

Daniel Cravacuore

Gustavo Badía

# EXPERIENCIAS POSITIVAS EN GESTIÓN LOCAL

Universidad Nacional de Quilmes

Universidad Nacional de General Sarmiento

**Índice**

• <b>Presentación</b>	<b>3</b>
• <b>El banco de experiencias locales. Un instrumento para la multiplicación de experiencias positivas en la gestión local.</b> (Daniel Cravacuore)	<b>5</b>
• <b>La construcción de la memoria municipal y la innovación en la gestión de gobierno.</b> (Daniel Cassano/ Fernando Krakowiak)	<b>19</b>
• <b>Sobre la innovación en la gestión local.</b> (Gustavo C. Badía)	<b>35</b>
• <b>Nuestra experiencia participativa en el procesamiento de la basura: el cambio está en nosotros mismos.....</b> (Analía Bosch de Boffelli)	<b>43</b>
• <b>Programa vínculos (PRO-VI)</b> (Equipo del PRO- VI)	<b>53</b>
• <b>El programa Indio Sano. Una respuesta comunitaria para la política sanitaria de un nuevo municipio.</b> (Ana María Licciardi)	<b>79</b>
• <b>Creación de la planta de tratamiento de residuos sólidos (TAPALIM)</b> (Angela Mugnolo)	<b>92</b>
• <b>Diagnóstico de localidad del Interior de la provincia de Córdoba</b> (Alicia Sampaoli)	<b>100</b>

## PRESENTACION

En este volumen se presentan los trabajos que participaron del Concurso *El cambio en el municipio*, convocado en 1998 por el *Banco de Experiencias Locales*, desarrollado en conjunto por las universidades nacionales de Quilmes y General Sarmiento, y tres artículos en los que se analizan algunas problemáticas relativas al Banco de Experiencias como proyecto - criterios de conformación y análisis de su evolución - ; al problema de la innovación en la gestión local y, finalmente, a los aspectos centrales de cada una de las experiencias que se presentaron al concurso y que les dan su carácter innovador.

El concurso tuvo como finalidad premiar experiencias positivas de gestión local desarrolladas por municipios argentinos. Para actuar como Jurados del Concurso se invitó a tres especialistas nacionales en la cuestión, los Dres. Enrique Groisman, Eduardo Passalacqua y Pedro Pirez, quienes determinaron que para la evaluación de los casos tomarían en cuenta los criterios de claridad en la formulación de objetivos; enfoque innovador en la temática y en la metodología; grado de participación de la comunidad en el proyecto y, finalmente, la relevancia de la experiencia para resolver problemas concretos. En función de estos criterios, los miembros del jurado propusieron otorgar el primer premio, en forma compartida, a las monografías *Nuestra experiencia participativa en el procesamiento de la basura: el cambio está en nosotros mismos...*, presentada por Analía Bosch de Boffelli a partir de la experiencia desarrollada por la Dirección de Medio Ambiente de la Secretaría de Turismo y Medio Ambiente de la Municipalidad de Esquel - provincia de Chubut - y *PRO-VI – Programa Vínculos*, presentado por Mirta Bokser, Daniel Capponi, Patricia Delgado, Fabián Ferraro, Ana Garay, Patricia Gómez, Viviana Jaime y Eva López, a partir de la experiencia desarrollada por la Dirección de Atención Primaria de la Salud de la Secretaría de Salud y Acción Social de la Municipalidad de Moreno, Provincia de Buenos Aires.

El Concurso culminó con la realización del seminario *Experiencias Positivas en Gestión Local*, organizado en forma conjunta por ambas universidades el 30 de octubre de 1998, en el que, además de entregarse el premio, se invitó a la totalidad de los autores de las monografías a intercambiar sus experiencias con investigadores de distintas universidades, en aras de avanzar en la tan ansiada articulación entre funcionarios municipales y académicos.

Los compiladores de este volumen queremos agradecer a todos quienes nos acompañaron a lo largo de las distintas etapas en que se desarrolló este Concurso. En

primer término a los miembros del jurado, que aportaron desinteresadamente su invaluable experiencia y conocimiento en la materia.

También agradecemos la colaboración del *Programa de Desarrollo Local de la Universidad Nacional de General Sarmiento* – que cuenta con el auspicio de la *Inter American Foundation* - y del *Vicerrectorado de Investigaciones de la Universidad Nacional de Quilmes*, que financiaron, respectivamente, la realización del seminario y la preparación de este libro.

