por las restantes áreas municipales. Para ellos, las deficiencias en la definición de objetivos de los programas y en la coordinación con otras áreas del municipio son problemas más importantes que la superposición de programas. También se observa un peculiar énfasis en ambas cuestiones –coordinación y definición de objetivos– entre los funcionarios que pertenecen a municipios que han cambiado de partido gobernante en las últimas elecciones.

El cuarto lugar en las prioridades para la resolución de dificultades en la gestión de programas sociales descentralizados lo ocupan las de adaptación de los mismos a la realidad del municipio. También éste sería un aspecto mucho más fácilmente solucionable en la medida en que la descentralización de políticas sociales favorezca la autonomía municipal para la fijación de objetivos y metodologías.

Las tres últimas cuestiones mencionadas por los funcionarios y concejales entrevistados –además de las ya referidas deficiencias de coordinación– son la insuficiencia de atribuciones legales del municipio, los gastos excesivos en recursos administrativos que acarrearía la descentralización de programas –aspecto mencionado especialmente por los funcionarios de las áreas de gobierno y hacienda– y la insuficiencia en la capacitación del personal.

No se observan diferencias en las prioridades entre los funcionarios y concejales entrevistados según el partido político, la jerarquía del cargo que ocupan, el tamaño de la población de cada distrito, ni la distancia de cada municipio respecto al Conurbano. Entre las comunas con menor cantidad de recursos presupuestarios por habitante, existe una mayor tendencia a priorizar las deficiencias de coordinación entre áreas internas, especialmente en las localizadas en el Gran Buenos Aires.

Además de las dificultades que se percibían como prioritarias para la gestión de programas sociales descentralizados, se expuso a los funcionarios y concejales

entrevistados un listado de aspectos de las políticas públicas en los que eventualmente debería fortalecerse la capacidad de los municipios para llevar adelante tales programas. El ordenamiento de la frecuencia de menciones de cada aspecto puede servir para medir de qué manera los responsables de la gestión local establecerían una agenda de prioridades para que el Estado Provincial pueda fortalecer su capacidad de gestión de políticas sociales.

La capacidad institucional fue mencionada por el 44% de los entrevistados; en ella se incluyen las atribuciones legales de los municipios, las funciones descentralizadas de gobierno y la cantidad de recursos financieros disponibles.

En segundo lugar, un 35% de los funcionarios y concejales menciona la capacidad de gerenciamiento, donde se incluye la articulación entre liderazgos políticos, técnicos y comunitarios, así como el manejo de técnicas de gestión.

Luego, con muy leves diferencias en la frecuencia con que son mencionadas, se ubican la capacidad de organización –entre otros aspectos, el diseño del organigrama, la composición del gasto municipal y la ejecución de políticas por programas–, de cooperación con otras instituciones –organizaciones comunitarias, otros municipios, organismos provinciales y nacionales, otros organismos internacionales, académicos, etc.– y la capacidad del personal permanente, temporario o contratado –entre otras, cantidad de personas en el área, dedicación, idoneidad, perfiles profesionales, entrenamiento específico, etc.

Una cuarta parte de los funcionarios y concejales mencionó la importancia de fortalecer la capacidad de gestión de información en los municipios, por ejemplo, respecto a datos sobre beneficiarios actuales o potenciales de los programas sociales, sobre recursos disponibles o sobre el manejo y aplicación de técnicas de evaluación de programas.

También un 23% de los entrevistados afirmó que debería desarrollarse la capacidad de convocatoria de las comunas, aspecto en donde se destacan el fomento de la participación comunitaria, la difusión de las políticas públicas y la promoción de la identidad local.

En último lugar, aunque señalada por el 22% de los funcionarios y concejales, se menciona la necesidad de desarrollar la capacidad instrumental o tecnológica para la gestión de programas sociales, entre otras cuestiones, del *software*, equipamiento, instalaciones y movilidad del personal.

Ahora bien, a diferencia de las otras cuestiones ya referidas, en estos ordenamientos existen grandes diferencias según el área al cual pertenecen los funcionarios entrevistados. Los que trabajan en el área de acción social destacan especialmente la necesidad de desarrollar la capacidad tecnológica y la del personal. Los funcionarios del área de gobierno y hacienda otorgan mucha menor relevancia que el resto a la capacidad de gerenciamiento, y los concejales priorizan por sobre todo la capacidad de cooperación con otras instituciones, y otorgan menor importancia a la capacidad del personal y al desarrollo del aspecto tecnológico.

En los municipios en los que cambió el partido gobernante en las últimas elecciones, se destaca la necesidad de desarrollar la capacidad de gerenciamiento y del personal.

A medida que asciende la categoría del cargo institucional que ocupan los entrevistados en su municipio, aumenta la tendencia a privilegiar el fortalecimiento de la capacidad institucional y de organización. Entre los de menor categoría, se destacan la capacidad de gerenciamiento y el desarrollo tecnológico. También este último aspecto es mencionado especialmente en los municipios con menor cantidad de recursos presupuestarios por habitante.

Cuadro III

¿En qué aspectos debería mejorarse la capacidad de gestión de programas sociales?

	Área				Total
	Acción social	Gobierno y hacienda	Otras áreas del PEM	HCD	
Capacidad institucional	47%	40%	44%	44%	44%
Capacidad de gerenciamiento	47%	23%	37%	29%	35%
Capacidad de organización	30%	37%	24%	33%	31%
Capacidad de cooperación con otras instituciones	23%	37%	12%	49%	30%
Capacidad del personal	44%	37%	27%	16%	30%
Capacidad de gestión de información	28%	27%	20%	29%	26%
Capacidad de convocatoria	16%	30%	22%	27%	23%
Capacidad tecnológica	44%	17%	20%	7%	22%

Propuestas para el mejoramiento de la gestión municipal

Además de las cuestiones referidas en el apartado precedente, se solicitó a los entrevistados la formulación de propuestas espontáneas para el mejoramiento de la gestión municipal. Los funcionarios entrevistados consideran, entre otras, una capacitación específica del personal municipal para la formulación y ejecución de políticas sociales y para la articulación eficiente entre áreas y programas municipales. La misma debería complementar una mayor capacitación continua y obligatoria del personal municipal en aspectos generales de sus funciones, así como un mayor esfuerzo en la formación de los dirigentes políticos en cuestiones no meramente asociadas a sus funciones: fundamentos de las instituciones democráticas y del pluralismo político y social, representación política, Desarrollo Humano, estructura social y económica, historia política y social.

También los funcionarios sugieren la modificación del estatuto del empleado municipal vigente, que establece un sistema de jerarquías más vinculado a la antigüedad que a los méritos. Además, se propone asignar mayor cantidad de personal técnico-profesional para ocupar puestos

de planificación y ejecución de políticas sociales.

En muchos casos, la capacitación del personal municipal puede realizarse a través de una mayor coordinación con distintas áreas del Gobierno Provincial, que dispone de gran cantidad de profesionales con extensa experiencia en la gestión de programas sociales.

Otra propuesta mencionada es una adecuación entre la eficacia de las administraciones locales en la promoción del Desarrollo Humano y la asignación de la coparticipación, a través de un sistema de “premios y castigos”. Tal sistema no debería tener únicamente una visión basada en el aumento de la recaudación tributaria, sino más bien debería fundarse en el incremento de ciertos indicadores claves de Desarrollo Humano: de otra forma, la coparticipación se convertiría en una mera compensación monetaria de los descuidos y los daños que producen otras áreas de la gestión estatal.

En forma asociada a esta propuesta, algunos entrevistados mencionan que deben establecerse normas comunes para aumentar la transparencia de la gestión municipal mediante la sostenida publicación y difusión de todos los actos de gobierno, lo que debería complementarse con periódicas auditorías externas.

Se plantea también la importancia de modernizar el sistema informático de

los municipios a fin de hacer más eficiente la tarea administrativa, no solamente mediante equipos sino también por la transferencia de *software* de gestión. En especial, el referido al tratamiento de bases de datos para la administración de programas sociales, que a la vez tenga suficiente facilidad de operación como para que pueda ser consultado por diferentes usuarios, facilitando así el control ciudadano sobre los actos de gobierno.

Para poder producir información confiable y oportuna, se menciona la necesidad de capacitar profesionales en la aplicación de técnicas de investigación social y en el análisis de datos estadísticos. A tal fin, se menciona además la posibilidad de convocar recursos de la comunidad para la producción de información y la elaboración de diagnósticos sobre diferentes áreas definidas como prioritarias.

También se propone la descentralización de la administración municipal mediante la creación de centros de gestión en áreas periféricas del distrito. Algunos concejales entrevistados han mencionado como otro requisito para mejorar la gestión municipal, la realización de reuniones periódicas entre miembros del gabinete, delegados municipales y concejales, que permitan revisar prioridades y métodos, y a la vez superar las dificultades que suelen provocar las urgencias cotidianas en la reflexión global sobre las políticas.

Finalmente, se percibe la necesidad de realizar una planificación estratégica con la creación de espacios genuinos para la participación comunitaria. Como ya fue referido en el capítulo anterior, algunos

municipios han comenzado a transitar este camino mediante la convocatoria a organizar comisiones barriales y a elaborar presupuestos participativos.

En opinión de los funcionarios y los concejales entrevistados, las etapas más mencionadas en las que debería promoverse mayor participación de las organizaciones comunitarias en las políticas públicas son las de planificación (64%) y diagnóstico (62%). Luego les siguen las de control (50%) y ejecución (49%) de políticas sociales. La evaluación de los resultados (41%) y la difusión de las políticas (38%) aparecen en el último lugar en el orden de menciones. De todas formas, más allá de que se menciona como aspecto prioritario la incorporación de las organizaciones comunitarias a la formulación de políticas sociales, en todas las etapas existe un porcentaje elevado de respuestas, lo que está señalando un amplio consenso entre los funcionarios municipales y concejales respecto a su relevancia. Es notable también el hecho de que los funcionarios del área de acción social mencionen en mayor medida la necesidad de incorporar a las organizaciones comunitarias en el diagnóstico y en la ejecución de las políticas sociales, lo cual demuestra que no existe en ellos una actitud de sospecha o rivalidad hacia tales organizaciones, sino más bien una conciencia respecto a las oportunidades de complementar esfuerzos para hacerlos más efectivos. Es en los funcionarios de mayor jerarquía donde existe menor disposición a incluir a las organizaciones comunitarias en la ejecución de políticas sociales.

POLÍTICAS DE PROMOCIÓN DE LA PARTICIPACIÓN EN EL MUNICIPIO

Los proyectos que se están llevando a cabo en los distintos municipios son múltiples y variados, y son promovidos desde diferentes áreas de gobierno. Entre los emprendimientos mencionados por los entrevistados, se pueden destacar los siguientes:

- ◆ programas de integración social mediante el trabajo con entidades intermedias;
- ◆ organización de comisiones tripartitas integradas por el municipio, entidades de producción agroganadera y representantes de Nación o Provincia en la búsqueda de soluciones para problemas hídricos o de innovación productiva;
- ◆ planes de compra local, promoción de formación de cooperativas para satisfacer la demanda local;
- ◆ formación de microcámaras empresarias locales;
- ◆ formación de foros o consejos de políticas sociales, o de gabinetes sociales;
- ◆ foros de salud municipal, convocatoria a sociedades intermedias desde las áreas de salud, acción social y producción, convocatoria a organizaciones barriales y de fomento para

crear una ciudad preventiva de lucha contra las adicciones;

- ◆ programas de autoconstrucción de viviendas;
- ◆ programas laborales y deportivos realizados con entidades intermedias, festivales solidarios;
- ◆ comedores infantiles, de ancianos, talleres protegidos;
- ◆ colaboración de la gestión municipal y de la comunidad con organizaciones comunitarias en la distribución de alimentos;
- ◆ tratamiento integral de residuos sólidos domiciliarios, con la colaboración de los vecinos en la separación de residuos;
- ◆ formación de comisiones barriales, centros descentralizados de promoción de la participación y de difusión

de actos del gobierno municipal;

- ◆ elección popular de delegados municipales;
- ◆ proyectos de desarrollo de microrregiones para cuya formulación se convoca a organizaciones comunitarias;
- ◆ programas de capacitación de dirigentes;
- ◆ presupuesto participativo, planes de desarrollo estratégico, planes de democracia participativa;
- ◆ Defensoría del Pueblo, audiencias públicas, proyectos de referéndum y consulta popular, foros consultivos para licitaciones, entes de control de servicios municipales, fomento a la formación de asociaciones de protección a usuarios y consumidores;
- ◆ comisiones de seguridad pública;
- ◆ rondas de encuentros del Concejo De-

liberante con entidades de la comunidad, Concejo Deliberante Estudiantil;

- ◆ aplicación de “banca abierta”, mesas de coparticipación municipal, empresarial y sindical;
- ◆ convocatoria a organizaciones comunitarias y consejos profesionales para arribar a acuerdos para la sanción o modificación del Código de Ordenamiento Urbano.

En general, la operatoria del Programa de Desarrollo Local (PRODEL) del Consejo Provincial de la Familia y Desarrollo Humano ha promovido la formación de comisiones de debate y formulación de proyectos en numerosos municipios, y empieza a ser valorada y destacada con frecuencia entre los funcionarios y concejales entrevistados.

LA DESCENTRALIZACIÓN EN LA PERCEPCIÓN DE LOS FUNCIONARIOS DE MUNICIPIOS DEL CONURBANO

A fin de permitir un análisis desagregado según el tamaño de los municipios, a continuación se establecerá un esquema de los principales aportes realizados por los funcionarios municipales entrevistados en el Conurbano Bonaerense.

En la agenda de los gobiernos municipales del Gran Buenos Aires figura como principal proyecto el de la descentralización municipal, vinculado a la preocupación por lograr transparencia en la gestión y maximizar la eficiencia del gasto público.

Otro tema que priorizan es el desarrollo de programas de generación de empleo, favoreciendo la radicación de empresas y de parques industriales en sus distritos.

Además, muchos de los gobiernos locales han otorgado preeminencia a la puesta en marcha de un plan estratégico de desarrollo local, con una amplia convocatoria a los distintos sectores sociales. Por otro lado, se busca desplegar otras estrategias para favorecer e institucionalizar la participación comunitaria.

En su actividad cotidiana, deben priorizar la atención a grupos vulnerables seriamente afectados por la crisis económica. En estos distritos se canalizan las demandas de la población princi-

palmente a través de diversos programas sociales del Gobierno Provincial.

Otras comunas se encuentran prácticamente abocadas a la resolución de problemas locales, como el de las inundaciones resultantes del desborde de las napas freáticas. Existen, además, emprendimientos que se han formulado en respuesta a las diferentes emergencias locales, por ejemplo, los vinculados al saneamiento de las costas o los de regularización de la tenencia de tierras.

Entre los problemas señalados con mayor frecuencia para el logro de los diferentes proyectos mencionados, figuran las trabas burocráticas a las que deben enfrentarse cotidianamente al realizar gestiones en dependencias del Gobierno Nacional y del Provincial, y la escasa articulación entre las distintas áreas del gobierno municipal.

También un inconveniente creciente lo constituye el deterioro de la situación socioeconómica de amplios sectores de la población de los distritos del Conurbano, que se traduce, a nivel local, en un aumento de la pobreza y el desempleo, especialmente concentrados en determinados barrios, además de la disminución de los recursos provenientes de los impuestos. Los municipios se encuentran desbordados por la falta de re-

ursos para dar respuesta al incesante incremento de las demandas sociales. Muchos funcionarios observan negativamente un virtual “acostumbramiento” al asistencialismo de gran parte de la población demandante.

Para los funcionarios consultados, la autonomía municipal plena aumentaría la capacidad de decidir y gestionar políticas sociales locales, en beneficio de una intervención más efectiva por el conocimiento que los gobiernos locales tienen de sus realidades. Por otro lado, si los recursos económicos pasaran a ser exclusivos de las comunas, ello les permitiría decidir cómo y dónde gastarlos de acuerdo con las frecuentes variaciones en las necesidades. También agregan que el aumento de la autonomía favorecería el protagonismo de los vecinos.

Se agrega, además, que la autonomía debe darse en un marco de auditorías y evaluaciones permanentes, con un acompañamiento de las políticas públicas nacionales y provinciales.

Finalmente, especialmente en el Conurbano se percibe que un aumento de la autonomía permitiría una optimización en la sanción de normas efectivas en el Concejo Deliberante.

En cuanto a las prioridades de

descentralización de políticas, la mayoría de los funcionarios entrevistados en el Gran Buenos Aires coinciden en señalar que debería descentralizarse, desde la Provincia, la recaudación impositiva. Luego, demandan la descentralización de las áreas de salud y acción social y

los programas de generación de empleo. Además, un número importante de entrevistados reclama la completa descentralización del área de seguridad, justicia, registro civil y el poder de policía.

También perciben los eventuales beneficios de una mayor autonomía en

el control ambiental. Finalmente, y de acuerdo con las realidades de cada distrito, se reclama con firmeza un aumento de la autonomía en la resolución de problemas varios, como la tenencia de tierras, los problemas hidráulicos y el tratamiento de la costa.

LA DESCENTRALIZACIÓN EN LA PERCEPCIÓN DE LOS FUNCIONARIOS DE GRANDES MUNICIPIOS DEL INTERIOR

En el Interior de la Provincia hay 18 municipios con una población mayor de 50.000 habitantes, donde residen más de 2.200.000 bonaerenses, que constituyen el 16% de la población total de la Provincia. Su nivel de crecimiento de las dos últimas décadas y las oportunidades que ofrecen para el Desarrollo Humano habilitan a elaborar un análisis específico diferenciado de los ubicados en el Conurbano, aun cuando en algunos casos tienen un tamaño similar en cantidad de habitantes: de acuerdo con estimaciones de la Dirección Provincial de Estadística, solamente La Matanza y Lomas de Zamora superarían en población a General Pueyrredón. Partidos como Bahía Blanca, San Nicolás, Pergamino, Zárate, Tandil y Olavarría tienen una población similar a la de algunos municipios del segundo cordón del Conurbano.

En cuanto a los principales proyectos de gobierno de estos municipios, existen pocas diferencias con los observados en el Conurbano. En su mayoría, están formulando y ejecutando planes estratégicos de desarrollo local. Favorecer e institucionalizar la participación comunitaria y el trabajo conjunto con sociedades intermedias es también para ellos un objetivo prioritario.

La asistencia a los hogares más pobres, la búsqueda de estrategias para la generación de empleo y el desarrollo de microemprendimientos son tareas que concentran buena parte de la aten-

ción de los gobiernos locales. También se mencionan prioridades en programas de vivienda, obras públicas y acciones en el área de salud. Finalmente, se nombran emprendimientos específicos visualizados como instrumentos estratégicos para el desarrollo, como el del Puerto de Quequén, el de una zona franca en Bahía Blanca y la planificación estratégica del uso y ocupación del suelo en San Pedro y Luján.