También queremos reconocer la dedicación de distintas personas que hicieron posible este libro: a Romina Canessa Gutiérrez y Fernando Krakowiak, que colaboraron en las distintas etapas de desarrollo del concurso y a María Paula Senejko, que se encargó de la corrección del material de las experiencias.

Por último, queremos agradecer a los directores de esta colección, por habernos confiado la responsabilidad de editar el primer número de la misma.

Daniel Cravacuore

Gustavo Badía

# EL BANCO DE EXPERIENCIAS LOCALES. UN INSTRUMENTO PARA LA MULTIPLICACIÓN DE EXPERIENCIAS POSITIVAS EN LA GESTIÓN LOCAL

Daniel Cravacuore <sup>1</sup>

En las últimas dos décadas se observa un fenómeno general en virtud del cual los gobiernos locales se han visto enfrentados a problemas y cometidos que hasta hace pocos años no se consideraban como integrantes de su competencia. En efecto, el propio proceso de reforma del Estado Nacional, que implicó el desmantelamiento del aparato estatal en áreas como la promoción del desarrollo económico, el fomento del empleo, la implementación de políticas sociales y la cobertura de la salud han significado su traslado de nuevas responsabilidades hacia la órbita provincial y, especialmente, hacia la municipal.

Paralelamente, se difundió un discurso favorable a la revalorización de lo municipal, dado que en esta órbita se manifestaría más acabadamente la participación de la comunidad para lograr una mayor transparencia en la gestión de las políticas públicas a través del control ciudadano y una mejor capacidad para satisfacer las necesidades sociales<sup>2</sup>.

En este contexto comenzó a hacerse énfasis en la adopción de criterios propios del gerenciamiento empresarial - planeamiento estratégico, dirección por objetivos, formulación de proyectos, técnicas de liderazgo y motivación, focalización en el ciudadano - cliente, implantación de sistemas de calidad total y simplificación organizacional, entre otros - en la administración pública local con el fin de mejorar los niveles de eficacia, eficiencia y efectividad de la administración pública en todos sus niveles. Por ello, ha ganado idea de la necesidad de generar políticas, usualmente denominadas innovadoras, en la gestión municipal, muchas veces incentivadas por la difusión de experiencias en tal sentido<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Investigador de la Universidad Nacional de Quilmes. Coordinador del Banco de Experiencias Locales.

<sup>2</sup> Ver: Borja, J. "Dimensiones teóricas, problemas y perspectivas de la descentralización" En: *Descentralización del Estado, movimiento social y gestión local*. ICI - FLACSO - CLACSO. Santiago de Chile. 1987; Groisman, Enrique "¿La hora de los municipios?" En: Groisman, E. y Sidicaro, R. *La gestión municipal*. Fundación Jorge Roulet. Buenos Aires. 1990; Rofman, Alejandro "Los municipios en el contexto de la descentralización". En: Herzer, H. y Pirez, P. *Gobierno de la ciudad y crisis en la Argentina*. Instituto Internacional de Medio Ambiente y Desarrollo - Fundación Friedrich Ebert - Grupo Editor Latinoamericano. 1989.

<sup>3</sup> Osborne, David y Gaebler, Ted *La reinención del gobierno. La influencia del espíritu empresarial en el sector público*. Paidós. Barcelona, 1997; Osborne, David y Plastrik, Peter *La reducción de la burocracia. Cinco estrategias para reinventar el gobierno*. Paidós. Barcelona, 1998. En la Argentina, ver: Ver: *Hacia un nuevo sector público. Experiencias exitosas de gestión en Argentina*. Grupo Sophia: Buenos Aires, 1998; y *Hacia un nuevo sector público. Experiencias exitosas de gestión en Argentina*. Grupo Sophia: Buenos Aires, 1998.

Este proceso de crecimiento de las competencias del municipio fue acompañado simultáneamente por el creciente interés de académicos de las ciencias sociales por los temas relacionados con el gobierno local, particularmente en el estudio del municipio. Hasta mediados de los ochenta, la preocupación académica sobre esta cuestión monopolizada por juristas y arquitectos que abordaban el tema a partir del estudio de las cuestiones urbanas y, en menor medida, de su gobierno. Pero, desde comienzos de los noventa, han proliferado trabajos sobre los municipios argentinos centrados tanto en estudios de caso de base empírica como en otros de carácter más general con una fuerte componente de interpretación y proposición.

Este esfuerzo ha comenzado a ser acompañado por distintas unidades académicas de universidades, tanto públicas como privadas, que han desarrollado programas o líneas de investigación y actividades de extensión destinadas a los municipios. Sin dudas, el *Instituto del Conurbano de la Universidad Nacional de General Sarmiento*, con rango equivalente al de una facultad tradicional, es aquel que puede resultar paradigmático respecto de un centro académico creado para desempeñar simultáneamente tareas de docencia, investigación y extensión. Igualmente, merecen destacarse experiencias como la *Dirección de Asuntos Municipales de la Secretaría de Extensión de la Universidad Nacional de La Plata*, que muestran la creciente jerarquía dentro de la organización universitaria de las tareas vinculadas a la asistencia técnica y a la capacitación de gobiernos locales; o de la *Unidad Estado Provincial y Municipal del Centro de Estudios e Investigaciones de la Universidad Nacional de Quilmes*, que puede ser representativa de los centros académicos creados para analizar exclusivamente la cuestión de la gestión del gobierno local desde diversas disciplinas, como la administración pública, el planeamiento urbano, la economía urbana, la antropología social y la sociología urbana.

### **1. El Banco de Experiencias Locales (BEL)**

Este proyecto surgió en 1996 del interés de investigadores de la Unidad Estado Provincial y Municipal del Centro de Estudios e Investigaciones de la Universidad Nacional de Quilmes y del Instituto del Conurbano de la Universidad Nacional de General Sarmiento, que plantearon conjuntamente la creación de un sitio de consulta respecto de la problemática de la innovación en la gestión municipal en la Argentina.

---

Ambos grupos de investigadores observaron que, en los últimos años, se habían desarrollado experiencias valiosas en la gestión local que no estaban suficientemente difundidas y podrían ser de interés para otros municipios del mismo rango y tipo, con el fin de replicarlas en favor de una mejor prestación de servicios al ciudadano. Simultáneamente, constituían también un importante caudal de información para la investigación académica en torno a la problemática del cambio en el modelo de gestión municipal.

Desde un comienzo, el BEL previó dos tipos de beneficiarios: los funcionarios que, ante el desafío de la modernización de la administración pública municipal, podrían acceder al conocimiento de acciones ya desarrolladas y a las ventajas del intercambio de experiencias; y los miembros de la comunidad académica, que podrían obtener casos que dieran cuenta de las modalidades de planificación, ejecución y evaluación de políticas en la gestión local llevadas adelante por municipios, organizaciones y ciudadanos, con el fin de utilizarlos en el ejercicio de la docencia y de la investigación.

## **2. Los bancos de experiencias locales**

Los bancos de experiencias locales no son originales en el resto del mundo aunque sí en nuestro país en virtud de la reciente revalorización de lo municipal. Existe un número importante de instituciones que acumula archivos de experiencias de gestión municipal o urbana, entre los que podemos mencionar los siguientes<sup>4</sup>:

- *Best Practices Clearinghouse*, que reúne experiencias del Programa de Gerenciamiento de la Transformación Social de la UNESCO;
- *Best Practices of United States City Governments*, que aglomera experiencias de la *United States Conference of Mayors*;
- *Canadian Urban Institute*, que agrupa casos sobre estrategias de gestión municipal de todo el mundo;
- *Capacity Building for the Urban Environment*, Institute for Housing Studies, que reúne datos sobre mejores prácticas en la gestión urbana;
- *Center for Best Practices*, que fue creado por la *United States National Governors' Association*.
- *CITYNET*, que recoge experiencias positivas en la gestión urbana en Asia;
- *CIUDAD*, que congrega trescientas experiencias positivas en gestión urbana de organizaciones no gubernamentales en América Latina;