Los funcionarios consultados mencionan como principales problemas para el efectivo desarrollo de sus proyectos de gobierno las diferentes formas de dependencia respecto al Gobierno Provincial y la falta de apoyo del Estado Nacional. En segundo término, se mencionan la falta de recursos económicos para llevar a cabo los distintos programas y las interferencias que provocan los intereses partidarios. Luego, visualizan como insuficiente la participación comunitaria y la ausencia de políticas de protección para las empresas locales. La posición geográfica, en algunos casos, constituye una desventaja para el logro de los proyectos de gobierno.

De acuerdo con la opinión de los funcionarios entrevistados, el aumento de la autonomía municipal permitiría la descentralización administrativa con una significativa agilización en los trámites burocráticos. También permitiría aplicar criterios específicos de formulación de políticas de acuerdo con las características de cada distrito. Las deci-

siones tomadas a nivel provincial o nacional no siempre consideran las heterogéneas realidades locales, lo que en la visión de los funcionarios constituye una seria desventaja para el logro de los proyectos del gobierno municipal.

Prácticamente todos los funcionarios consultados afirman que la descentralización tributaria constituye un requisito indispensable para maximizar la acción de gobierno. Además, coinciden en considerar que un municipio autónomo constituye la instancia de gobierno adecuada para garantizar una democracia representativa y participativa.

En cuanto a las funciones de gobierno que deberían ser descentralizadas desde la Provincia, como ya se mencionara, los funcionarios entrevistados señalan, en primer lugar, la recaudación impositiva y específicamente el cobro de los impuestos inmobiliarios. Luego, coinciden en que deben delegarse a los gobiernos locales las áreas de seguridad, vivienda y control ambiental. Desde algunos municipios se reclama la descentralización del área de salud y acción social, y específicamente se demanda el manejo local de programas de atención integral a niños y adolescentes. Por otro lado, algunos entrevistados opinan que algunas acciones de control que actualmente caen bajo la órbita de los ministerios de la producción y de asuntos agrarios deberían delegarse a los municipios.

LA DESCENTRALIZACIÓN EN LA PERCEPCIÓN DE LOS FUNCIONARIOS DE PEQUEÑOS MUNICIPIOS DEL INTERIOR

En el Interior provincial hay 84 municipios con una población menor a 50.000 personas, que en conjunto suman alrededor de 1.700.000 habitantes, lo que constituye el 12% del total provincial. Si bien ofrecen oportunidades para el Desarrollo Humano diferenciadas de las propias del Gran Buenos Aires y de las grandes ciudades del Interior, también ofrecen perfiles de gestión específicos derivados de su pequeña escala para la resolución de problemas; en particular, los socioeconómicos. Existe en ellos, más que en ningún otro tipo de unidad de gestión estatal, la percepción compartida por dirigentes y población de las dificultades para aumentar las oportunidades de empleo e ingresos para la población. En general, además de su relativa debilidad para negociar estrategias de desarrollo con empresas privadas y organismos públicos, también suele mencionarse la rápida movilidad de desocupados y subocupados entre localidades vecinas. Por ello, es allí donde suele mencionarse con mayor frecuencia la necesidad de orientar políticas desde el nivel nacional y provincial de promoción conjunta de oportunidades económicas.

Entre los principales proyectos de estos gobiernos locales, se mencionan los referidos al área de obras públicas, vivienda, salud, acción social, seguridad y educación. También algunos están trabajando en obras públicas de importancia estratégica, como la instalación de plantas para el tratamiento de los residuos sólidos domiciliarios. Muchos municipios se encuentran abocados al logro del equilibrio financiero y fiscal como herramienta para encarar proyectos de transformación social y económica. Sus objetivos están dirigidos a poder diseñar e instrumentar un plan de desarrollo local y a la búsqueda de estrategias para reactivar la producción. También algunos se proponen efectuar una reingeniería administrativa como modo de hacer más eficiente la gestión municipal.

La mayoría de los funcionarios encuestados reconocen como principal dificultad para el logro de sus proyectos la insuficiencia de recursos económicos. Este inconveniente suelen adjudicarlo a la baja recaudación. Sistemáticamente, se señala el escaso desarrollo de proyectos nacionales que favorezcan la producción y la generación de empleo. Luego, señalan como obstáculos las fre-

cuentes dificultades para obtener respuestas de autoridades nacionales y provinciales, y el exceso en el traspaso de responsabilidades a dichas instancias de gobierno. La presencia de algunos empleados con poca experiencia y baja capacitación constituiría otras de las dificultades que se perciben entre los mismos funcionarios. La convalidación de las ordenanzas municipales a nivel provincial se percibe como una tarea engorrosa y que, a menudo, retarda la acción del departamento ejecutivo municipal. Finalmente, se señala la baja participación comunitaria como otra desventaja para concretar objetivos del gobierno comunal.

Se considera que el aumento de la autonomía municipal se traduciría en una administración más eficiente, con un manejo más equitativo de los recursos para atender los problemas sociales. Se percibe, además, que una mayor autonomía significaría una disminución de las instancias burocráticas en el vínculo con la Provincia. Además, algunos funcionarios reclaman la descentralización tributaria, y de las áreas de salud, educación y seguridad, con frecuencia entre los funcionarios y concejales entrevistados.

Las organizaciones comunitarias en la gestión municipal

A fin de complementar la percepción de los funcionarios sobre las formas de ampliación de la capacidad de gestión de políticas sociales mediante una descentralización de funciones de gobierno, se diseñó y ejecutó una serie de entrevistas a líderes comunitarios. Entre otras, las razones por las que se proyectó este estudio fueron su compromiso con la comunidad local, su mayor grado de contacto con funcionarios municipales en comparación con el resto de la población, su mayor nivel de información sobre la gestión municipal, y

su grado de participación actual o potencial en políticas públicas descentralizadas. En este sentido, se consideran líderes comunitarios aquellas personas que cumplen funciones de elevada responsabilidad en instituciones estatales, comunitarias y hasta privadas –por ejemplo, periodistas. En todos los casos, los 109 entrevistados contestaron y emitieron opiniones en su nombre, y no en el de las instituciones a las que pertenecen, a pesar de haber sido seleccionados por tal pertenencia.

El perfil de los entrevistados fue el siguiente: miembros de organizaciones religiosas, colectividades, centros de jubilados, clubes, mutuales, sindicatos, centros de salud, maternidades, jardines de infantes y hogares de niños, centros culturales, escuelas, bibliotecas, juntas vecinales,

**ENTREVISTAS A LÍDERES COMUNITARIOS SOBRE PARTICIPACIÓN DE ORGANIZACIONES DE LA
SOCIEDAD CIVIL EN LA GESTIÓN MUNICIPAL
EN LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES
FICHA TÉCNICA**

Tipo de investigación: entrevistas estructuradas a informantes calificados.

Universo: líderes comunitarios de la Provincia de Buenos Aires.

Muestra: 109 informantes calificados en 19 partidos.

Instrumento de recolección de datos: cuestionario semi-estructurado.

Dirección del estudio y procesamiento: Programa Argentino de Desarrollo Humano.

Relevamiento en el Conurbano: alum-

nos del Taller de Práctica Profesional de la Carrera de Trabajo Social de la Universidad Nacional de Buenos Aires.

Fecha de realización: junio a octubre de 2000.

centros comunitarios, sociedades de fomento, grupos de autoayuda y de defensa del consumidor, asociaciones de discapacitados, bomberos, comedores infantiles, manzaneras, militantes políticos, periodistas, policías.

En su mayoría, los líderes comunitarios consultados manifiestan sentirse identificados con el lugar donde viven, atribuyendo las razones al hecho de “haber vivido todo la vida en ese lugar”, “tener sus raíces y sus afectos” o ser el lugar donde trabajan, se desenvuelven y transcurre su vida cotidiana. Respecto a las motivaciones que los llevaron a desarrollar actividades en alguna organización comunitaria, prevalecen los principios solidarios de compromiso, servicio y ayuda hacia las personas. Existe también un deseo de progreso del barrio que se plasma en variadas acciones tendientes a mejorar la calidad de vida de la comunidad.

En otros casos, los determinantes que llevan a la participación responden, en primera instancia, a la búsqueda de contención para problemas que los afectan personalmente o a familiares directos, y que son canalizados en grupos de autoayuda que tratan problemáticas específicas: entre otras, alcoholismo, adicciones, obesidad. Es así como el primer acercamiento en busca de ayuda luego se transforma en la identificación con el grupo y en la devolución mediante el voluntariado. Aparecen también personas cuya participación responde al ejercicio de la profesión o bien encuentran en ella una salida laboral.

En sus funciones cotidianas, muchos de ellos han establecido contacto con funcionarios municipales, manifestando en la mayoría de los casos haber recibido muy

buen trato. Respecto de los resultados obtenidos de tales contactos, se reparten casi equitativamente las respuestas entre quienes los evalúan positivamente por “haber conseguido muchas cosas”, y los que dicen que “no sirvieron” o “no conseguimos nada”. Otros aspectos negativos señalados corresponden a la “incomprensión de los funcionarios” y la excesiva burocracia.

Gran parte de los líderes consultados afirman desconocer el proyecto público local al cual el actual gobierno le da más importancia. Entre quienes manifiestan hacerlo, un número importante señala como principales emprendimientos las obras públicas y las acciones vinculadas a los servicios urbanos básicos: iluminación, pavimento, cloacas, etc. Con menor frecuencia, señalan los esfuerzos dirigidos a las áreas de seguridad, salud, acción social, promoción de empleo y educación. Finalmente, se mencionan proyectos puntuales que responden a las diferentes realidades locales; entre ellos, se hace referencia a algunos gobiernos locales que priorizan actividades tales como proyectos para la subdivisión del distrito, o la reorganización y transparencia de la administración municipal. También destacan que hay municipios en los cuales se promueven la participación y el trabajo conjunto con organizaciones de base en programas integrales de relocalización, que abordan la regularización de la tenencia de tierras, la construcción de viviendas y el mejoramiento del barrio. Por otro lado, tampoco faltan percepciones desfavorables de las gestiones locales, señalando que hay funcionarios que sólo desean cubrir sus apetencias personales.

La mayoría de los entrevistados

desconocen si existen estrategias hacia el futuro para el desarrollo de los proyectos del gobierno comunal actual. En segundo lugar, se agrupan las respuestas de quienes creen que no las hay y, finalmente, en un porcentaje menor, de quienes responden afirmativamente.

Respecto a la capacitación del personal municipal, existe una percepción bastante favorable, ya que un gran número de entrevistados responden que los empleados están debidamente capacitados para ejercer sus tareas. Otro grupo indica que sólo algunos de ellos tienen la debida preparación, mientras que el resto de los entrevistados cree que la mayoría de los empleados son “inoperantes” e “incompetentes”. Muy pocos afirman desconocer si la idoneidad del personal municipal es la adecuada.

Al plantearse sobre si es el Municipio o la Provincia quien selecciona mejor a las personas y barrios que deben recibir beneficios, la gran mayoría señaló al Municipio, porque está más cerca de la gente y conoce mejor sus necesidades. Por otro lado, agregan que esta proximidad con los vecinos permite una administración más eficaz de los recursos y favorece una asistencia más equitativa. Algunos líderes consultados creen que la elección de los beneficiarios de los programas de gobierno debe estar a cargo de la Provincia, como modo de neutralizar el “clientelismo político” que a veces impregna la acción de los gobiernos locales.

También se consultó a los líderes entrevistados si el bienestar social debía estar a cargo del Estado Nacional, de la Provincia, del Municipio o de las organizaciones comunitarias. Un número mayoritario de líderes considera que existen responsabilidades que el Estado no debe delegar, por lo que son los entes gubernamentales quienes deben asumir los compromisos vinculados al bienestar social. En segundo lugar, hay quienes consideran que el trabajo en el área de bienestar social debe hacerse en forma coordinada y articulada entre los distintos niveles de gobierno y las organizaciones comunitarias.

Un grupo de entrevistados opina que las organizaciones comunitarias deberían hacerse cargo del bienestar social, ar-

gumentando que su vocación de servicio las lleva a tener un contacto directo con la gente y a realizar un trabajo desinteresado. Se suele hacer la salvedad de que, para garantizar el éxito de su gestión, deberían contar con la debida transferencia de recursos desde los niveles de gobierno correspondientes.

En su mayoría, los líderes opinan que, si las políticas sociales estuvieran exclusivamente a cargo del Municipio, aumentaría la posibilidad de definir y privilegiar objetivos más acordes a las necesidades de la comunidad local. Afirman que así habría un mejoramiento del vínculo con las personas y una mayor eficiencia en la distribución de los recursos. Se enumeran cuestiones concretas vinculadas a las prestaciones en el área de salud, educación y trabajo. En todos los casos, consideran imprescindible las auditorías y los controles de gestión desde el nivel provincial.

Entre las desventajas de una fuerte descentralización de las políticas sociales, se señalan la escasez de recursos municipales para hacer frente a todas las responsabilidades, el eventual manejo clientelístico de los programas y la insuficiencia de personal capacitado específicamente para su ejecución.

Con respecto a las propuestas para mejorar la gestión municipal, los líderes comunitarios entrevistados sugieren que los funcionarios deberían acercarse más a la comunidad para “conocer las verdaderas necesidades de la gente”. También creen oportuno que los delegados municipales residan en la zona y sean elegidos directamente por los vecinos, como ha ocurrido recientemente en La Plata. Además, se considera imprescindible garantizar la transparencia de los gobiernos comunales, disminuir la burocracia y favorecer la capacitación de los funcionarios y empleados. Por otro lado, agregan que debe promoverse la creación de más espacios genuinos de participación en el ámbito municipal donde los vecinos puedan expresar sus deseos y necesidades.

A fin de permitir una mejor comprensión de las áreas en las cuales podría haber cooperación entre las organizaciones comunitarias a las cuales pertenecen

los líderes comunitarios entrevistados y las políticas sociales municipales, se han categorizado diferentes tipos de actividades que aquellas despliegan con mayor intensidad:

- ◆ ayuda comunitaria y asistencia social: entrega de alimentos, medicamentos y ropa, comedores escolares y comunitarios, roperos comunitarios, festivales solidarios, asesoramiento en derechos humanos a grupos vulnerables, asesoramiento legal, jardines maternales, mejoramiento de infraestructura urbana en asentamientos habitacionales;
- ◆ prevención en salud: asistencia médica, asistencia psicológica, control del niño sano, control de embarazadas, grupos de autoayuda en alcoholismo, drogadicción, sida, trastornos en la alimentación; campañas de vacunación, charlas informativas en temas de salud;
- ◆ recreación: actividades recreativas, yoga, paseos, actividades culturales, deportes, talleres de dibujo y pintura, talleres literarios, eventos culturales, muestras, coros;
- ◆ integración: desarrollo de actividades con discapacitados a través de talleres protegidos y con jubilados, tratamiento a pacientes con diferentes adicciones: alcoholismo, drogadicción, obesidad; desarrollo integral para niños con carencias: talleres de arte, fútbol, salud, asistencia alimentaria;
- ◆ formación y capacitación: cursos de inglés y computación, formación en actividades comunitarias, talleres creativos en bibliotecas populares.

Al ser interrogados acerca de la cooperación recibida desde las instituciones municipales en la realización de sus actividades, la mayor parte de los entrevistados respondió en forma negativa. Entre los que manifiestan recibir ayuda, la misma se produce con distintas modalidades, frecuencia e intensidad: la misma puede variar desde recibir alguna ayuda puntual y específica para un evento determinado –por ejemplo, provisión de colectivos para algún traslado, la entrega en préstamo de un local– hasta la que se da en forma sistemática y sostenida en el tiempo, para las que reciben la colaboración de distintas áreas del gobierno municipal.

Por otro lado, la mayoría de las or-

ganizaciones manifiesta no recibir ningún tipo de respaldo desde otros organismos del Estado Nacional, Provincial o Municipal. Entre quienes sí lo hacen, la mayor parte lo percibe del Gobierno Provincial a través de convenios con diferentes organismos, mediante subsidios, o bien por la eximición de pago de impuestos. En segundo lugar, se encuentran aquellas organizaciones que reciben respaldo del Gobierno Nacional, algunas de ellas a través de subsidios o asesoramiento y capacitación. Luego, se distinguen las organizaciones que reciben respaldo únicamente del Gobierno Municipal, a través de acciones varias, tales como asistencia e intercambio recíproco de información y prestación de servicios. Un grupo importante de estas organizaciones recibe un respaldo combinado de distintos niveles estatales, mostrando distintas asociaciones entre Nación y Provincia, Provincia y Municipio, o de las tres en forma conjunta. Por último, aparecen unas pocas instituciones que cuentan con asistencia de organismos de cooperación internacional a través de subsidios, asesoramiento técnico y capacitación.

La mayoría de las organizaciones consultadas, en su labor cotidiana, no utilizan ningún tipo de información generada por la municipalidad. En menor medida, aparecen las que hacen uso de la misma, por ejemplo, sobre servicios municipales, actividades recreativas y deportivas, cursos para la comunidad, conformación de redes entre organizaciones no gubernamentales, etc.

Entre los aportes que los líderes comunitarios entrevistados consideran que podrían realizar a la gestión municipal, por orden de importancia, se pueden distinguir las siguientes:

- ◆ producción de información específica sobre sus áreas de incumbencia, diagnósticos y encuestas;
- ◆ difusión de actividades culturales;
- ◆ asesoramiento y asistencia técnica;
- ◆ transmisión de demandas de la comunidad;
- ◆ trabajo coordinado con distintas áreas del gobierno municipal;
- ◆ conformación de redes entre organizaciones comunitarias y organismos municipales.

LOS DESAFÍOS DE UNA GESTIÓN MUNICIPAL CON PARTICIPACIÓN SOCIAL

Mariano West
Intendente Municipal de Moreno

*“Los grandes sueños no requieren de grandes alas, sino de un tren de aterrizaje para lograrlos.”
Reportaje a Dios. Gabriel Zubieta.*

La puesta en marcha de un proyecto municipal

Cuando a fines de 1995 iniciamos el primer período de gestión, la comuna de Moreno presentaba la debilidad que comúnmente se señala en los estados municipales. Su configuración era el resultado de un fuerte pasado autoritario y una ausencia crónica de conducción estratégica, panorama que se completaba con una situación financiera más que preocupante. Heredamos un atraso en el pago de proveedores que rondaba, en promedio, los siete meses, por lo que el sueño de gobernar la ciudad se convirtió rápidamente en una pesadilla poblada de acreedores: cada mañana nos esperaba la noticia de alguno que venía por lo suyo, incluido el personal municipal. Habíamos asumido deudas de otros, por motivos de otros, y la situación parecía insostenible. Todavía no habíamos soltado amarras, y el barco ya parecía zozobrar.

Durante los primeros meses de gobierno, nuestras energías estuvieron volcadas a la superación de estos problemas. Si el poder se mide en función de la capacidad de iniciativa, podríamos decir que nuestro esfuerzo se centró en recuperarla.

El desafío de planificar

Pasado el torbellino inicial, de algo no tuvimos dudas: de allí en más la gestión debía planificar sus pasos, reunir información, diagnosticar situaciones, diseñar líneas de acción. Era necesario contar con una planificación que convocara y ordenara intereses, hábitos, rutinas, posibilidades, intenciones y demandas sociales, para expresarlos en un plan de gobierno integrado e integrante.

A mediados de 1996, y habiendo transcurrido un semestre signado por

encuentros y desencuentros, se inició una tarea sistemática de planificación. Para otorgar una lógica a la tarea a encarar, postulamos tres ejes:

- 1- *El fortalecimiento institucional*, para encarar la consolidación de un nuevo modelo de Estado Municipal.
- 2- *El desarrollo social*, para ordenar y potenciar los esfuerzos propios y de otras esferas gubernamentales tendientes a elevar el nivel de vida de la población, desde el paradigma del Desarrollo Humano.
- 3- *El desarrollo del territorio y la producción*, para pensar la ciudad del futuro y su sustentabilidad.

Con este marco, propusimos a las áreas la elaboración de documentos cuyo esquema básico respondió al modelo que postula la administración por objetivos: elaboración de un diagnóstico, definición de objetivos, metas, actividades y presupuesto. Se propuso también precisar las relaciones entre las áreas, lo que se iba a completar con un trabajo de selección y consolidación para determinar el conjunto de acciones que se desarrollarían al año siguiente. De este modo “inductivo”, se llegaría a la formulación de un plan de gobierno.

La convocatoria a los funcionarios de la gestión obtuvo respuestas dispares. Aun cuando para muchos ésta era la primera experiencia de planificación y “apuesta al futuro”, el principal enemigo de este proceso no fue el desconocimiento de la metodología, sino el hecho de que los funcionarios ocupaban la mayor parte de su tiempo en la gestión de todos los días. La tarea cotidiana consumía toda la atención, y cualquier “detención” en el futuro podía significar descuidar el presente.

Como forma de dinamizar el proceso y demostrar la decisión de llevarlo adelante, se dispuso la realización de una jornada de trabajo con caracterís-

ticas de taller. Allí se describirían los programas y se definirían las metas y los “eventos” de los primeros seis meses del año, definiéndose como “evento” todo hito significativo en el desarrollo de un programa que pudiera tomarse como indicador de su evolución.

Los participantes del taller fueron dieciocho funcionarios de diverso rango de las diferentes áreas municipales. Para la realización de esta actividad se destinaron ámbitos de trabajo diferenciados según los ejes que se habían postulado (fortalecimiento institucional, desarrollo social, desarrollo del territorio y la producción), a fin de que los funcionarios del mismo eje pudieran intercambiar ideas y pactar acciones. Los participantes contaban con un segundo ámbito para el trabajo con sus asesores o colaboradores directos, quienes debían aportar información o participar de las decisiones a adoptar.

Las metas y los eventos fueron volcados en planillas donde constaban algunas precisiones adicionales, entre ellas, la identificación de posibles amenazas a su concreción. En seis horas de trabajo, los participantes y sus colaboradores aportaron nuevas definiciones sobre los programas y determinaron la realización de más de 500 eventos. Éstos estaban fuertemente concentrados en los tres meses subsiguientes, lo que da cuenta de nuestras dificultades a la hora de tomar decisiones de mediano y largo plazo.

El paso siguiente fue una reunión plenaria en la que se procedió a la lectura horizontal de los eventos. Esta tarea resultó notablemente rica. Aun funcionarios recelosos de técnicas colectivas destacaron, en una rápida evaluación hecha al final, la posibilidad de vislumbrar aunque más no fuera pequeños retazos de una acción de conjunto. La primera lectura mostró otra gran po-

sibilidad de la técnica: quedó claro para todos cuáles eran, a criterio del intendente, las gestiones prioritarias.

Sin saberlo por entonces, estábamos iniciando el lento camino de la planificación estratégica. Con aplicación de técnicas sencillas y apostando al trabajo en taller, decidimos “qué” hacer, “cómo” hacerlo y “con qué” hacerlo, buscando siempre las razones profundas que animaban nuestro accionar. “Ideología y administración”, “política y técnica”, ya no podían concebirse como mundos paralelos y distantes. Por lo mismo, las áreas municipales debían dejar de ser “islas” que competían entre sí por la obtención de recursos escasos. La definición del proyecto municipal y la búsqueda y asignación de recursos para concretarlo pasó a ser el “problema de todos”, por lo que ya no habría lugar para la modalidad que muchas veces se utiliza para completar las planillas del presupuesto –pedir *mucho* para obtener *algo*– ni para el menosprecio de “lo político”, “lo administrativo” o “lo técnico”.

Luego de aquellos talleres iniciales, y a través de sesiones semanales de trabajo de no menos de cuatro horas, se repasaron y debatieron los programas y sus principales eventos, dando lugar a innumerables modificaciones, reclasificaciones, fusiones y redefiniciones. A fines de marzo, fue presentado a todos los funcionarios municipales y al Concejo Deliberante el Plan de Gobierno 1997. Aun cuando éramos conscientes que sólo habíamos logrado ordenar la propia gestión y que seguía siendo una deuda pendiente la planificación con participación de la comunidad, este hecho demostraba –hacia adentro y hacia fuera

de la gestión– que algo había cambiado definitivamente.

En julio de 1997 se realizó una jornada de evaluación sobre la marcha de los programas. Sobre un total de 75 programas definidos, se evaluó el grado de cumplimiento de las metas de 60 de ellos. De allí surgió que 27 programas (un 45%) habían tenido un cumplimiento medio de sus metas; 19 (un 32%) habían tenido un bajo nivel de cumplimiento; y en el resto (23%) el cumplimiento de metas había sido alto. Las razones que debilitaron el cumplimiento fueron expresadas como: falta de recursos, falta de capacitación, falta de apoyo entre las áreas, problemas para tomar decisiones de los responsables del programa, causas ajenas a la municipalidad. A partir de este diagnóstico, se promovió una mayor interacción entre áreas y la reasignación de recursos. Asimismo, algunos responsables de programas optaron por la realización de reuniones por eje, diferenciadas de las reuniones generales.

Por la misma época, y con mayores ambiciones, se comenzaba a delinear lo que más tarde sería el Plan de Gobierno 1998.

Al encuentro de la comunidad

Si una convicción era clara en el equipo de gobierno, era que en la gestión comunal había un convidado de piedra: el poblador de Moreno. Se habían interpuesto entre sus intereses y la municipalidad barreras infranqueables, simbolizadas por el mostrador, la espera, la imposibilidad de dialogar con los funcionarios.¹ Por esta razón, la consigna que guió los primeros pasos fue “*un*

municipio de puertas abiertas”.

Pero esta convicción necesitaba convertirse en metodología. Los primeros diálogos que se entablaron estuvieron signados por demandas y reclamos largamente contenidos, con la consecuente sensación de que la charla resultaba infructuosa si la respuesta esperada no llegaba. Posteriormente, ensayando y mejorando las modalidades de la comunicación, pudimos incorporar la voz social a la gestión comunal.

La realización de talleres desde distintos planes y programas, la capacitación destinada a dirigentes sociales, los censos y talleres dirigidos a la población rural, la modernización de la red telefónica y la implementación del 0-800, la presentación del Plan de Gobierno a las entidades intermedias son algunas de las vías que hoy nos acercan a la sociedad civil.

Resulta claro que el desafío de este segundo mandato es la planificación participativa, una tarea que hoy reúne a instituciones, vecinos, comerciantes y empresarios. El Segundo Plan Quinquenal, en sus documentos preliminares, propone *un tiempo de encuentros. Encuentro en la ciudad y sus barrios, para producir y trabajar, en una comunidad con lugar para todos, con un municipio cercano y capaz*. Este Plan se está reformulando con la participación de actores de la sociedad civil y el mercado, ampliando la mirada a la región que hemos constituido con los distritos que conforman el corredor oeste.² El acento ha sido puesto en el encuentro porque el Plan expresa, en última instancia, la firme voluntad de construir el “nosotros” que nos integre a todos.

¹ Un modelo tan “cerrado”, sólo puede ser franqueado por los más próximos. La municipalidad parecía responder a los intereses de la “pequeña comarca”, simbolizada por la “manzana de las luces” –donde se encuentran el municipio, el banco y algunos comercios– y sus adyacencias. En este marco, las gestiones eran “gauchadas” realizadas por algún “amigo” que trabajaba en el municipio.

² Moreno, General Rodríguez, Luján, Pilar, Exaltación de la Cruz, Escobar, Campana y Zárate.

HACIA UN CAMBIO EN EL MODELO DE GESTIÓN DE LA POLÍTICA SOCIAL LOCAL. LA EXPERIENCIA DE MAR DEL PLATA

Elio Aprile

Intendente Municipal de General Pueyrredón

Introducción

El Municipio de General Pueyrredón no escapa a los desafíos y condicionamientos que se presentan a los gobiernos locales en la actualidad.

Por ello, hablar de un cambio en el modelo de gestión implica reconocer, por un lado, los nuevos problemas que hoy enfrentan los municipios y, por otro, junto a las dificultades que tal “municipalización de la crisis” ofrece, las posibilidades que se abren en términos de soluciones innovadoras o creativas.

En el presente trabajo, y reconociendo que han sido muchos los cambios organizacionales y de gestión en la política pública local, haremos especial hincapié en aquellos que se relacionan con la política social en la ciudad de Mar del Plata y, específicamente, con el avance hacia un modo distinto de gestión, no exento de dificultades.

Veremos que la creación del Gabinete Social en el marco del gobierno comunal se presenta como el resultado de un proceso de aprendizaje en el que han estado involucrados los responsables de distintas áreas del actual gobierno y como el inicio de una nueva etapa en la gestión de la política social, basada en la construcción de una “visión compartida” entre los actores del gobierno municipal y una superadora concepción de la ciudadanía.

Realizaremos una descripción del proceso que lleva a la conformación de dicho gabinete a la luz de nuestra experiencia en tanto actores involucrados en la planificación social local. Luego expondremos las características de la organización y de las acciones impulsadas por el Gabinete Social, para concluir con lo que consideramos el de-

safío de la gestión local: la definitiva adscripción a un modelo de “expansión de la ciudadanía” que favorezca un proceso de “construcción democrática” en la ciudad.¹

Gobiernos locales responsables

Mucho se ha escrito y analizado acerca de la “emergencia de lo local”. Existen numerosos trabajos y publicaciones relativos al nuevo rol de los municipios: se reconoce la importancia que tienen los gobiernos locales en la promoción del desarrollo local, en la posibilidad de reconciliación del ciudadano con la política, en la generación de espacios genuinos de participación para la formulación, ejecución y control de las políticas públicas, etc. Asimismo, la realidad muestra que la descentralización de los conflictos y los problemas no ha sido acompañada de la correspondiente asignación de recursos para que los municipios puedan resolverlos adecuadamente.

El gobierno local, como el espacio más cercano de lo público, debe hacerse responsable –porque así lo demandan los ciudadanos y lo ha exigido un esquema de “estado mínimo” en la esfera nacional– del tratamiento y resolución de problemas que una década atrás no formaban parte de su agenda.

La creación de nuevas áreas o el diseño de programas municipales que responden a esta situación (áreas de producción, oficinas de empleo, programas de capacitación laboral, microemprendimientos, etc.) ya es un hecho. Así, hoy lo novedoso no son los nuevos problemas a enfrentar o las responsabilidades a asumir.

En nuestros días, y luego de algunos años de experiencia de gobiernos

locales “responsables”, reviste particular importancia analizar la forma de abordaje de los problemas, repasar las modalidades y estilos de gestión que se fueron configurando y, fundamentalmente, las posibilidades de profundizar los cambios hacia una democracia gobernada comunitariamente y no estadísticamente.

Debemos evitar los estereotipos y las verdades únicas. Estamos obligados, en función de la experiencia, a reconocer que el municipio no ha podido ni puede resolver todos los problemas que se presentan en nuestra sociedad. Que la política nacional determina y modela el escenario en el que actúan las comunidades locales.

No podemos obviar la consideración de los límites y condicionamientos que impone el actual modelo: un esquema de concentración de la riqueza, con una inequitativa distribución del ingreso, que se fue cristalizando en una sociedad dual, donde en muchos casos se considera a la política social como una instancia reparadora y posterior a los desajustes provocados por la política económica.

Es en este contexto en el que deben actuar los municipios. Frente a tan serios condicionamientos no pueden inmovilizarse. Quizás se trate, desde el reconocimiento de los límites de los gobiernos locales, de oponerse a una reproducción acrítica del modelo y de las distorsiones comunicacionales existentes.² Quizás sea posible, y numerosas experiencias locales así lo demuestran, optar por la generación de marcos o escenarios que incluyan a los distintos actores locales en la responsabilidad de promover una mejor calidad de vida para todos y el ejercicio de deberes y derechos ciudadanos.

¹ Eduardo S. Bustelo, “Expansión de la Ciudadanía y Construcción Democrática”.

² Ver Eduardo S. Bustelo, “Planificación Social: del Rompecabezas al “Abrecabezas”.

De la política social municipal a la política social urbana

La realización de una lectura crítica acerca de la sobrevaloración de los municipios nos lleva, en principio, a reafirmar la responsabilidad del gobierno nacional en la determinación de la política social y económica.

El Estado Nacional, en los últimos años, ha asignado a la política social la función de generar redes de contención hacia los más pobres, que garanticen la continuidad del modelo económico y la gobernabilidad. El enfoque de la política social imperante ha eludido la consideración de problemas relacionados con la distribución de la riqueza y la equidad, enmarcándose en lo que Bustelo denomina un modelo de "ciudadanía asistida".

En este contexto, los municipios, en la intención de resolver los problemas que afectan a vastos sectores de la población, pueden contribuir a reproducir las injusticias y contradicciones denunciadas o, por el contrario, optar por una consideración de la política social basada en un modelo de "expansión de la ciudadanía".

La lectura crítica sobre la mistificación de los municipios y el camino recorrido nos permite, también, avanzar hacia mejores modalidades de gestión. En términos de políticas sociales, el cambio más significativo quizás se relacione con superar la concepción de la política social "municipal", hacia una visión que considere las "políticas sociales urbanas".

La política urbana excede la política municipal pues la política para la ciudad se desarrolla en el espacio intermedio de la sociedad civil. Los desafíos que tiene que enfrentar la sociedad urbana globalizada requieren nuevos mecanismos de regulación, nuevas formas de gestión y un nuevo tipo de Estado local.

Para direccionar las políticas locales existen activos materiales que reducen la vulnerabilidad y la inseguridad (como la vivienda), activos sociales (relaciones con otras personas de confianza); también activos políticos (alianzas), ambientales (recursos naturales) y de infraestructura (carreteras, transporte, etc.). Y también existen limitaciones

dadas por el sistema de mercado y por el hecho de que el acceso a los recursos está determinado por la disponibilidad financiera en donde los municipios pueden decidir sólo parcialmente sobre sus ingresos y gastos. La evolución de las finanzas públicas en general depende de la evolución económica nacional.

El criterio que define una política urbana radica en el proceso en sí, en el acto de intervención, ya que no tiene un escenario fijo. Se refiere a los procedimientos que regulan la política municipal y que permiten articular reflexivamente los problemas de las fuerzas globales como problemas locales.

Los gobiernos locales, sobre la base del concepto de "identidad", tienen la posibilidad de promover un proceso de construcción de ciudadanía. Los municipios son uno de los componentes que construyen la identidad de lo local.

En el plano personal, la identidad se relaciona con el reconocimiento del otro; para que el mismo tenga lugar, debe haber alguien que reconoce y alguien que es reconocido. En el ámbito del gobierno local, como reflejo de pertenencia, se da un espacio que permite el reconocimiento de ciudadanos y gobernantes. Para favorecer dicho proceso deberá evitarse la fragmentación que plantea el mercado, generar escenarios de "inclusión", reconocer la existencia de distintas visiones y significados en los actores de la comunidad—que se traducen en diferentes discursos— y, en el lenguaje de la política social, incorporar la significación de la opción por la expansión de la ciudadanía.

La política local, entonces, se enfrenta a la tarea de elaborar un nuevo concepto de urbanidad que dé cuenta de las contradicciones existentes y desarrolle políticas para expresarlas.

Aunque los servicios básicos son sustanciales, los municipios tienen que hacer grandes esfuerzos para disminuir la exclusión en un contexto que fractura y divide el todo social, incorporando a los diferentes sectores a la economía, la cultura, la tecnología, la educación, la salud, etc. Brindando oportunidades a quienes padecen la privación y la impotencia. Integrando una acción gubernamental que enfrente no sólo la pobreza sino la exclusión social y política.

Se puede plantear la política urbana en un sentido abarcador, como conjunto de intervenciones concertadas o coordinadas de organismos estatales de diverso orden jurisdiccional y de organizaciones de la sociedad civil, dirigidas a lograr objetivos compartidos, atender demandas particulares y resolver problemas propios de la ciudad. Esta definición no limita la política urbana a ningún instrumento preestablecido.

Desde esta perspectiva, el municipio, como agente público que gobierna la ciudad, cumple su rol estableciendo alianzas y programas de distinto tipo con su capital humano y social, orientando a otros actores locales pero actuando como mediador respecto del resto del sistema, para lograr objetivos consensuados localmente pero articulados intersectorialmente dentro de un sistema de redes y regiones.

La política social urbana abarcaría, entonces:

- ◆ Las políticas tradicionales del municipio (codificación de usos de suelo, central bromatológica, regulación de comercio, usos de espacio público, transporte, recolección de residuos, abastecimiento de agua, alcantarillado, pavimentación, mantenimiento de calles, alumbrado y limpieza pública, etc.), orientadas por criterios de equidad e igualdad.
- ◆ Los programas tradicionales entendidos como "sociales", de atención, refugio, vivienda de carácter social, salud, alimentación, etc. A sectores particularmente difíciles de supervivencia.
- ◆ Las nuevas funciones de ejecución descentralizada de políticas sociales tradicionales (educación, salud, empleos temporarios, etc.).
- ◆ La planificación social estratégica, generación de consensos y coordinación de acciones para encarar los aspectos sociales de la cuestión urbana.
- ◆ La articulación de los programas sociales concebidos en otros niveles jurisdiccionales pero que operativamente son de aplicación local.
- ◆ La representación y mediación de la sociedad local ante otras instancias, para obtener programas y recursos dirigidos a resolver su problemática social específica.