- *Innovative Practices in Addressing Urban Issues in Eastern Europe and the New Independent States*, administrado por la United States National Governors' Association;
- *IULA/CELCADEL*, que reúne aquellas que considera experiencias exitosas de gestión local;
- *LIFE*, que se dedica a las mejores prácticas de medio ambiente urbano;
- *Local Government Web Pages Examples of Good Practice in the UK*, administrado por el Brent Council de Inglaterra;
- *Local Sustainability*, the European Good Practice Information Service- ICLEI
- *MEGA-CITIES*, que especializa su archivo en experiencias positivas de gestión urbana en megaciudades.
- *Mejores prácticas en asentamientos humanos*, Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (HABITAT), que reúne seiscientos cincuenta experiencias de gestión urbana de todo el mundo;
- *Programa de Gestión Urbana - Red Ambiental Urbana, (PGU - RAU)*, que liga experiencias positivas en América Latina sobre manejo ambiental urbano;
- *Red Internacional de Intercambio de Experiencias DPH*, organizado por una red de organizaciones no gubernamentales de todo el mundo con el fin de mostrar sus experiencias.
- *Sustainable Cities Project*, que desarrolla buenas prácticas en desarrollo sustentable en el mundo;
- *The Environmental and Natural Resources Policy and Training Project*, EPAT/ MUCIA, que reúne casos de buenas prácticas en temas ambientales en el mundo, muchos de ellos sobre ciudades;
- *Thinking Towards Best Practice*, administrado por el *Irish Aid Advisory Committee*;
- *Towards a Best Practice*, que reúne experiencias del *Australian Public Service*.

En la configuración del BEL pesó específicamente la experiencia del *European Management Consultancy Network – EMCOM*), creado en octubre de 1991 y que fuera coordinado por la División de Consultoría del Municipio de Birmingham (Reino Unido) con la asistencia del Ayuntamiento de Barcelona (España). El mismo fue el resultado de los esfuerzos de un grupo de ciudades europeas para fomentar el intercambio de experiencias, la cooperación y el asesoramiento mutuo, encauzando y facilitando la transmisión de experiencias y *know - how* en temas de organización, planificación y gestión entre los

---

<sup>4</sup> Ver: *La Era Urbana*, Volumen 3, N° 4, enero 1996, página 4. Quito, Banco Internacional para la Reconstrucción



estados locales o regionales de los diferentes países europeos. Para ello, organizaron una base de datos en las que cada administración incorporaba aquellos proyectos que hubiera desarrollado y que pudieran ser de interés de otros miembros de la red; asimismo, se originaron una base de consultores europeos, un boletín de novedades y un conjunto de proyectos intermiembros.

Durante el mes de diciembre de 1996, la Universidad Nacional de General Sarmiento realizó el taller *Proyecto de asistencia técnica para el diseño de un banco de experiencias locales de innovación y relaciones con la comunidad*, con la presencia de uno de los gestores del EMCON, Alberto Galofré Isart, director de Organización y Asesoramiento de la Mancomunidad de Municipios del Área Metropolitana de Barcelona. Este taller, al que fueron invitados investigadores de distintas universidades, fue el disparador de la organización del BEL.

Otra experiencia que pesó fue el *Banco de Datos de Boas Práticas de Gestão e Lideranças Locais* que desarrolla el Instituto Brasileño de Administración Municipal (IBAM). El mismo identifica los aspectos innovadores de experiencias locales realizadas en ese país, las cuales son descritas sintéticamente en boletines que son enviados a las alcaldías de todo el país, a gobiernos estatales, a organizaciones no gubernamentales y a otras instituciones interesadas. El objetivo de este banco se afirma en la convicción de que el conocimiento de estas experiencias por los agentes públicos, privados y comunitarios puede llevar a la multiplicación, no necesariamente de las mismas experiencias, pero sí de actitudes innovadoras, que además incentivan a los gobiernos locales a adoptar técnicas de gestión orientadas por los principios de descentralización, integración sectorial y participación ciudadana.

Queremos manifestar que si bien la influencia de estos dos bancos de experiencias fue definitoria, existió con ellos una importante diferencia: la elaboración y ejecución del proyecto no fue obra de gobiernos locales o de una organización estrechamente vinculada a ellos, sino de dos universidades. Creemos que esto fue el resultado de la reciente creación de las asociaciones intermunicipales en la Argentina: estas entidades fomentan el intercambio de experiencias pero sólo en el ámbito informal, debido a las limitaciones presupuestarias y técnicas para la realización de proyectos de largo plazo como la producción de información.

La implementación del BEL desde las universidades generó fortalezas y debilidades. Entre las primeras, debe señalarse que las universidades suelen gozar de prestigio, y se asocian con las ideas de imparcialidad y mayor lejanía de los vaivenes políticos que el resto de las

instituciones estatales, lo que otorga a los proyectos encarados mayor estabilidad en el largo plazo. Asimismo, ambas universidades impulsoras del proyecto son reconocidas por el carácter innovador de los proyectos que desarrollan.