Políticas sociales en la ciudad de Mar del Plata

Ha sido frecuente pensar las políticas sociales de un municipio orientando la mirada casi exclusivamente hacia las dependencias que históricamente y de manera tradicional se ocupan de la "acción social" destinada hacia los sectores más pobres y vinculados básicamente a la asistencia.

La ciudad de Mar del Plata tiene una tradición de aceptación de su responsabilidad en materia de política social reflejada en el sistema de servicios educativos, sanitarios, sociales, culturales y deportivos, financiados y gerenciados por el Estado local.

La crisis de los últimos años ha implicado que esta ciudad se ubique entre las que registran uno de los índices más altos de desocupación. El 33,8% de su población se encuentra bajo línea de pobreza y el 10,7% en condiciones de indigencia. Estos índices crecen y se agravan con la permanente radicación de familias que migran de sus lugares de origen, fundamentalmente Conurbano e interior de la Provincia de Buenos Aires, atraídos no ya por las oportunidades laborales, sino por la red de servicios sociales existentes.

Este complejo escenario social exigió reformular y crear nuevos programas, redefinir los servicios sociales e interrogarse, una y otra vez, acerca de la manera de ampliar el marco de oportunidades de los sectores excluidos. Producto de esta definición han sido el diseño y ejecución de programas y acciones tales como:

- ◆ *Nunca es Tarde*: Programa de Alfabetización creado a comienzos de 1996; basado en el trabajo voluntario de casi 100 actores sociales, que cuenta con el apoyo de la Universidad Nacional de Mar del Plata, la Asociación Civil "¡Que Vivan los Chicos!" y la Federación Universitaria Marplatense.
- ◆ *Educare*: desde una concepción amplia de lo educativo (que incluye el aparato escolar pero no se limita a éste) se pone en marcha en 1997 ofreciendo a ciudadanos de los segmentos sociales más postergados opciones de capacitación acordes a sus

necesidades, intereses y expectativas. Los cursos incluyen capacitación en instalaciones eléctricas, artesanías, tallado y pintura sobre madera, elaboración de pan, confección de vestimentas, iniciación musical, danza, ajedrez, computación, etc. El esfuerzo municipal, más la apertura de las asociaciones vecinales de fomento, hace posible su presencia en 70 barrios periféricos de la ciudad.

- ◆ *Alerta*: Programa intersectorial conjunto entre las áreas de Desarrollo Social y Defensa Civil iniciado en 1997, que promueve la capacitación y organización de los vecinos voluntarios y de las instituciones comunitarias para intervenir coordinadamente ante desastres.
- ◆ *Promotores Comunitarios*: destinado a referentes comunitarios, se orienta a la generación de proyectos participativos a partir de un proceso de educación no formal.
- ◆ *Mamitas*: Jugando con la voz y con canciones infantiles tradicionales se busca enriquecer y ahondar los vínculos madre-hijo. Las madres socializan un repertorio variado de cuentos y canciones que sirven de estímulo para el desarrollo del niño en un clima de afecto.
- ◆ *Abuelos Narradores*: fomenta la participación de los abuelos cuenta cuentos en una actividad que los pone en contacto con los niños. A través de narraciones se recupera la memoria gestual y se logra el enriquecimiento mutuo.
- ◆ *Huertas Escolares y Familiares*: a través de la provisión de semillas de estación, asesoramiento nutricional, en cuidado de la salud y manipulación de alimentos. Su objetivo es revalorizar el trabajo en la tierra, elevar la autoestima y generar la auto-producción de alimentos como fuente de recursos para la economía del hogar.
- ◆ *Departamento Deliberativo Juvenil*: iniciación de alumnos del tercer Ciclo en la participación ciudadana y democrática como Concejales Juveniles. Creado por Ordenanza 11.210, permite que los alumnos actúen como parlamentarios escuchando las necesidades y demandas ciudadanas,

preparando proyectos que ponen a consideración del HCD.

- ◆ *Hábitat*: responde a la necesidad de reparación y completamiento de viviendas de los sectores populares; trabaja en la perspectiva de solución habitacional, respetando lo pre-existente, por etapas, desde una jerarquización de riesgo habitacional y análisis de la capacidad operativa, recursos disponibles y potencial familiar.
- ◆ *Centros Deportivos Barriales y Programa de Competencias Deportivas*: se intenta acercar el deporte a los barrios y organizar para niños y adolescentes torneos barriales, olimpiadas deportivas intercolegiales, los juegos de la EGB, participando en la organización de los Torneos Juveniles Bonaerenses.
- ◆ *Programa Municipal de Microemprendimientos*: articula recursos provenientes de organismos públicos –nacionales y provinciales– y privados, para la generación y/o fortalecimiento de las pequeñas unidades productivas. Se brinda capacitación y asesoramiento en las distintas etapas de elaboración de un proyecto.
- ◆ *Congreso Joven sobre Medio Ambiente*.
- ◆ *Hacerlo Nuestro*: programa cultural de los barrios en el cual los artistas se convierten en asistentes técnicos de los vecinos protagonistas que llevan adelante sus propios proyectos.
- ◆ *Defensoría de los Derechos del Niño y el Adolescente*: organismo encargado de promover y proteger los derechos de los niños y los adolescentes desde el sustento jurídico de la Convención Internacional de los Derechos del Niño.
- ◆ *Gestión y/o ejecución de programas oficiales de empleo transitorio y capacitación laboral*: Barrios Bonaerenses, Servicios Comunitarios, Trabajar.
- ◆ *Atención Primaria de la Salud*: atención integral al alcance de la comunidad en todos los niveles del desarrollo. Promueve acciones de prevención y promoción de la salud.
- ◆ *Señalización de Sitios de Interés Turístico y Cultural*: diseño de circuitos turísticos barriales e interbarriales. Localización de los centros de

visita (fiestas y otras actividades que tengan origen en los barrios).³

El nuevo modelo de gestión: Gabinete Social

Desde el inicio de esta gestión municipal existió la vocación de integración entre las diversas áreas producto de asumir la multicausalidad e integralidad con que las situaciones o problemas se presentan en la realidad, del reconocimiento de los saberes específicos y del mayor impacto y resultado que esto produce.

Modificar el estilo tradicional en la administración pública –de fragmentación por áreas, visión piramidal, tratamiento aislado de los problemas forzosamente adaptados a las estructuras preexistentes– se constituyó así en un propósito priorizado por el gobierno municipal.

La implementación intersectorial de proyectos, la coordinación entre áreas para el análisis, elaboración y ejecución de propuestas y la conformación de la *Unidad de Gestión del Plan de Obras Mar del Plata 2000*, que integró a todas las dependencias responsables de la ejecución de las obras que la comunidad local había ratificado con su voto,⁴ y de otras que la precedieron en diversos temas, fueron los antecedentes de un modo de operar cuya lógica se traduce en un estilo de gestión pública.

En términos del enfoque de la política social y con la ejecución de programas y acciones como las mencionadas anteriormente, hasta el año 1997, las mejoras sólo significaban una adaptación a la nueva realidad social, y en algunos casos, la innovación en las tecnologías organizacionales de las áreas, pero aún no se había avanzado lo suficiente hacia la transversalidad. A partir del mes de julio del mencionado año, con una situación social sumamente conflictiva, con un corte de ruta realizado por comisiones de desocupados barriales (quienes emergerían como nuevos actores sociales de la ciudad), con la promesa de implementa-

ción de un programa masivo de empleo transitorio provincial y la movilización social que ello generó, el problema de la desocupación comenzó a ser un problema de las distintas áreas del municipio.

Comenzó a hacerse habitual la conformación de equipos de trabajo (unidades de gestión) integrados por responsables políticos y/o técnicos de distintas áreas municipales, para la realización de actividades específicas, para el tratamiento de temas de extrema complejidad, o para el mejor desarrollo de programas municipales y de otras instancias de gobierno.

Esta práctica, y las dificultades presentadas a la hora de pensar las acciones del municipio en términos integrales, dirigidas a personas que no se dividen en “áreas”, fue evidenciando la necesidad de generar un espacio que permita, además de la optimización de los recursos, la construcción de una visión compartida, en primer lugar, por los funcionarios municipales. Y en este proceso se enmarca la creación del Gabinete Social municipal.

Es así como en el año 1999 se crea en el Partido de General Pueyrredón el *Gabinete Social* como organización que, respetando las identidades e incumbencias de las áreas que la componen, se plantea como una propuesta integrada del gobierno municipal hacia los ciudadanos, que se completa a partir de su participación. Se traduce en una modalidad de gestión institucional coparticipada entre el Estado y la comunidad para atender la problemática e intereses de distintos sectores y proponer una matriz de políticas sociales integradas a partir de objetivos y esfuerzos compartidos.

Conformado por las Secretaría de Educación, Secretaría de la Producción, Secretaría de Calidad de Vida, Ente Municipal de Cultura, Ente Municipal de Deportes, Ente Municipal de Turismo, Subsecretaría de Medio Ambiente y Subsecretaría de la Mujer pretende ofrecer, no sólo el valor de la transversalidad e intersectorialidad superadoras de las acciones individuales

sino, fundamentalmente, un modo de concebir y abordar la cuestión social y económica de la ciudad.

En función de la matriz de políticas sociales existentes, se definieron marcos territoriales de acción prioritaria en los que, operando con proyectos convergentes, se construyan itinerarios de aprendizaje, se apunte a mejorar la calidad de vida y promover el ejercicio de la ciudadanía.

Reflexiones finales

La comprensión de todos los aspectos de infraestructura urbana, medio ambiente, educación formal e informal, salud, cultura, recreación, deportes, esparcimiento que hacen a la “calidad de vida” de la población; la vinculación entre empleo, ingresos y pobreza, la jerarquización de los gobiernos locales como impulsores de desarrollo y su rol convocante y mediador entre sectores y jurisdicciones, son componentes de la agenda social de una ciudad que requiere de sus gobernantes flexibilidad, creatividad y la decisión política para gestar estilos nuevos de gestión.

Las políticas sociales no pueden excluir de su debate los temas relacionados con la riqueza y la pobreza, la desigualdad y la distribución equitativa de los ingresos, los derechos sociales como requisito para el pleno ejercicio de los derechos civiles y políticos.

Sin embargo, reconocidas las limitaciones del modelo hegemónico y en tanto se avanza en la generación de alternativas productivas y de empleo, los gobiernos locales pueden desarrollar en el campo social acciones superadoras de la asistencia y la exclusiva contención de los sectores más pobres.

El Gabinete Social lleva implícita una concepción de ciudadanía vinculada al ejercicio de deberes y derechos, no determinados exclusivamente por la lógica del mercado.

La exclusión del sistema productivo impone serias restricciones al ejercicio de ciudadanía, la pobreza limita las posibilidades de optar en liber-

³ La mención y descripción de programas no es exhaustiva, sino ilustrativa del tipo de propuestas del municipio.

⁴ Consulta Popular Municipal, realizada en mayo de 1996.

tad pero todo ello se agrava y ratifica si desde el Estado local se desatienden los atributos y dimensiones que hacen a la vida de los ciudadanos en una sociedad democrática.

La creación de este Gabinete significó un salto cualitativo importante en la gestión de la política social local. Sin embargo, la trascendencia de sus objetivos implicará necesariamente

avanzar –en función de aquella mirada abarcadora, superadora de la lógica económica imperante– hacia la consideración de cuestiones relacionadas con la asignación de los recursos en el plano local, con una planificación presupuestaria y de acciones en conjunto, que incluya el diseño en común de programas sociales.

El Gabinete Social se asume

desde esta gestión como un compromiso con el presente y futuro de los ciudadanos de Mar del Plata. El impacto de su conformación se verifica desde su creación pero su mayor apuesta está dada en la posibilidad de consolidarse como modelo de gestión de políticas sociales urbanas, que favorezcan el proceso de construcción democrática en la ciudad.

MUNICIPALIDAD DE LINCOLN: ENFOQUE SISTÉMICO DEL DESARROLLO MUNICIPAL

*Eduardo Donato Mango
Intendente Municipal de Lincoln*

El rol del Estado Municipal estuvo relegado, hasta ahora, a un segundo orden y no existió una participación clave del mismo en la formulación de políticas indicativas locales y regionales, y menos aún en la planificación de estrategias de desarrollo. Sin embargo, los profundos cambios en el contexto nacional y mundial le exigen que asuma, por la necesidad de su gente, el rol de protagonista principal en la construcción de su futuro. Pero para esto, es necesario tener objetivos claros compartidos por una Comunidad comprometida, y ser capaces de diseñar e implementar estrategias eficaces para poder alcanzarlos.

Para poder desenvolverse con posibilidades de progreso en este nuevo y complejo escenario, es necesario optimizar dos herramientas imprescindibles: Es necesario tener un conocimiento preciso de cada uno de los aspectos y lugares que conforman la realidad local y de su evolución, basado en un sistema de información propio (en donde la estadística es sólo un aspecto), confiable y permanentemente actualizado, que permita seguir la evolución sectorial y localizada de la Comunidad en la disponibilidad y calidad de los servicios públicos de infraestructura, en la calidad ambiental y de los servicios sociales como la educación, la seguridad o la salud, en el crecimiento armónico de la ciudad y en la localización de la población, el déficit de la vivienda y la disponibilidad y valor de la tierra vacante, en la economía local y regional

contemplando todos sus aspectos, el dinamismo en la evolución del PBI local, la calidad de la ocupación, la desocupación, los procesos de inversión y el comportamiento de las variables económicas y sociales con incidencia en el desarrollo local.

Y es necesario contar con Instituciones y Representantes sectoriales organizados, con objetivos claros y Consejos Vecinales u organizaciones representativas y participativas por barrios específicos o agrupación de barrios, que fortalezcan los vínculos con el municipio, fijen sus prioridades y controlen la eficacia de los servicios públicos y su propia calidad de vida. Sin ellos se dificulta el necesario proceso de concertación, que ordena la participación y articula los intereses genuinos que conviven en una Comunidad.

A partir de aquí se desarrolla un análisis del estado de situación ambiental, social y económico del Partido de Lincoln, acompañado por una serie de propuestas específicas para consolidar los aspectos positivos y revertir aquellos que demoran o atentan contra el progreso colectivo.

El municipio y las estrategias de desarrollo

Para que el municipio pueda asumir el difícil rol de conductor de los destinos de su comunidad, necesita contar con un plan, y con una estrategia para llevarlo adelante, es decir que el municipio,

para poder conducir, debe ser primero planificador y estratega; la planificación estratégica para el desarrollo local adquiere un valor instrumental decisivo.

Ahora deberá, en definitiva, planificar una estrategia que permita que las tácticas coyunturales formen parte coherente del mejor camino hacia el futuro y contar con un plan de gestión que forme parte de una estrategia de desarrollo consensuada y sin actores excluyentes, y que defina prioridades en función de superponer necesidades con posibilidades. Cada gestión de gobierno municipal deberá asumir que forma parte de la historia, y no que es la historia, y con esa convicción realizar su aporte.

Al modelo lo condiciona el contexto: en este escenario globalizado, con una estructura corporativa que pretende el dominio absoluto de los mercados y con una fuerte horizontalización de las relaciones político-territoriales, los intereses locales se defienden por vía de la competencia, y la oportunidad de progreso debe buscarse por ese medio.

Para que un territorio sea competitivo debe evaluar y conocer fortalezas y debilidades, oportunidades y riesgos: cuáles son sus ventajas comparativas y sus desventajas, en qué debe competir, qué debe mejorar para acrecentar sus posibilidades en esa competencia, cuáles son las dificultades que debe sortear y cuál es la calidad ambiental aspirada, posible, adecuada para brindarle a la comunidad local, para consolidarse, para crecer.

Coincidiendo con Julio Cortázar, la cultura es el conocimiento profundo de la propia identidad, y es por eso que un proceso de desarrollo local que involucra a toda la comunidad se transforma en un fenómeno fundamentalmente cultural.

Y en este proceso, para transformar las ventajas comparativas en ventajas competitivas, ya no es suficiente una buena accesibilidad, la cercanía a los grandes centros de consumo o una gran obra de infraestructura. Son imprescindibles las que una comunidad es capaz de generar, como la organización, el compromiso, la orientación, la comprensión, la capacitación, el conocimiento, la calidad, la continuidad, la creatividad, la competencia, la investigación, la innovación, la información, la comunicación, la difusión y hasta la identidad (por eso de que lo que es propio y exclusivo difícilmente tenga competencia). “El progreso” de una comunidad es un fenómeno complejo, donde actúan y se articulan una serie de factores de los más diversos, es necesario reconocer esa complejidad para poder incidir positivamente en él. Es así como el diseño de una Estrategia de Desarrollo Local comprende no sólo al crecimiento económico (herramienta de la que dispone la sociedad para mejorar su calidad de vida) sino, y fundamentalmente, al soporte ambiental sobre el que se asienta esa estructura económica, y al medio social al que sirve, o debería servir, y que conforma la oferta del territorio.

El eje de esta reflexión es la búsqueda integrada y sistemática de la calidad ambiental del territorio (comprendiendo los actores físicos, sociales y económicos) como plataforma competitiva que posibilite el progreso local.

Si no se transforma al territorio en una estructura corporativa y competitiva, con la suficiente versatilidad y capacidad gerencial como para articularse convenientemente con los niveles superiores que lo contienen; para asociarse con otros territorios o sectores si es necesario un mayor volumen o fuerza para imponerse; o para competir con esos eventuales socios si los mercados en disputa son diferentes, entonces se convierte, en el mejor de los casos, en

el soporte físico y social de auténticas factorías, con eventuales beneficios coyunturales e inestables y grandes perjuicios definitivos.

Aunque parezca una contradicción, desprenderse de una concepción individualista o autosuficiente para insertarse y progresar es el recurso más claro y eficiente para mantener la individualidad, pero esto exige (como resulta obvio) un conocimiento preciso y generalizado de la estructura integral del territorio que se habita: si se va a dejar de ser un cuerpo único y se va a formar parte de un cuerpo mayor, se debe saber cómo funciona, cómo está constituido y en qué estado está cada uno de sus componentes, cuáles son fundamentales y cuáles son complementarios, cuáles funcionan bien, regular o mal, cuáles son las consecuencias en el conjunto de su mal funcionamiento y qué es necesario hacer para que funcionen bien.

Para alcanzar las metas propuestas y consolidarlas, es necesario, entonces, primero tener un conocimiento preciso de la realidad ambiental, social y económica de nuestro territorio y de su comunidad: saber cómo es hoy esa comunidad que integramos.

Esto significa saber desde cómo se distribuye y evoluciona la población y la vivienda en cada manzana de la ciudad, cómo se conforman sus barrios, qué prioridades tienen y a qué ritmo crecen, la disponibilidad y valor de la tierra urbana y rural, la cantidad y localización de gente con y sin cada servicio básico de infraestructura en cada barrio, la asistencia y deserción en cada establecimiento educativo, la cobertura social y asistencial, el estado alimentario de la población fundamentalmente en edad escolar, la identificación domiciliaria de la mortalidad infantil, la localización de robos y accidentes identificando los lugares más inseguros o peligrosos hasta la localización del comercio y de los servicios, la identificación de la sobreoferta o suboferta de cada actividad y en cada barrio en función de la población que lo conforma, la identificación y localización de la actividad industrial, los empleos que genera, los insumos que requiere, las perspectivas, dificultades y demandas

del sector, la oferta y las oportunidades del contexto, los usos rurales y la calidad de la tierra, la infraestructura que ofrece nuestro campo para el desarrollo, las actividades agropecuarias complementarias del desarrollo industrial local, las consolidadas y aquellas en crecimiento o con posibilidades, y así determinar cómo se conforma y evoluciona el PBG del territorio, cómo se distribuyen las actividades de la población y cuáles son los niveles de desocupación y precarización laboral.

Esta información, así como las mediciones de su evolución, deberá publicarse y difundirse, dándole a la comunidad los elementos concretos sobre los que deberá fundamentar su aporte. La desinformación muchas veces implicó al estado en “sociedades” con privilegios políticos, sociales y económicos. Por otra parte, las cosas son como son y conocerlas es el principio para corregirlas y mejorar.

El segundo paso es saber qué quiere ser ese territorio y esa comunidad, por dos razones elementales, porque sin participación, consenso y concertación no es posible implementar una estrategia que involucre a toda la comunidad y porque el objetivo no es fabricarle el futuro a la gente, sino generar el ambiente que dé la posibilidad para que la propia gente lo construya.

Pero es responsabilidad del Estado municipal alentar esta discusión de objetivos y prioridades, sobre la base de lo que puede ser esa comunidad. Su actitud responsable debe ser contribuir a construir una utopía alcanzable, y, para ello, el conocimiento de las posibilidades propias del contexto son patrones ineludibles. Ya no es suficiente el oficio y la intuición (aunque siempre serán una ventaja).

El tercer paso es contar con un plan y con una estrategia. A diferencia de la táctica, que es el uso de los recursos para la producción de un cambio situacional inmediato, la estrategia es el uso de los cambios situacionales inmediatos para alcanzar la situación-objetivo de un plan. El pensamiento estratégico aplicado al desarrollo local, supone una forma de imaginar objetivos comunes a toda una comunidad, una manera de sortear las dificultades

que las circunstancias y los diversos actores sociales presentan, para alcanzarlos e identificar el camino más corto para lograr esos objetivos y conseguir el progreso aspirado, pero desde un conocimiento preciso de la realidad local y de las aspiraciones de la gente.

¿Qué es el Plan Estratégico de Desarrollo Lincoln?

La planificación estratégica es un modelo de gestión participativo y democrático, que permite anticipar y potencializar el desarrollo de un municipio y se presenta como una alternativa que articula las iniciativas de la municipalidad, las instituciones intermedias y los vecinos todos generando nuevos espacios de participación donde todos los actores económicos y sociales puedan diseñar sus propias estrategias de acuerdo con el escenario que se desea para el distrito.

De esta manera la Planificación Estratégica será la herramienta que posibilite analizar la realidad local, para acordar de manera conjunta las acciones más adecuadas logrando un desarrollo equitativo y sustentable en el tiempo.

Metodológicamente, el Plan Estratégico Lincoln contiene tres etapas claramente diferenciadas por sus objetivos, aunque a veces superpuestas en el tiempo, las cuales son: Diagnóstico, Formulación e Implementación.

El Diagnóstico

El 22 de octubre de 1997 se firmó un convenio con la Universidad Nacional de La Plata tendiente a recopilar un relevamiento estadístico de las principales variables que hacen a la vida del municipio de Lincoln.

Este "Relevamiento Estadístico" se imprimirá bajo el título "Reflexiones y Datos para una Estrategia de Desarrollo", habiendo trabajado para su confección un equipo interdisciplinario bajo la coordinación del Arquitecto Fernando Tauber.

Con este trabajo como base fundamental se elaborará un Diagnóstico del Municipio identificando Fortalezas,

Oportunidades, Debilidades y Amenazas (Análisis FODA).

Esto significa contrastar las situaciones de carencia o negativas con aquellas circunstancias positivas que puedan permitir al Municipio potenciar un proceso de transformación y crecimiento.

La metodología de trabajo será conjugar los resultados obtenidos en los talleres temáticos que abarcarán las áreas Industrial-Comercial, Urbano-Ambiental, Social y Agropecuaria, con reuniones vecinales en la ciudad de Lincoln y localidades del interior del Partido.

Esta visión de nuestra realidad tiene como objetivo identificar "los grandes temas" del municipio y nuestra inserción en la región.

La importancia de esta fase del proyecto reside en que se pueda constituir en una base sólida para la formulación del Plan, reflejando el pensamiento de toda nuestra comunidad.

La formulación

Una vez concluida la etapa anterior tendremos en claro las cuestiones que serán necesarias transformar y aquellas ventajas que deberíamos potenciar. Planteadas estas visiones futuras del municipio detectaremos dentro de cada eje temático las cuestiones importantes y transversales, que tengan identidad suficiente para convertirse en líneas estratégicas de transformación.

Consideramos fundamental plantear estas líneas estratégicas bajo el concepto de "utopías o sueños", lo cual abre un abanico de ilusiones y esperanzas que ofrece amplias posibilidades de motivación, movilización y comunicación al conjunto de la sociedad.

Para identificar "los sueños linqueños" será necesario detectar en el diagnóstico aquellos temas emblemáticos que hayan concentrado la mayor preocupación de la sociedad.

Es responsabilidad del Estado municipal alentar este debate sobre objetivos y prioridades, sobre la base no sólo de lo "que quiere ser" la comunidad sino sobre lo "que puede ser".

Su actitud responsable deber ser contribuir a construir una utopía alcanzable.

La articulación de las distintas líneas de acción constituye en sí el Plan Estratégico, debiéndose consensuar los objetivos, elaborar los programas y seleccionar y diseñar los proyectos que lleven a la práctica las ideas desarrolladas.

La implementación

Concluidas las dos etapas anteriores, diagnóstico y formulación, se debe iniciar el momento más importante del Plan Estratégico, cual es el de comenzar su ejecución, esto es poner en marcha ese conjunto de proyectos que constituyen la parte sustancial del Plan.

Para abordar esta tarea eficazmente será necesario reforzar el compromiso de las instituciones de nuestra comunidad y mantener dentro de la administración municipal el funcionamiento de instancias de participación de las organizaciones que hayan contribuido a la formulación del Plan, convirtiéndose en corresponsables de su cumplimiento.

La definición e implementación de estrategias no es un producto sino un proceso, esencialmente dinámico, continuo y cíclico, de acciones concretas, de evaluación y control de su efecto y de consenso entre los actores involucrados para corregir o confirmar rumbos y prioridades que se pondrán en marcha para alcanzar objetivos comunes a nuestra sociedad.

El Plan Estratégico de Desarrollo Lincoln será una herramienta de gestión útil para la administración municipal, para los legisladores, para el sector privado, para las instituciones intermedias y para todos los vecinos linqueños.

La organización

Luego de analizar experiencias similares en otras ciudades, y las formas organizativas que adoptaron para impulsar sus planes estratégicos, se optó por un esquema de organización sencillo formado de la siguiente manera:

- Equipo Coordinador: sus funciones serán:
- ◆ Analizar en forma integral el pre-diagnóstico elaborado por la Univer-

sidad Nacional de La Plata.

- ◆ Implementar procedimientos de estudios en profundidad tanto cualitativos como cuantitativos.
- ◆ Recopilar estudios existentes de información estadística a escala municipal, provincial y nacional.
- ◆ Elaborar encuestas temáticas, charlas de debate y entrevistas a informantes claves.
- ◆ Ser el nexo entre funcionarios municipales y demás estamentos de la sociedad linqueña.
- ◆ Monitorear y evaluar la marcha del plan, el cumplimiento de los plazos previstos y de los objetivos del conjunto, etc.
- ◆ Introducir los ajustes y correcciones que sean necesarios, teniendo en cuenta las modificaciones en el contexto que se puedan producir a lo largo del período de implementación.
- Mesa de Consenso: estará constituida por las instituciones del distrito de Lincoln representativas de la producción, gremiales, culturales, deportivas, profesionales, educativas, políticas, vecinales, etc. que, voluntariamente, suscriban el "Acta de Adhesión y Compromiso del Plan Estratégico de Desarrollo Lincoln". Su fun-

ción será la de impulsar y consensuar acciones tendientes al mejor desarrollo del plan a través de una metodología clara y participativa.

- Junta Promotora: será el órgano que impulsará el proceso. Estará formado por Instituciones del distrito, quienes por iniciativa de la Municipalidad de Lincoln formularán la primera convocatoria para la elaboración del plan.
- Talleres Temáticos: será el ámbito de debate, donde se detectará y priorizará la problemática general del sector:

- Industrial y Comercial;
- Urbano Ambiental;
- Social;
- Agropecuario.

En estas reuniones participarán las Instituciones afines a cada taller temático, el equipo técnico de la UNLP y el equipo coordinador de la Municipalidad.

- Reuniones Vecinales: estas reuniones se realizarán en distintos barrios de la ciudad de Lincoln y en localidades del distrito, donde se detectarán las problemáticas y demandas para luego priorizarlas. En ellas participarán las Instituciones y Vecinos del lugar, además de los equipos téc-

nico y coordinador.

De esta manera quedan formulados los distintos actores o formas organizativas que impulsarán el Plan Estratégico de Desarrollo Lincoln.

Al presente el Plan estratégico de Desarrollo Lincoln se encuentra en la fase de diagnóstico que se realiza junto con la comunidad, las instituciones y el equipo técnico de la Universidad Nacional de La Plata, Secretaría de Extensión Universitaria, que dirige el Arq. Fernando Tauber, especialistas en el desarrollo de planes estratégicos territoriales. Para ello se creó la Dirección de Planificación Estratégica, que se encarga de coordinar entre los diversos actores las acciones del cronograma del Plan Estratégico de Desarrollo Lincoln. Esta etapa de diagnóstico está en el 40% de su proceso. La municipalidad ha incorporado herramientas informáticas necesarias para la elaboración del plan; como primer acción se realizó la puesta en marcha del sistema de información geográfica, que constituye el primer paso para el análisis y recolección de datos, para luego ponerlos a disposición de la comunidad y del gobierno para tomar las decisiones cotidianas y de relevancia que involucran una gestión eficiente.

MUNICIPALIDAD DE TAPALQUÉ: ALGUNAS EXPERIENCIAS NOVEDOSAS

Programa de asistencia económica a Jóvenes Estudiantes

Mediante una Ordenanza Municipal de 1998, la Municipalidad de Tapalqué solventa los gastos de alquiler de propiedades en donde existan Universidades Estatales, Institutos de Nivel Terciario Estatales y de propiedades en la ciudad de Tapalqué, para ser afectadas a estudiantes provenientes de la zona rural del distrito.

Este programa está destinado a los jóvenes que no cuenten con recursos para estudiar: otorga vivienda y una beca mensual de \$100 por persona co-

mo asistencia económica. En el año 2000 ya hay 130 estudiantes pertenecientes a familias con un ingreso mensual inferior a \$1.000 que, de esta forma, pueden ampliar sus oportunidades de desarrollo y las de sus familias.

Se trata de una iniciativa novedosa que complementa principios fundamentales del Desarrollo Humano, y que a la vez puede llevar a la formación de capacidades que luego se retroalimentan con el desarrollo de la comunidad.

*Ricardo Toribio Romera
Intendente Municipal de Tapalqué*

TAPALIM: Planta de tratamiento de residuos sólidos urbanos

El 11 de julio de 1997 se puso en marcha TAPALIM, ubicada en un predio de cinco hectáreas, en un área parcialmente forestada. La creación de esta planta implica considerar distintos objetivos:

Ecológicos:

- ◆ Evitar la contaminación y degradación del hábitat.
- ◆ Contribuir a la utilización regional de los recursos naturales reincorporando materia prima al ciclo productivo mediante el reciclado.

- ◆ Eliminar el basural a cielo abierto y con ello el principal foco de contaminación del suelo, aire y fundamentalmente el agua.
- ◆ Recuperar o aumentar la fertilidad de los suelos por la aplicación de lombricompost (abono orgánico).

Sociales:

- ◆ Generar empleo en una actividad socialmente muy útil.
- ◆ Promover conductas y hábitos conservacionistas.
- ◆ Mejorar la calidad de vida de la población.

Económicos:

- ◆ Involucrar algún proceso productivo sobre los materiales recuperados (fundición de aluminio, horno de vidrio, fábrica de envases plásticos y bolsas, fábrica de estopa, vivero forestal, etc.).

Técnicos:

- ◆ Incorporar y adecuar tecnologías a la realidad de nuestro Distrito y así generar una tecnología local viable.

Para el financiamiento, la Municipalidad utilizó los recursos afectados mediante Convenio suscripto con la Provincia de Buenos Aires, conforme al Plan de Inversiones establecido por Ley N° 11.376, denominado PRIBA II, un subsidio del EPRE y fondos propios.

TAPALIM se pone en marcha diariamente en el domicilio de cada uno de los vecinos, los que utilizan tres bolsas para separar tres fracciones diferentes de residuos: compostables, reciclables y patogénicos.

Una vez que las bolsas ingresan a la planta, se descargan en una plataforma de separación y luego se clasifi-

can y seleccionan los materiales en forma manual para su tratamiento.

Oportunamente se recibió el asesoramiento del Servicio Alemán de Expertos Seniors y del Proyecto Prolim de la ciudad de Trenque Lauquen. Además se ha formado una red de comunicaciones con los Municipios e instituciones que están trabajando en temas referidos a medio ambiente.

Evaluación y seguimiento del proyecto

Desde que TAPALIM empezó a funcionar, mensualmente, se realizan muestreos para evaluar la composición de los residuos, el pesaje de residuos y la participación de la comunidad en la clasificación de origen.

Un parámetro importante es la participación ciudadana, ya que el porcentaje de población que participa en la clasificación de residuos oscila entre el 65 y 70%.

De esta manera, la Municipalidad de Tapalqué implementa esta experiencia, donde la recuperación de la fracción inorgánica a partir de la clasificación y su posterior reciclado, y la formación de un buen compost a partir de la fracción orgánica se enmarca en una Gestión Integrada de los Residuos, asumiendo como deber la necesidad de proveer un ambiente sano y limpio.

Programa de investigaciones arqueológicas en el partido de Tapalqué (PIAT)

El PIAT trabaja en diferentes proyectos de investigación a partir de un convenio entre la FACSÓ-UNICEN y la Municipalidad de Tapalqué. El objetivo de este programa es contribuir a la construcción del patrimonio cultural

regional, y por extensión nacional, implementando diferentes proyectos vinculados a la Arqueología Histórica y a la Antropología Social. Abarca proyectos que plantean la investigación, desde una perspectiva antropológica, de las sociedades que constituyeron el asentamiento del Fortín Tapalqué fundado en 1831 con objetivo de instalar una avanzada militar en lo que se denominó Línea de Fuertes y Fortines de la Frontera Sur.

Desde la arqueología, se vienen realizando excavaciones sistemáticas en el yacimiento "Cantón Tapalqué Viejo" que ha dado cuenta de la relación que existió entre los asentamientos indígenas pampeanos y la sociedad "blanca".

Desde la antropología social, a través de la realización de entrevistas a los habitantes más antiguos de la zona y a los descendientes indígenas que habitan la región, se intenta construir cómo y de qué manera se estableció dicha relación reconstruyendo prácticas culturales y organizaciones sociales.

En este sentido el PIAT colaboró como nexo de encuentro entre las diferentes comunidades indígenas de la región, impulsando la realización del Parlamento Indígena, realizado el 19 de Abril de 1997, en la ciudad de Olavarría.

Actualmente, en el sitio arqueológico mencionado, se están llevando a cabo trabajos de arqueología subacuática, con el propósito de seguir recabando información para conformación de un Museo de Sitio y una Planta Experimental de Arqueología.

El 11 de Agosto de 1999 la Municipalidad de Tapalqué renovó el convenio con el PIAT de la Facultad de Ciencias Sociales de la UNC.

PERGAMINO: CIUDAD EN RIESGO

Mara Bartolomé
 María Graciela Caputo
 Alejandra Celis
 Raquel Gurevich
 Hilda Herzer
 Hernán Petit
 Carla Rodríguez¹

Gestión Municipal

En la conformación de los escenarios de riesgo urbano se conjugan múltiples elementos. La concentración espacial de población e infraestructura económica, la complejidad de la estructura urbana, los efectos sinérgicos que la ciudad produce y la falta de controles y normativas, constituyen factores de riesgo que se modifican e incrementan a lo largo del tiempo. A ellos se suman las amenazas de origen físico-natural como otro componente de los factores de riesgo. Esta complejidad plantea nuevos desafíos a la gestión urbana.

Desde esta perspectiva, el riesgo urbano es un proceso dinámico donde el crecimiento de la ciudad produce cambios tanto intraurbanos como en su entorno regional, creando nuevas amenazas o amplificando en intensidad y recurrencia las ya existentes. La dinámica social genera nuevos escenarios posibles de desastre, que cuestionan las premisas, el estado de conocimiento y las medidas de gestión existentes.

Analicemos por ejemplo el riesgo de inundación urbana. El análisis histórico de las inundaciones en la ciudad de Pergamino permite identificar su recurrencia junto con un proceso de vulnerabilidad progresiva que se traduce en un empeoramiento de los factores de riesgo donde toda la sociedad contribuye, aunque de maneras diferenciadas.

La condición de vulnerabilidad progresiva acompaña transformaciones socioeconómicas asociadas a procesos de degradación ambiental. Se conforma a lo largo del tiempo, como resulta-

do de múltiples factores; algunos de ellos se han desarrollado de modo independiente, pero su presencia combinada repercute en la conformación de la vulnerabilidad. La vulnerabilidad progresiva es, en buena medida, producto de los instrumentos políticos creados y, en particular, de la política urbana que no contempla adecuadamente al medio natural ni incorpora la dimensión ambiental en sus análisis (Herzer, 2000).

Hacia fines del siglo XIX y principios del XX, la ciudad de Pergamino ya registraba los efectos de los desbordes de sus arroyos, que ocupaban el valle de inundación; es decir, cubrían las calles adyacentes al cauce. En 1933, 1936, 1938, 1939, 1940, 1944, 1963, 1966, 1975, 1978, 1982, 1984, 1986, 1988, 1991, 1992, 1995 y 2000 se produjeron grandes inundaciones, con desborde del arroyo Pergamino y/o del Chu-Chú que se tradujeron en amplias zonas anegadas y un importante número de evacuados.