Entre las debilidades deberíamos considerar que, por las mismas razones anteriormente señaladas, las universidades fueron vistas, en cierto modo, como fiscalizadores de la gestión de los municipios.

### **3. Los objetivos**

Como señalamos anteriormente, la información producida por el BEL ha buscado ser simultáneamente un instrumento de consulta tanto para los funcionarios de la administración pública nacional, provincial y municipal cuanto para los miembros de las instituciones académicas, los institutos de investigación públicos y privados y las organizaciones no gubernamentales.

De acuerdo al documento original<sup>5</sup>, los objetivos definidos para el Banco de Experiencias Locales fueron:

- Institucionalizar relaciones estables entre las universidades, los municipios y los diversos organismos interesados en esta problemática.
- Desarrollar actividades de intercambio de experiencias entre los gobiernos locales, las organizaciones sociales, las instituciones universitarias y organizaciones públicas o privadas interesadas en el desarrollo local.
- Fomentar la cooperación y el asesoramiento mutuo en temas de organización, planificación y gestión.
- Impulsar la investigación sobre temas municipales con relación a la mejora y modernización de la administración, a través de la detección y recopilación de experiencias en ese ámbito.
- Difundir las experiencias a través de materiales gráficos e informáticos.
- Utilizar los casos recogidos para completar la actividad docente.

### **4. La recolección de experiencias**

Un tema de importancia en el funcionamiento del BEL ha sido la recolección de la información. Debemos destacar que como ocurre crónicamente en los organismos públicos

de nuestro país, los recursos han sido reducidos, lo que condicionó el desarrollo de esta actividad.

El primer mecanismo utilizado fue poco sistemático pero sí eficaz: dado el conocimiento previo por los investigadores de ambas universidades de las experiencias positivas, se apeló a enviar un formulario - modelo por fax a funcionarios previamente contactados, con el fin de que lo completaran. Pese a la afable recepción del pedido que realizábamos, los tiempos de trabajo habituales en la gestión municipal llevaron a que la recepción de los formularios se demorara, por lo que hubo que apelar a recordar telefónicamente su envío.

Un segundo mecanismo fue la impresión de folletines, que fueron remitidos por correo a los municipios. Dado su gran número, se optó por hacerlo solamente a municipios de la provincia de Buenos Aires, ámbito natural de influencia de ambas universidades.

Un tercer mecanismo fue la solicitud requerida a los centros universitarios dedicados al estudio de la gestión en gobiernos locales para que, en caso de disponer información, pudieran contactarnos con los gobiernos locales. Igual solicitud se hizo a los institutos provinciales de administración pública o instituciones afines vinculadas a los tópicos de la reforma del Estado y de la cuestión municipal.

Paralelamente, la coordinación del BEL participaba de numerosos encuentros intermunicipales<sup>6</sup>, con el fin de propagar entre los funcionarios la posibilidad de difundir las experiencias exitosas de su gestión.

Un último mecanismo fue consultar casi un centenar de páginas Internet de los municipios argentinos<sup>7</sup>, con el fin de buscar experiencias positivas en la gestión local y posteriormente contactarlos por vía telefónica.

Consideramos que nuestra labor podría ser tildados de poca sistemática pero los caminos elegidos han dado, hasta ahora, resultados adecuados. Quizás la máxima dificultad ha sido la dedicación horaria que ha debido darse a la recolección de datos.

## **5. La incorporación de datos**

---

<sup>5</sup> Arango, Aída; Cormick, Hugo; Cravacuore, Daniel; Villar, Alejandro; "Banco de Experiencias Locales". Mimeo. Abril de 1997.

<sup>6</sup> Como las reuniones del Foro Nacional de Intendentes y Concejales Radicales, la Federación Argentina de Municipios, el Foro de Intendentes Justicialistas y la Red Argentina de Municipios Autosustentables.

<sup>7</sup> Para consultar este listado, ver: Cravacuore, Daniel "Los sitios Web de los municipios argentinos". Ponencia presentada en el Congreso Virtual Iberoamericano "El Municipio hacia el siglo XXI", organizado por el Red de Información Municipal (RIM - CESEM) y la Red de Investigadores Locales Mexicanos.