Desde 1913 se registraron casi un centenar de inundaciones, cuyo impacto fue creciendo en el tiempo para una misma intensidad de lluvia. Entre ellas, la inundación de abril de 1995, que anegó el 80% del casco urbano y dejó paralizada la ciudad, marcó un punto de inflexión para la sociedad pergaminense.

Si por una parte hay una caracterización temprana, desde la década del '30, de distintos factores que generan las inundaciones, por otra, pareciera que, al pensar sus efectos perjudiciales, se otorga demasiada importancia a la incapacidad de predecir la intensidad y la duración de las precipitaciones. De este modo, a lluvias "extraordinarias"

le corresponden daños "extraordinarios" y, ante lo extraordinario, sólo resta esperar.

Sin embargo, ninguna inundación es sólo el efecto de lluvias; otros factores confluyen. Al no separar ambos aspectos, "lluvias" e "inundación", se dificulta la definición y la organización de acciones que sí dependen de la acción humana y pueden controlarse, como por ejemplo:

- ◆ cómo prepararse ante las lluvias "extraordinarias";
- ◆ cómo actuar planificadamente en la emergencia, más allá del voluntarismo;
- ◆ cómo modificar formas de producción de la ciudad que incrementan el riesgo.

La construcción colectiva del riesgo

El análisis histórico a lo largo del Siglo XX muestra un proceso colectivo de empeoramiento de los factores de riesgo de inundación. Diversas prácticas sociales que degradan el ambiente se han sostenido en el tiempo; por ejemplo, el crecimiento urbano sin planificación y la localización de asentamientos en sitios inadecuados, el manejo de la basura, la existencia de barreras físicas que obstaculizan el escurrimiento del agua.

En relación con la expansión urbana, los códigos de zonificación debieran constituir herramientas para el ordenamiento territorial por parte del Estado y, por ende, para que éste desaliente la localización de población y de nuevas actividades en áreas de la ciudad muy vulnerables a la amenaza de

¹ Equipo de investigación del Proyecto "Degradación, riesgo y desastre en la región Pampeana: Pergamino y su hinterland" bajo la dirección de Hilda Herzer, Centro de Estudios Sociales y Ambientales, con financiación ANPCYT. Programación 1998-2000.

las inundaciones. Sin embargo, dado que no existen normas explícitas, la ciudad se ha expandido sobre áreas anegables.

A su vez, este crecimiento de la ciudad no fue acompañado de una adecuada infraestructura de desagües; la misma cubre una superficie reducida, circunscripta al casco céntrico y presenta en muchos casos deficiencias técnicas, obsolescencia y falta de mantenimiento.

Sobre esta realidad, la intervención humana se focaliza en la ejecución de obras. Existen propuestas de intervención a escala local y regional identificadas hace varias décadas, pero su complejidad técnica y los recursos económicos requeridos parecieran colocarlas siempre por fuera del alcance de la sociedad local.

Las expectativas depositadas en "las obras" inhiben abordar el problema a través de otras alternativas que podrían mitigar el riesgo. A ello se suma la dificultad de percibir tanto la recurrencia del proceso como las responsabilidades específicas de cada actor en la construcción del riesgo.

La ausencia de hipótesis de riesgo socialmente consensuadas se traduce en deficiencias en la gestión organizativa y en la implementación de políticas de prevención y reducción del riesgo de inundación.

Algunas consideraciones generales sobre la gestión del riesgo en Pergamino

La gestión del riesgo abarca tanto las políticas y acciones de mitigación, diagnóstico, preparación y prevención de desastres, que tienden a reducir la vulnerabilidad, como las estrategias de atención en la emergencia o capacidad de respuesta a los impactos inmediatos de un desastre.

Desde esta perspectiva, en el análisis de la gestión del riesgo urbano intervienen factores tales como:

- ◆ Las formas de funcionamiento de las estructuras estatales locales y provinciales. El grado de descentralización de las acciones y su organización. Se destaca el grado de autonomía en la toma de decisiones, es de-

cir, el poder y la capacidad de gestión del gobierno local.

- ◆ Las formas de articulación y relaciones entre los distintos actores de la sociedad y el gobierno local. El nivel de movilización y desarrollo organizativo de la sociedad civil inciden en las formas de acción y perspectivas de los actores sociales en el contexto del desastre. Son claves las ideologías y prácticas predominantes en cuanto a la participación y gestión popular, incluyendo los mecanismos de control de recursos y de cooptación política existentes.
- ◆ La continuidad de las políticas, la estabilidad de los cuadros técnicos y su grado de calificación profesional.

Pergamino: La atención del desastre y la administración de la asistencia en la gran inundación de 1995

El manejo de la emergencia planteada por la inundación de 1995 funcionó anárquicamente, con ausencia de directivas unívocas y claras. Las estructuras de asistencia social del municipio y de la defensa civil local fueron superadas por las demandas y carecieron de efectividad para atender las necesidades de los afectados.

La gestión de la emergencia tuvo un carácter centralizado, con un fuerte rol de las instituciones provinciales de política social, que respondieron en forma inmediata y con un alto grado de informalidad, ya que no contaron con canales y mecanismos de control institucionalizados.

Tanto los actores gubernamentales locales y provinciales como las organizaciones de la sociedad civil, carecieron de información sistematizada respecto del impacto socio-económico del desastre y sobre los aspectos financieros y administrativos de las distintas medidas de asistencia implementadas por la provincia.

En definitiva, la gestión estuvo caracterizada por acciones desarticuladas, con un gran contenido de voluntarismo, sin ninguna planificación, lo cual demostró la falta de una política de prevención y mitigación del riesgo en Pergamino.

Pergamino, ciudad en riesgo

El análisis histórico de las grandes inundaciones en la ciudad de Pergamino plantea un conjunto de interrogantes y reflexiones:

¿Por qué se asienta la ciudad en una zona baja, vulnerable, que se inunda con recurrencia y que afecta a toda su sociedad? Quizás, porque la ciudad ha crecido y se ha poblado como un apéndice del área agropecuaria, a la que se le reservaron las mejores tierras, las más altas. Con el tiempo y el cambio en las relaciones sociales de producción, la ciudad se fue poblando con familias provenientes de las áreas rurales, que comenzaron a sufrir los embates de la localización en un área baja.

¿Por qué en Pergamino no aparece la memoria de la inundación? El análisis de la evolución histórica de las percepciones de la sociedad pergaminense muestra que cada inundación se constituye en un evento extraordinario. Sin embargo, hoy existe un incipiente reconocimiento del carácter recurrente de las inundaciones, y también de las dificultades para poder percibirlo. Ese reconocimiento necesita fortalecerse.

Pese a ello, aún no se han implementado estrategias de mitigación y prevención del riesgo porque la conciencia de convivir en un ámbito de riesgo no está arraigada en la sociedad local.

La formulación de una hipótesis de riesgo

Incorporar una hipótesis de riesgo significa cuestionar ciertos supuestos persistentes en el tiempo que tienden a colocar todo el énfasis explicativo en la ocurrencia de grandes lluvias impredecibles como eje del problema y la fe en la realización de obras de ingeniería como clave de su solución.

Aunque podría establecerse una distinción en la perspectiva de las organizaciones sociales especializadas, que parecieran desarrollar un análisis más integrador, su incidencia es acotada. Más aún, tampoco se visualiza una continuidad clara del diálogo o respuestas precisas a sus distintas propuestas, por parte de los organismos de gobierno.

Las características de la cultura política local, por ejemplo, el rol de los partidos políticos, su vinculación con la trama institucional de la sociedad civil así como el tipo de vínculo establecido con el gobierno provincial y sus organismos específicos (como la Dirección Provincial de Hidráulica) son aspectos importantes para profundizar la comprensión de este proceso y de los obstáculos para el desarrollo de una política de mitigación del riesgo.

Tanto la concepción del fenómeno como las propuestas de intervención quedan signadas por el carácter extraordinario, en contraposición con la idea de recurrencia. Si se acepta la segunda, la inversión del municipio debiera ser permanente hasta garantizar la minimización del riesgo. Si se trata de un fenómeno extraordinario, éste justifica el gasto también concebido como extraordinario, que se realiza una sola vez y que no debiera reiterarse. Esta caracterización “extraordinaria” del fenómeno se asocia directamente con la carencia de una política y de una gestión de mitigación del riesgo.

Por el contrario, una política de prevención y mitigación estaría asociada claramente a la definición del fenómeno como recurrente. En este sentido, la gestión municipal debería impulsar tanto políticas estructurales (obras de ingeniería), como políticas no estructurales de mitigación de riesgo, tales como:

- ◆ **Prevención:** incluye el manejo de sistemas de procesamiento de datos, de estimación de recursos y de escenarios de riesgo, de generación de normas y controles, de costos y cronogramas de actividades.
- ◆ **Disponibilidad y acceso a la información:** tienen un carácter estratégico en planificar el ambiente socio-productivo; deben considerarse escalas temporales y espaciales articulando, según el caso, distintos tiempos históricos y escalas geográficas (local, regional).
- ◆ **Políticas públicas:** deben definirse intersectorial, interjurisdiccional, e interdisciplinariamente, tratando de conciliar la sustentabilidad ambien-

tal, la racionalidad técnica, la voluntad política y la equidad social.

- ◆ **Relaciones institucionales y jurisdiccionales:** deben fortalecerse para una mejor gestión de los desastres.

Un paso adelante, hacia una política de prevención y mitigación

En agosto de 2000 se desarrolló un taller en la ciudad de Pergamino con la participación de diversos actores de la sociedad local.² Los participantes expusieron sus ideas sobre los principales factores que intervienen en la construcción del riesgo en la ciudad de Pergamino, evidenciándose la multiplicidad de factores y elementos que participan:

- ◆ Factores **climáticos.**
- ◆ Factores relacionados con la **infraestructura urbana:** el aumento de la superficie pavimentada que causa una menor infiltración del agua en el suelo; la inadecuación y obsolescencia del sistema de desagües pluviales y cloacales; los obstáculos al escurrimiento del agua (puentes, terraplenes y demás obras públicas sin un estudio adecuado de sus consecuencias).
- ◆ Factores **de la cultura urbana:** la falta de control y el inadecuado tratamiento de la basura en la ciudad, que suele depositarse fuera de lugar y taponar los sumideros.
- ◆ **Insuficiencia de planificación del crecimiento urbano:** la falta de una política de desarrollo urbano que identifique las zonas vulnerables; la inadecuación del código actual de zonificación de la ciudad y la falta de control y de cumplimiento de las regulaciones establecidas por el código de planeamiento urbano.
- ◆ Factores **productivos, tecnológicos y ambientales del ámbito rural:** el proceso de agriculturización, en especial el cambio de los sistemas de producción, las tecnologías y las técnicas de explotación del suelo que se traducen en un aumento de la erosión y disminución de la capaci-

dad de absorción del suelo con el consecuente aumento del escurrimiento del agua rural hacia la ciudad.

- ◆ Factores **históricos y socioculturales:** la débil memoria histórica de la recurrencia de las inundaciones y el predominio de enfoques parciales sobre la problemática y sus soluciones coadyuvan al proceso de vulnerabilidad.
- ◆ Factores **económicos:** falta de recursos para financiar obras de corrección necesarias.

Se propusieron diversas líneas de acción local frente al problema de las inundaciones.

En la ciudad:

- ◆ Actualización y control del código de planeamiento urbano. Elaboración de un nuevo código de zonificación que considere las áreas vulnerables.
- ◆ Mejorar la capacidad de gestión local.
- ◆ Mantener los desagües y controlar la deposición de residuos domiciliarios.
- ◆ Políticas de educación y concientización ciudadana sobre normas de protección del medio ambiente urbano.
- ◆ Implementar sistemas de Defensa Civil y planes de emergencia.
- ◆ Desarrollar estudios técnicos integrales y realizar obras de desagüe.

En el ámbito rural:

- ◆ Implementar políticas activas de manejo de suelos que apunten a aumentar la capacidad de infiltración de los mismos.
- ◆ Desarrollar estudios técnicos integrales y realizar obras de regulación de la cuenca del arroyo.

El desafío

La experiencia de Pergamino permite destacar la importancia de generar espacios de discusión y participación dentro de la sociedad para repensar la gestión de las ciudades “en riesgo”.

El desafío de la gestión es reconocer el riesgo recurrente y construir

² “Inundaciones en Pergamino: Un proceso de vulnerabilidad progresiva”, organizado por Centro de Estudios Sociales y Ambientales.

una política de prevención y mitigación del riesgo con la participación de los actores involucrados.

La estrategia, las acciones y proyectos propuestos deberían:

- ◆ Estar justificados técnica, económica, financiera y ambientalmente.
- ◆ Estar apoyados y avalados por los actores sociales de la zona, la población y sus organizaciones. Los proyectos deben ser congruentes con las visiones y posibilidades de la población y factibles desde la perspectiva económica, social y cultural de la sociedad.
- ◆ Lograr un equilibrio adecuado en la propuesta de distintos mecanismos de reducción de riesgo, incluyendo un balance entre las medidas estructurales y no estructurales; la adecua-

ción de las formas y componentes productivos, de los mecanismos financieros y seguros y el fortalecimiento de las modalidades y condiciones generales de vida de la población que asegure una mejor capacidad de acción frente al riesgo de inundaciones.

- ◆ Estar acompañados por definiciones sobre las formas organizativas y las competencias institucionales requeridas para su implementación y continuidad.

Bibliografía

Herzer, Clichevsky (2000): "Floods in Buenos Aires. Learning from the past", en *Managing Disaster Risk in*

Emerging Economies. Disaster Risk Management Series N.º 2, The World Bank, págs. 32-44. Washington.

Bartolomé, Caputo, Celis, Gurevich, Herzer, Petit, Rodríguez (2000): "Grandes Inundaciones en la Ciudad de Pergamino, extraordinarias pero recurrentes... Análisis de un proceso de vulnerabilidad progresiva", *Realidad Económica*, Buenos Aires (en prensa).

Bartolomé, Caputo, Celis, Gurevich, Herzer, Petit, Rodríguez: *Degradación, riesgo y desastre en la región Pampeana: la ciudad de Pergamino y su hinterland*. Proyecto financiado por la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica (PICT 97).

GESTIÓN MUNICIPAL DE POLÍTICAS DE DESARROLLO HUMANO EN HIPÓLITO YRIGOYEN

Enrique Tkacik

Intendente Municipal de Hipólito Yrigoyen

El Municipio de Hipólito Yrigoyen es uno de los partidos más pequeños de la Provincia de Buenos Aires, fuera de lo que se considera como Conurbano. Tiene una extensión de 162.901 hectáreas. La población es de aproximadamente 8.300 habitantes.

Experiencias de descentralización de políticas públicas

La planta de personal estable del municipio es de 296 agentes. El organigrama se encuentra encabezado por Intendente, secundado por un Secretario de Gobierno y Hacienda, un Contador y un Tesorero. En el siguiente estamento se encuentran 12 directores:

- Director de Bienestar Social;
- Director de Inspección;
- Director de Compras;
- Director de Cultura y Deporte;
- Director de Obras Públicas;
- Director de Presupuesto;
- Director de Vialidad;
- Director de Salud Pública;
- Director de Hospital Asoc. a cargo de salud;

- Director de Producción e Industria;
- Director de Asesoría Legal;
- Director de Informática.

A su vez cada director delega autoridad bajo el criterio de funcionalidad, en los cargos de Jefes. En algunos casos, los Jefes tienen a su cargo a Capataces.

La descentralización desde un punto de vista geográfico-funcional, como método de administración, se evidencia explícitamente, en lo que se podría considerar como anexo a la pirámide estructural de mando, en la Delegación de Herrera Vega, que se encuentra a cargo de un delegado. Dentro de la estructura misma, la delegación más evidente se verifica en el esquema de salud.

Cada Director canaliza toda inquietud vinculada con su sector, ya sea proveniente de los estamentos superiores a su cargo o de la población, en cuanto a reclamos, inquietudes o propuestas. Toda resolución que tenga una implicancia que pueda considerarse de suma importancia, es consensuada directamente con el Intendente Municipi-

pal, con quien se tiene un diálogo permanente y fluido.

De esta manera, cualquier delegación de autoridad se ve afectada por una participación de los cargos más altos o del cargo más alto, produciéndose un desgaste del poder de decisión.

En lo que respecta a la Delegación de Herrera Vega, no existen en este lugar estamentos menores al delegado, por lo que la unión de mando es solamente hacia su superior.

En conclusión, existe una centralización verticalizada, con epicentro en la cúspide de la pirámide institucional. Es una falencia y/o característica propia de administraciones relativamente pequeñas.

Desarrollo de la capacidad de gestión municipal

En este aspecto se está en constante contacto con organismos e instituciones que dictan cursos o actualizaciones referidas a diversos temas que hacen a la gestión pública. Esta comunicación se ha visto más fluida con el uso masivo de Internet. El condicionamien-

to excluyente de nuestras participaciones es el factor financiero, pues en su mayoría son onerosas.

Un factor muy importante en lo que a actualización se refiere es la permanente comunicación que existe entre los municipios limítrofes, como con los que poseen características muy similares al nuestro, que hace que se puedan capitalizar las experiencias de cada uno, como también mancomunar criterios y peticiones hacia otros sectores gubernamentales.

Planificación Municipal

El instrumento por excelencia en lo económico-financiero es el Presupuesto Municipal. En gestión, la planificación se basa en tres pilares: Política, Factor humano y Aspecto económico-financiero.

El factor político es el *tester* necesario para captar las necesidades del pueblo. Detectada la falencia o posibilidad de mejora, se canaliza al área pertinente, para que junto con el sector económico se analice la posibilidad de ejecución.

Dentro de esta evaluación de proyectos, existen algunos que, relativamente, obvian ciertos canales de comunicación, como es el caso de los vinculados a urgencias y, fundamentalmente, los referidos a salud.

La planificación operativa está en función de la disponibilidad de recursos financieros y humanos y, dentro de estos, la mano de obra calificada y, como tercer factor, el tiempo disponible.

Técnicas de Gestión de Programas Sociales

El área social está conformada por dos partes: una Social y otra de Jubilaciones y Pensiones.

El área social se ocupa de la realización de los estudios socioeconómicos (ESE), que plasman el estamento social y las posibilidades económicas de los grupos familiares.

En la actualidad, se encuentran conformados 1.020 estudios. Los ESE se califican en 5 tipos:

- ◆ AO: cubre consulta, medicamentos,

internación, análisis, etc. al 100%.

- ◆ A1: ídem AO, pero no cubre consulta.
- ◆ AB1: cubre todo, menos medicamentos y consulta.
- ◆ ABO: igual a AB1 pero cubre consulta.
- ◆ B1: pago el 50% de todo.

El área de Jubilaciones y Pensiones se encarga de la tramitación relativa a todo proceso de este tipo.

Por otro lado se poseen centros asistenciales, que cubren las necesidades de sectores indigentes agrupándolos de acuerdo con las edades:

- ◆ Comedor CAI: Centro de Atención Integral, brinda servicio de almuerzo, con un horario que va desde las 8 a las 13 horas. La matrícula actual es de 25 niños.
- ◆ Jardín Maternal "Estación de Chocolate", cubre a menores de 3 años. El horario de atención es de 7,30 a 17 horas. Se prestan servicios de comedor, estimulación, etc.
- ◆ Asilo de ancianos: se presta el servicio a 33 ancianos, con proyectos de ampliación.

Por otro lado, se canalizan planes asistenciales desde la provincia como desde la Nación. En el primer caso, se reciben aportes para la compra de 600 bolsones de alimentos no perecederos, en forma mensual (Consejo de la Familia y Desarrollo Humano). En lo que respecta a Nación se reciben 56 asistencias desde el Ministerio de Desarrollo Social y Medio Ambiente.

En asistencia social directa se destinan aproximadamente \$140.000 por año, sobre un presupuesto de \$4.200.000. La ayuda comprende pasajes, medicamentos, tratamientos y otros aspectos vinculados a cubrir las NBI. Un aporte muy importante es el prestado por otras áreas, fundamentalmente en lo que a recursos humanos se refiere, que intentan suplir necesidades, principalmente, en construcción.

Cooperación con otras instituciones

La interrelación y concatenación de acciones solidarias dentro de una sociedad, es la base de un sistema

social que intente cubrir todo el espectro de necesidades.

Es así como desde el Municipio, eje central de estas relaciones, se colabora constantemente con instituciones como Policía, Cooperadoras Escolares, Sociedad Rural, Cámara de Comercio, Consejo Escolar, Bomberos, entidades vinculadas a Deportes y Cultura, etc.

La única institución que recibe un aporte periódico para solventar gastos de movilidad y patrullaje es la Policía de la Provincia de Buenos Aires. El resto peticona su necesidad, se la evalúa y se la cumple por medio de subsidios, los cuales deben ser rendidos por comprobantes.

Se pueden distinguir dos tipos de entidades con las cuales se vincula este Municipio:

- ◆ De acción social.
- ◆ De acción económico-social.

Ambas tienen una presencia periódica y estable, pero en determinados momentos, alguna toma mayor relevancia, en función del problema que azota a la ciudadanía. Es el ejemplo actual el que puede ilustrar lo expresado. Fuera de que existe la potencialidad de otros problemas y el constante sondeo de los mismos, hoy, la preponderancia es de los problemas de tipo económico que afectan directamente a la sociedad, como consecuencia de las inundaciones que persisten en este distrito por casi 16 años. La escena se ve centrada en la Sociedad Rural, que agrupa a los productores agroganaderos y la Cámara de Comercio.

Programas de Desarrollo de la Participación Comunitaria

La participación comunitaria se consolida en entidades intermedias y en cooperadoras, que respaldan instituciones que procuran un fin meramente social.

El Concejo Deliberante es el órgano gubernamental por excelencia canalizador de inquietudes.

La participación comunitaria se plasma en forma masiva en eventos de tipo cultural o deportivo, como son los Torneos Juveniles y Abuelos Bonaerenses.

SALUD Y ACCIÓN COMUNITARIA EN HURLINGHAM

Raúl M. Larcade

Secretario de Salud y Acción Comunitaria
Municipalidad de Hurlingham

El Municipio de Hurlingham fue creado por Ley N° 11.610 de la Provincia de Buenos Aires al dividirse el partido de Morón en tres (Morón, Hurlingham e Ituzaingó) iniciándose formalmente como tal, administrativamente, a partir del 10 de diciembre de 1995. Se sitúa en el primer cordón del conurbano bonaerense. Tiene una superficie total de 35,53 km², la cuarta parte está ocupada por el INTA, INTI, IFONA, 8,84 km². El total de la superficie urbanizada es de 26,69 km², dividida en tres localidades: William Morris, Hurlingham y Villa Tesei.

La población en 1991, según Censo de Población y Vivienda del INDEC, era de 162.415 habitantes, y de acuerdo con las proyecciones estimativas para el año 2000 es de 188.560 habitantes con una densidad poblacional de 637,2 habitantes por km².

El 80% de los ingresos del municipio provienen de los comercios y el 20% restante de las industrias. En el municipio se encuentra el 14,5% de los hogares con Necesidades Básicas Insatisfechas, lo que representa 6.409 hogares sobre un total de 44.364.

Diagnóstico de Salud del Municipio

Para medirlo se usan indicadores precisos que surgen de encuestas y/o muestras que luego se transpolan a la población general.

Como los mismos deben ser precisos se utilizaron para el diagnóstico tasas de mortalidad (obtenidas en los registros civiles) y de morbilidad (obtenidas de los egresos de los efectores públicos).

Por ello, el indicador de mortalidad infantil da una visión de la salud del municipio, a pesar de ser tomado con menores de 1 año.

Año	Tasa de Mortalidad Infantil
1996	20,4‰
1997	19,5‰
1998	15,8‰
1999	16,7‰

Datos provistos por la Dirección de Información Sistematizada de la Provincia de Buenos Aires.

Se encontró que la mayor incidencia de las muertes estaba asociadas a acciones de prevención. Por ello, la Secretaría de Salud y Acción Comunitaria lanzó un programa de prevención, diagnóstico oportuno y tratamiento adecuado de los embarazos. Como también en conjunto con Acción Comunitaria, la educación a las mujeres en edad fértil.

Se implantó el control precoz del embarazo y una red de derivaciones en los casos de alto riesgo a centros de mayor complejidad. Se fomentó la lactancia materna, la puericultura y se hicieron más eficientes los servicios de salud con atención pediátrica, clínica, ginecología y obstetricia en todos los efectores sociosanitarios.

Por todas estas acciones se pudo bajar la tasa de mortalidad infantil mostrando un pequeño aumento en el año 1999, pero actualmente estabilizada.

Se realizaron talleres de información a la comunidad en los Centros de Salud y de capacitación a los profesionales. Para abordar esa problemática se indicó la consulta periódica, enseñanza de los signos de alarma frente a la enfermedad y abordaje multidisciplinario de la misma.

Se establecieron por este medio redes socio sanitarias con toda la comunidad a través de las sociedades de fomento, parroquias católicas o templos de otros cultos, entidades intermedias, etc.; de esta forma se estableció una red dentro de todo el distrito con participación activa de la comunidad, los efectores sociales y los centros de salud.

Políticas de salud municipal

Tiene como meta primordial llegar a la población más vulnerable, con mayor riesgo de enfermar en sus aspectos bio-psico-sociales mediante acciones de promoción y prevención de la salud. Y de una respuesta rápida en caso de haberla perdido: *universal, gratuita, equitativa, solidaria, oportuna.*

Objetivos:

- 1) Coordinar el recurso humano formal de Salud y Acción Comunitaria con la participación de la comunidad.
- 2) Mejorar la calidad de la atención.
- 3) Aumentar la cobertura de la población a través de los Centros de Salud aplicando programas y normas de atención claras.

Estrategias:

- a) A través de programas de atención priorizando las patologías prevalentes y el área materno infantil.
- b) Se utilizan las normas de atención nacionales y provinciales adaptándolas en caso necesario al SILOS de Hurlingham.
- c) Áreas programáticas.
- d) Se establece la metodología de referencia y contrarreferencia.
- e) Flujograma de derivaciones.
- f) Trabajo en red (radios y TE).
- g) Tendencia a los turnos programados sin olvidarse de la demanda espontánea.
- h) Laboratorio móvil.
- i) Solicitud de turnos para interconsultas en el 2.º nivel de atención desde los mismos centros de salud.
- j) Registro de Historia Clínica familiar (se está implementando en la mayoría de los centros de salud).
- k) Charlas con la comunidad en promoción y prevención de la salud.
- l) Participación activa de la comunidad en las actividades de los centros de salud.

SILOS

(Sistemas Locales de Salud)

Es la forma de regionalizar y/o descentralizar, distribuyendo los servicios de salud para un uso adecuado y eficiente de los recursos y mayor cobertura.

Se establece así una red de atención con la aplicación de la referencia y contrarreferencia, mejor accesibilidad, fluidez en la derivación y mejor calidad de la atención.

APS

(Atención Primaria de la Salud)

Es la asistencia sanitaria esencial basada en métodos y tecnologías prácticas, científicamente fundamentados y socialmente aceptados. Al alcance de todos los individuos, con su plena participación y un costo que la población pueda sostener.

Representa el primer nivel de atención o contacto con la comunidad.

Permite:

- ◆ mayor accesibilidad;
- ◆ mayor cobertura;
- ◆ universalidad;
- ◆ participación comunitaria activa;
- ◆ atención regular y continua;
- ◆ atención de especialidades programadas;
- ◆ atención oportuna.

Programas implementados en el SILOS por la Secretaría de Salud y Acción Comunitaria

- ◆ Programa de Control de niño sano;
- ◆ Programa de Recuperación del niño desnutrido;
- ◆ Programa de Patologías prevalentes;
- ◆ Promoción de la Lactancia materna;
- ◆ Prevención de Accidentes en el hogar y la vía pública;
- ◆ Programa de HIV;
- ◆ PROMIN, PROGEMA, PRODIABA;
- ◆ Programa del Control de la HTA;
- ◆ Programa Preventivo de las adicciones (en conjunto con el CPA);
- ◆ Programa de Control del Embarazo;
- ◆ Programa Vida;

- ◆ Programa Comadres;
- ◆ Programa de Ayuda directa;
- ◆ Programa de Ayuda a los veteranos de guerra;
- ◆ Programa de Ayuda Social de medicamentos a pacientes crónicos;
- ◆ Casa del Niño;
- ◆ Programa de Comedores municipales;
- ◆ Programa ASOMA;
- ◆ Programa de Sepelios gratuitos a indigentes;
- ◆ Programa de Asistencia y prevención de la violencia familiar;
- ◆ Programa de fortalecimiento familiar;
- ◆ Programa de padres y madres cuidadoras;
- ◆ Programa de Jardines municipales;
- ◆ Refuerzo alimentario por enfermedad;
- ◆ Capacitación de voluntarias Plan Vida;
- ◆ Huerta orgánica;
- ◆ Microemprendimientos;
- ◆ Talleres pedagógicos;
- ◆ Alfabetización de adultos;
- ◆ Emergencia habitacional.

LOS MUNICIPIOS DE LA REGIÓN METROPOLITANA DE BUENOS AIRES

Gustavo Badía y Alejandro López Accotto
Investigadores docentes
Universidad Nacional de General Sarmiento

El interés político y académico por conocer más sobre la esfera municipal en nuestro país se ha incrementado en los últimos años. En el marco de nuestro régimen federal, los municipios han ocupado siempre un lugar subordinado frente a las Provincias y la Nación; sin embargo, la crisis socioeconómica de los últimos años y las políticas de ajuste y reforma del Estado los han puesto en el centro de la discusión, en particular la referida al “locus” de las políticas públicas. Producto a la vez de una perspectiva particular acerca del potencial de la descentralización –liderada por los organismos de financiamiento internacional– y de la retirada de los estados provinciales y nacional de áreas de actuación que hasta enton-

ces ocupaban, buena parte de estas políticas apuntaron a una “llegada directa” al espacio local/municipal. Sin embargo, en la Argentina lo municipal, además de ser un nivel claramente subordinado al Provincial, no es un espacio homogéneo, ni en términos de tamaño o densidad poblacional, ni en términos de competencias. Cada Provincia dicta su propio régimen municipal, lo que hace que existan municipios con grados muy diferentes de autonomía –política, económica, funcional– y de capacidades institucionales.

En el caso de los municipios de la Región Metropolitana de Buenos Aires, la especificidad de lo local-municipal adquiere rasgos aún más significativos. Estos municipios forman parte de

un gran aglomerado urbano en conjunto con la Ciudad de Buenos Aires, por lo que la solución de buena parte de sus problemáticas requiere de la acción conjunta de varios actores institucionales. Por otra parte, concentran alrededor del 60% de la población de la Provincia de Buenos Aires, lo que les otorga un peso considerable en términos electorales, aunque están claramente subrepresentados en el Poder Legislativo provincial. Presentan además una gran heterogeneidad social intra e intermunicipal, lo que hace del conjunto un espacio complejo.

Las enormes transformaciones estructurales que se dieron en la Región Metropolitana de Buenos Aires requieren más que nunca de acciones coordi-

nadas entre actores institucionales fuertes. Sin embargo, los municipios de la Región parecen ser los actores más débiles del conjunto, por una serie de factores. La normativa sobre municipios vigente en la Provincia no ha evolucionado en la medida en que la realidad lo necesitaba, en particular en términos de autonomía (la reforma de 1994 no alcanzó al capítulo referido al Régimen Municipal), quizás porque la dependencia de los municipios respecto del gobierno de la Provincia en términos políticos es todavía un dato fuerte de la realidad. Además, la Constitución Provincial no distingue entre los municipios del interior de la Provincia y los de la Región Metropolitana, aunque sus realidades y problemas tienen particularidades específicas.

Desde el punto de vista de las finanzas, las nuevas cuestiones que deben enfrentar los municipios requieren de un cambio en la actual composición del gasto, de modo de privilegiar las acciones de estímulo y sostenimiento al desarrollo. Hoy, la capacidad de los municipios de incidir en estas cuestio-

nes con sus recursos propios y la inversión es muy baja, porque el gasto está dirigido casi en su totalidad a financiar las actividades corrientes del municipio. Así, por cada peso que gastan los municipios del Conurbano –tomados en conjunto–, la Provincia gasta en ellos algo más de 3 y, por cada peso que aquéllos invierten, la Provincia invierte algo más de 10. La gran heterogeneidad de la Región también se nota desde el punto de vista del gasto; por ejemplo, el municipio de San Isidro gasta *per cápita* casi cinco veces más que el municipio de José C. Paz, aunque la distancia entre ambos apenas supera los 10 km.

En este marco, la política de división de municipios sostenida por el gobierno provincial en los últimos años en el ámbito del Conurbano no parece corresponderse con las presiones hacia la articulación y las economías de escala que suponen tanto las restricciones fiscales como la especificidad de la agenda metropolitana. El peso de cuestiones como la seguridad o el desarrollo económico en las agendas municipales fuerza la búsqueda de acciones en con-

junto, que explica los intentos de regionalización que algunos municipios están encarando.

El fortalecimiento de los municipios del Conurbano debería pasar, a nuestro criterio, por una política de descentralización con autonomía –política, funcional y presupuestaria– que reemplace el actual esquema de control radial con centro en el gobierno provincial, que no ha cambiado con la política de división de municipios y que limita las posibilidades de que los municipios de la Región definan sus propias estrategias de inserción y de articulación con los demás actores de la Región. Por lo tanto, deberían instrumentarse políticas que transformen un modelo que supone el control centralizado de municipios débiles en otro en el que el gobierno provincial funcione como instancia de articulación de municipios más autónomos, capaces de interactuar en igualdad de condiciones y sin mediaciones innecesarias en el espacio de la Región Metropolitana de Buenos Aires.

GESTIÓN LOCAL EN PEQUEÑOS MUNICIPIOS BONAERENSES

Soledad Juana
Lic. Trabajo Social

Las siguientes consideraciones surgieron a través de una serie de entrevistas semiestructuradas y encuestas llevadas a cabo en municipios pequeños del interior de la Provincia de Buenos Aires, aplicadas a funcionarios, líderes comunitarios y habitantes de las cabeceras de partido.

En general, se observa una buena predisposición a la incorporación de innovaciones en gestión local y una actitud positiva hacia políticas de descentralización y procesos que afirmen una mayor autonomía municipal.

Para que una política de descentralización resulte exitosa y este tipo de municipios pueda llevar adelante nuevas funciones de gobierno, los entrevistados afirman que como condición previa la Provincia debería brindar capaci-

tación como herramienta fundamental de trabajo, específicamente lo que se refiere a gerenciamiento social. La formación de profesionales que manejen técnicas de gestión es imprescindible para mejorar la capacidad de administrar el municipio y gerenciar programas sociales.

También sostienen que sería conveniente que la Provincia brinde capacitación sobre gestión de programas de promoción de Desarrollo Humano, con contenidos que contemplen fundamentalmente las etapas de diagnóstico, diseño, ejecución y evaluación de programas y proyectos sociales transformadores. Aquí, debería incluirse el manejo de técnicas de investigación social, como las de evaluación y monitoreo de programas.

En cuanto a los Recursos Humanos, existe una importante insuficiencia en la cantidad de profesionales y una marcada tendencia a la ocupación de cargos municipales por personas sin formación específica para su tarea. En algunos casos, la idoneidad de estos funcionarios es producto de su experiencia en el cargo. En otros, pese a que demuestran tener muy buena voluntad, declaran no disponer de las capacidades profesionales necesarias.

Frente a esta situación, algunos entrevistados manifiestan la necesidad de que los funcionarios responsables de las distintas áreas cuenten con los perfiles profesionales más acordes al cargo, o bien, diseñar desde el propio gobierno local –en todo caso con la ayuda de agentes externos– estrategias de ca-

pacitación para brindar entrenamiento específico con el fin de mejorar la capacidad de gestión municipal. Esto resulta inconveniente especialmente en municipios pequeños, por lo cual podrían establecerse con este fin estrategias de asociación entre municipios de la región.

Asimismo, se recomienda la asistencia técnica de profesionales para la gestión de información y para asesoramiento acerca de proyectos impulsados por la Provincia u otros organismos regionales, nacionales o internacionales que puedan ser implementados por el propio municipio. En ocasiones, se observa que por falta de tiempo y dedicación se desaprovechan

oportunidades de este tipo que brindarían oportunidades de desarrollo de la comunidad local.

Debería contarse con personal profesional especializado en la gestión de proyectos sociales para el área de programas de promoción de desarrollo humano, cuya responsabilidad consistiría en buscar, generar y difundir información sobre programas disponibles, como así también gestionar los proyectos trabajando en forma conjunta con los funcionarios de las distintas áreas. Se afirma que los recursos que tales programas generarían compensarían con creces los gastos que podría insumir su gestión.

Por otro lado, la insuficiente

definición —o coincidencia entre los actores— acerca del principal proyecto del gobierno municipal es uno de los principales factores que dificultan la valoración de logros de la gestión. Por eso tiene fundamental importancia la definición de objetivos estratégicos claros y prioritarios de la gestión municipal. Para esta definición de objetivos, los entrevistados coinciden en la necesidad de realizar previamente un diagnóstico para llevar a cabo un plan estratégico participativo como instrumento clave para mejorar la capacidad de gestión municipal y promover así su éxito en el futuro.

DE UN PROGRAMA PROVINCIAL DE EMERGENCIA A UNA RED DE ORGANIZACIONES COMUNITARIAS: EL CASO DE *FEMI-CAL*

Pablo Forni
Lic. Sociología

En el límite que separa los municipios de Moreno y San Miguel se encuentra un asentamiento —San Ambrosio— similar a muchos otros del Gran Buenos Aires excepto por su gran tamaño y por el desarrollo alcanzado por sus organizaciones comunitarias. Habitan en él 740 familias de bajos ingresos; las calles de tierra son amplias y rectas, y el área que originalmente no fuera destinada a residencia se encuentra dividida en dos por una serie de torres de alta tensión. Las viviendas son modestas y, si bien exhiben mayor o menor precariedad —combinando chapa, madera y ladrillos—, todas parecen estar sin terminar y ser resultado de los esfuerzos de auto-construcción de sus habitantes. Las verjas de hierro en los frentes y las rejas en las ventanas revelan la inseguridad de una zona con escasa presencia policial. El marrón es el color predominante en las calles y veredas; los árboles son pequeños y escasos, y el césped es casi inexistente. La edificación más llamativa es una nueva y sólida iglesia católica con un alto campanario. Una escuela y un centro de salud son las presencias visibles del Estado en San Ambrosio.

El punto de inicio de este asentamiento, en 1988, es parte de un amplio movimiento de ocupación de tierras ocurrido a partir de la transición a la democracia. Como otras, esta ocupación de tierras fue organizada con el apoyo de líderes políticos y la asistencia técnica de una ONG de promoción especializada en vivienda popular. El terreno previamente mensurado y dividido en manzanas y lotes marcados con estacas fue inmediatamente distribuido entre los grupos de familias sin techo provenientes de una serie de barrios y villas de emergencia del oeste del Gran Buenos Aires. Los líderes que organizaron la ocupación provenían de diferentes facciones peronistas, así como también de partidos de izquierda. Las peleas internas por el control político del asentamiento fueron frecuentes, tornándose a veces violentas hasta el punto de llegar al uso de armas de fuego.

Ante el empeoramiento de la crisis en 1989, se improvisaron una cantidad de ollas populares bajo el liderazgo de punteros políticos a fin de asistir a una cantidad creciente de familias con necesidades alimentarias. Estas ollas obtuvieron el apoyo principal-

mente del Partido Justicialista que, en ese momento, gobernaba la Provincia de Buenos Aires y el entonces Municipio de General Sarmiento. También, una ONG orientada a fortalecer las estrategias alimentarias de las familias apoyó varias ollas populares e impulsó otras iniciativas tales como panaderías y huertas comunitarias. Rápidamente fueron mujeres las que asumieron un papel protagónico en todas estas iniciativas, siendo ellas las que efectivamente estaban a cargo del funcionamiento de las ollas populares propiciadas por los punteros. El Consejo de Delegados no era efectivo en resolver los problemas del asentamiento y los resultados de sus gestiones, en general, poco satisfactorios para los pobladores. Esto, junto a los abusos de algunos de sus miembros, fue desacreditando a este organismo entre los habitantes de San Ambrosio.

En diciembre de 1989, a raíz de la segunda ola de saqueos que sacudió al Gran Buenos Aires, la administración provincial implementó un ambicioso y novedoso programa social de emergencia denominado *PAIS* (Programa Alimentario Integral y Solidario) en

algunas de estas organizaciones. Su diseño fue responsabilidad de funcionarios ex miembros de ONGs. Es relevante referirse a este programa gubernamental pues devino importante en la conformación de una organización red original del asentamiento, única en el contexto del Gran Buenos Aires. Este programa provincial aspiraba, en primer lugar, a brindar una ayuda de emergencia distribuyendo alimentos a los núcleos poblacionales más necesitados y, en segundo lugar, al desarrollo de redes sociales en aquellas áreas más afectadas por los saqueos. A fin de evitar la burocracia centralizada y las prácticas clientelísticas, el programa otorgaba montos de dinero a grupos que oscilaban entre 5 y 20 familias de beneficiarios para que ellos mismos realizaran compras colectivas, organizaran comedores comunitarios e iniciaran microemprendimientos en el seno de sus comunidades. Una vez constituidos estos grupos, se beneficiaban también con cursos de capacitación orientados a la administración de microemprendimientos productivos y gestión comunitaria (Forni y Roldán, 1995; Prévôt-Schapira, 1996). Los coordinadores de cada grupo –mayoritariamente mujeres– constituían los denominados CAL –Consejo Alimentario Local–, destinados a discutir la problemática de cada comunidad y promover la cooperación entre los diferentes grupos. Debido a su tamaño y gran cantidad de beneficiarios, San Ambrosio tuvo la particularidad de conformar su propio Consejo Alimentario Local.

Mientras tanto, la tenencia de la tierra continuaba siendo un problema del asentamiento a resolver. Debido a sus conflictos internos, el Consejo del Asentamiento no había llegado a ninguna decisión al respecto, al igual que con otros problemas. Las autoridades provinciales, por su parte, deseaban solucionar la transferencia de la propiedad de la tierra antes de que terminara su administración en 1991. Así, tanto funcionarios gubernamentales vinculados al programa PAIS como miembros de la ONG de hábitat propusieron y alentaron respectivamente a los miembros del CAL de San Ambrosio a convertirse en la contraparte del Estado en el acuerdo de transferencia. Estas nue-

vas líderes comunitarias tomaron la iniciativa y se decidieron a constituir una asociación civil, ya que se necesitaba ese estatus legal para firmar un acuerdo con el Gobierno Provincial. Dado que las miembros fundadoras de esta asociación civil eran las 42 coordinadoras del Programa PAIS, decidieron bautizar a su organización *Femi-CAL*, *Femi* por ser casi todas mujeres y *CAL* por la sigla del Consejo Alimentario Local que las había congregado originalmente. Este espacio de intercambio de información y toma de decisiones ya se había vuelto propiamente comunitario, de modo que, cuando el programa oficial terminó, la organización siguió funcionando. Es por este motivo que una ONG de carácter comunitario lleva el nombre del órgano ejecutivo local de un programa gubernamental años después que éste dejó de existir. Esta organización red que involucra a líderes de numerosos grupos de base del asentamiento fue capaz de convencer a todos los pobladores de firmar un acuerdo con los funcionarios. El plan de transferencia acordado consistía en el pago de una muy reducida cuota mensual durante diez años al Banco de la Provincia de Buenos Aires –propietario de los terrenos– a fin de adquirir, al cumplirse ese lapso, la titularidad de los mismos.

En esos momentos, los miembros de *Femi-CAL* consideraban como prioritario el establecimiento de una capilla católica en San Ambrosio. En los asentamientos nuevos es habitual que se demande una capilla a fin de convertirse simbólicamente en un barrio como los demás. Una vez erigida la capilla, ésta devino en un componente clave en la red de *Femi-CAL* pues su presencia proveyó a los miembros de las diferentes organizaciones de base de nuevos contactos externos y fuentes de financiación. Esta construcción fue, en buena medida, resultado de los esfuerzos de miembros de *Femi-CAL*. Los tres comedores infantiles comunitarios de *Cáritas* existentes en el asentamiento se integraron rápidamente a la misma. Más tarde, con apoyo de *Cáritas* San Miguel, miembros de la red instalaron en el ámbito de la capilla un taller de costura.

El caso de estos comedores in-

fantiles es un buen ejemplo de cómo la existencia de esta red barrial de organizaciones comunitarias hizo posible detener abusos de funcionarios y mejorar sustancialmente la alimentación de los niños del asentamiento. Tres comedores de San Ambrosio estaban recibiendo del municipio alimentos en cantidades insuficientes y de muy mala calidad debido a los funcionarios a cargo. Después de gestiones infructuosas, las mujeres miembros de la red decidieron dirigir sus quejas directamente a las autoridades provinciales en La Plata. Como la queja estaba respaldada por numerosas organizaciones de base del asentamiento, se obtuvo el consentimiento oficial para que los fondos llegaran a estos comedores infantiles a través de *Cáritas* diocesana, evitando la administración municipal. De este modo, se libraron de la arbitrariedad de los funcionarios y de los punteros del asentamiento, al mismo tiempo que mejoraban sustancialmente la calidad y cantidad de los alimentos servidos a los niños. Asimismo, por iniciativa de *Femi-CAL* estos tres comedores se convirtieron en parte de la estructura de *Cáritas*, beneficiándose de sus programas de capacitación, talleres, encuentros, etc.

Las mujeres miembros de *Femi-CAL* han buscado sistemáticamente aprovechar nuevas oportunidades educativas. Así, han participado en numerosos programas de capacitación del gobierno provincial en temas tales como nutrición, salud, derecho, gestión comunitaria, etc. Sus líderes evalúan retrospectivamente la educación de los miembros como el principal logro de la red. Las mujeres que integran la red liderando ONGs de base, en su mayoría, provienen de orígenes sociales muy humildes, con muy pocos años de instrucción formal y ninguna experiencia previa en actividades comunitarias. Sus transformaciones personales, de amas de casa a líderes comunitarias, han sido enormes; juntas y trabajando de modo coordinado, pudieron enfrentar exitosamente a funcionarios estatales y punteros políticos. Esto último fue crucial para el desarrollo de las ONGs de base del asentamiento, que dependen, fundamentalmente, de apoyos externos. *Femi-CAL* como tal es

una organización red cuyos miembros activos no son más de diez o doce líderes de las diferentes organizaciones comunitarias del asentamiento que se reúnen para discutir problemáticas relativas a las diferentes organizaciones comunitarias pero desde la perspectiva más amplia de la comunidad de San Ambrosio. La discusión se da de modo horizontal y, a veces, se producen desacuerdos pero éstos no trascienden a la red y sus miembros cuidan que no se divulguen. Frente a agentes externos tales como punteros políticos, autoridades estatales y ONGs, las organizaciones que conforman *Femi-CAL* se presentan siempre en unidad de criterio y actuación. La red que constituyen resulta útil también para coordinar esfuerzos cuando una organización en particular o alguna iniciativa necesita un impulso especial. Además, comparten información sobre nuevas oportunidades de financiamiento o capacitación, programas sociales o asuntos políticos relevantes para el asentamiento.

Sin duda, *Femi-CAL* juega un papel central en la vida de San Ambrosio. Sus miembros ocupan posiciones claves en la mayoría de las organiza-

ciones comunitarias del asentamiento y constituyen un frente unido ante otras organizaciones y punteros políticos en general. Refiriéndose a estos últimos, una miembro fundadora de la red afirmó: "Todos saben que no los necesitamos." A esta altura de su trayectoria, esta organización red ha ganado un alto prestigio entre los habitantes y, también, frente a funcionarios oficiales y ONGs. En la última década, la existencia de *Femi-CAL* posibilitó la implementación más eficiente de distintos programas sociales nacionales, provinciales y municipales en el asentamiento y favoreció las relaciones con las otras ONGs y fundaciones.

La implementación de un programa social que diera protagonismo a la participación comunitaria en la administración de sus propios recursos y la discusión de sus propios problemas posibilitó, a partir del Consejo Alimentario Local, la generación de un espacio de intercambio de información, toma de decisiones y gestión asociada que, una vez terminado el programa, fue sentido como propio por las líderes comunitarias. El funcionamiento de la red desarrollada a partir del mismo ha per-

mitido no solamente ganar autonomía y evitar manipulaciones políticas, sino también aumentar la eficiencia y efectividad de dichos programas. En efecto, el conocimiento profundo de la realidad del asentamiento y el control ejercido por la participación de líderes de las diversas organizaciones comunitarias han llevado a utilizar con mayor eficacia los recursos disponibles, así como prevenir situaciones de corrupción.

Bibliografía

- Forni, Floreal y Laura Roldán (1995): "Pobreza y Territorialidad: Estudios de casos en barrios de General Sarmiento y Moreno (Provincia de Buenos Aires)". En *Pobreza Urbana y Políticas Sociales*, Buenos Aires, CEIL (Centro de Estudios e Investigaciones Laborales), págs. 5-28.
- Prévôt Schapira, Marie-France (1996): "Las políticas de lucha contra la pobreza en la periferia de Buenos Aires, 1984-1994". *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 59, núm. 2, abril-junio, págs. 73-94.

ASOCIACIÓN CIVIL "DON JAIME DE NEVARES"

Gustavo Martín Rodríguez Karaman
Presidente

Es una entidad sin fines de lucro. Sus actividades principales se orientan a la promoción de acciones y programas de prevención comunitaria, en el marco de derechos humanos, tales como trabajo, vivienda, educación, salud, discriminación, etc. Surge como iniciativa y producto del trabajo de miembros del Equipo de Pastoral Social de la Diócesis de Quilmes.

La Asociación Civil "Don Jaime de Nevares" está integrada por agentes comunitarios, técnicos, profesionales y miembros de la comunidad comprometidos con las problemáticas sociales enunciadas.

Sus principales objetivos son:

- ◆ Producir acciones e investigaciones sobre las diversas problemáticas so-

ciales comprendidas por la Asociación Civil, desde una óptica interdisciplinaria, intersectorial, científica y ética.

- ◆ Capacitar recursos humanos especializados, agentes comunitarios y operadores sociales.
- ◆ Diseñar, ejecutar, asesorar y evaluar programas de acción social y salud comunitaria en diversos ámbitos, especialmente en relación con aquellos pertenecientes a organizaciones sociales de base.
- ◆ Promover el tramado de una Red de recursos e instituciones en la zona de Quilmes y alrededores, tanto en relación con proyectos de prevención y promoción de la salud (en especial en la temática VIH-SIDA, drogade-

pendencia) como en relación con proyectos de promoción social y gestión comunitaria.

- ◆ Propiciar el intercambio constante, el apoyo y la cooperación, entre instituciones, investigadores y otros actores sociales, que permitan la consolidación de dicha red de recursos de manera activa y eficaz.
- ◆ Promover propuestas de fortalecimiento institucional de las Organizaciones Comunitarias de Base de la zona.

Equipos de trabajo:

- Planificación y autogestión urbana.
- Antropología y autogestión económica.
- Educación y comunicación popular.
- Antropología y salud comunitaria.

Actividades desarrolladas

1) Área urbano-comunitaria

- ◆ Conformación de Equipos de Apoyo a entidades de base para la elaboración de políticas urbanas y comunitarias, y su presentación y gestión en los distintos niveles de organismos oficiales.
- ◆ Elaboración de proyectos y promoción del Consejo Comunitario para la Tierra y la Vivienda de la Municipalidad de Quilmes (Ordenanza N° 8.289/98). Esta experiencia de planificación y control de gestión participativa, reglamentada y oficializada por la Ordenanza municipal, se constituye en la primera de su clase en todo el territorio de la Provincia de Buenos Aires en lo que hace al sector de hábitat popular.
- ◆ Asesoramiento y colaboración en la Vicaría de Pastoral Social del Obispo de Quilmes en actividades de mediación en conflictos sociales de la zona.
- ◆ Capacitación en prevención y mediación de conflictos de alto riesgo social y elaboración de propuestas de promoción participativa.

2) Área prevención en salud comunitaria

- ◆ Conformación de un Equipo de Apoyo al trabajo de investigación

en el marco del Programa Lusida (Ministerio de Salud y Acción Social) y el Programa de Antropología y Salud de la Facultad de Filosofía y Letras (UBA) sobre "Representación y práctica social, un análisis antropológico de las respuestas sociales al problema VIH-SIDA en usuarios y ex-usuarios de drogas inyectables".

- ◆ Realización del Proyecto de Comunicación Focalizada en la prevención de la problemática SIDA-Drogas, con jóvenes y adultos de ambos sexos de sectores populares, mediante la producción de materiales audiovisuales.
- ◆ Asesoramiento al Programa de Lucha Nacional contra Retrovirus del Humano y SIDA en colaboración con el componente de comunicación del Proyecto de Control de SIDA y ETS (LUSIDA), Ministerio de Salud y Acción Social de la Nación.
- ◆ Realización del programa radial "Las barbas en remojo", FM Porteña 93.5 (Quilmes), sobre la temática prevención de VIH-SIDA en relación con el consumo de drogas inyectables.
- ◆ Realización de micros radiales de prevención en VIH-SIDA.

Propuestas y actividades

- ◆ Asesoramiento y orientación sobre

recursos institucionales y sociales disponibles.

- ◆ Diseño y archivo de materiales de apoyo y de consulta en los diversos campos que comprende la institución, tanto audiovisuales como bibliográficos.
- ◆ Elaboración de materiales teórico-técnicos de consulta y de apoyo para la formación de recursos humanos.
- ◆ Cursos, seminarios, encuentros y jornadas. Pasantías.

Servicio de consultoría en:

- ◆ Asesoramiento técnico en diseño de proyectos.
- ◆ Supervisiones en gestión y políticas sociales.
- ◆ Asesoramiento a instituciones educativas, de salud y microemprendimientos comunitarios.

Talleres de capacitación en promoción social y prevención de diversos problemas de salud:

- ◆ Organización institucional y fortalecimiento de ONGs de base.
- ◆ ETS y VIH-SIDA.
- ◆ Problemas relacionados con el consumo de drogas.
- ◆ Planificación de programas comunitarios.
- ◆ Ejecución de programas comunitarios.

MADRE TIERRA

Se trata de una Asociación Civil nacida en el seno de Cáritas Diocesana de Morón. Trabaja en temas vinculados al **hábitat popular** en la zona oeste del Gran Buenos Aires (en los distritos que conforman actualmente las Diócesis de Morón -Morón, Hurlingham e Ituzaingó- y de Merlo-Moreno).

Desde 1985 viene impulsando proyectos comunitarios tendientes a responder a necesidades de tierra y vivienda de las familias más pobres.

Para llevar adelante su misión, Madre Tierra impulsa un programa de lotes con servicios, para permitir el acceso a tierra propia urbanizada a familias en emergencia habitacional.

Además presta asesoramiento en gestiones de regularización dominial

de tierras ocupadas. E impulsa proyectos participativos de mejoramiento o equipamiento comunitario.

Todas sus intervenciones tienen un fuerte componente de capacitación dirigido a las organizaciones comunitarias, buscando su fortalecimiento y consolidación.

A modo de herramienta de apoyo, Madre Tierra cuenta con una publicación, "Haciendo Barrio", que busca ser un medio de comunicación popular que sirva de espacio de encuentro e intercambio entre los barrios y grupos que organizadamente emprenden iniciativas para resolver o mejorar sus condiciones de vida.

Madre Tierra cree que la tierra es un derecho de todas las personas, y

todos merecen un lugar digno y seguro donde desarrollar su historia familiar y comunitaria. Madre Tierra no supe el esfuerzo de las comunidades. Son ellas las que trabajan, las que deciden, las que gestionan. Acompañar este esfuerzo que las familias realizan y sumar nuestro aporte y compromiso es el desafío en el que estamos empeñados.

Caminando juntos por la dignidad es la frase elegida por los mismos dirigentes, refiriéndose al camino donde pueden encontrarse las organizaciones barriales, las ONGs, el Estado, los empresarios y todos aquellos preocupados por el Desarrollo Humano de la sociedad.