El BEL se estructuró como una base electrónica de datos en la que se incorporan aquellos proyectos que significan, en la decisión de los municipios, una experiencia positiva de gestión y que puede ser replicados por otros gobiernos locales.

Las universidades no realizan ninguna evaluación de las experiencias presentadas: supusimos que, si se colocaba alguna instancia en este sentido, se reduciría el número de casos que se presentarían al BEL. Los propios municipios consideran qué programas, proyectos o acciones exhiben para el conocimiento de los usuarios del banco y recibidas las experiencias, la coordinación sólo realiza la clasificación temática y funcional de las mismas.

Las propuestas son remitidas en el formulario modelo, en el que se recaban los siguientes datos:

- Organismo responsable de la experiencia
- Responsable para solicitar mayor información
- Datos generales (domicilio, localidad, código postal, teléfono, fax)
- Título de la experiencia
- Características generales
- Recursos humanos involucrados en la experiencia
- Costo aproximado de las actividades desarrolladas
- Ciclo de la experiencia
- Marco normativo
- Efectos producidos en el resto de la organización
- Aplicabilidad de la experiencia en otro sector u organización
- Dificultades y obstáculos que se presentaron antes y durante su realización

## **6. La difusión de las experiencias**

La difusión de las experiencias del BEL se planteó en tres formatos: en soporte papel, en disquete o creando un sitio Web. El primero era el de más fácil difusión y consulta en lugares con baja utilización de tecnología, pero tenía la desventaja del alto costo para la coordinación – impresión y servicio de correo -, así como especialmente por su baja capacidad de actualización. Por el contrario, el soporte magnético no poseía estas dos desventajas pero su uso quedaba resumido a quien tenga acceso a una computadora.

En el caso de crear un sitio en Internet, bajaban aún más los costos para la coordinación del BEL y poseía la ventaja de llegar a un público potencialmente ampliado: sin embargo, su uso estaba limitado a los poseedores de esa tecnología. Es por ello que, respondiendo a las

necesidades de productores y consumidores de información y a los recursos de los que disponíamos, apelamos al soporte magnético y a crear un sitio en Internet (<http://www.unq.edu.ar/bel>), que llevan incluidas la posibilidad de difusión en formato papel.

## 7. Los casos

El BEL incorporó distintas experiencias que fueron agrupadas en cinco clasificadores:

- Producción y desarrollo local
- Salud y acción social
- Medio ambiente, obras y servicios públicos
- Administración y gestión pública
- Cultura, educación, deportes y juventud

Esta clasificación responde a las áreas de gobierno tradicionales de los municipios argentinos y se estructuró con el fin de asistir al usuario en una búsqueda más rápida y eficaz.

Cuadro N° 1

### Casos existentes en el Banco de Experiencias Locales (al 30/10/1999)

Area de interés	Municipio (provincia)	Experiencia
Producción y desarrollo local	General Pico (La Pampa)	Incubadora de empresas: programa de reciclaje de residuos urbanos: fundición de latas de aluminio
	Ituzaingó (Bs. As.)	Vinculación tecnológica y desarrollo
	Municipios del sudoeste de la Provincia de Buenos Aires	La formación del consorcio del Corredor Productivo del Sudoeste de la Provincia de Buenos Aires
	Olavarría (Bs. As.)	Incubadora de empresas
	Rauch (Bs. As.)	Programa Municipal de Empleo Productivo
	Trelew (Chubut)	Creación y puesta en marcha de Agencia de Desarrollo Local
Salud y acción social	Trelew (Chubut)	Polo textil lanero
	Huinca Renancó (Córdoba)	Consultoría social. Diagnóstico de localidad del interior de la provincia de Córdoba.
	Moreno (Bs. As.)	Programa Vínculos
	Punta Indio (Bs. As.)	Indio Sano, una construcción comunitaria de la salud
	Viamonte (Córdoba)	Bono Municipal Solidario
Medio ambiente, obras y	Esquel (Chubut)	La basura: el cambio está en nosotros mismos

servicios públicos	La Plata (Bs. As.)	Territorio, ordenamiento y gestión. El caso del Consejo de Ordenamiento Urbano y Territorial (COUT)
	Mar Chiquita (Bs. As.)	La creación de la figura de la audiencia pública en torno a la problemática ambiental
	Tapalqué (Bs. As.)	TAPALIM – Planta de tratamientos de residuos sólidos
	Trenque Lauquen (Bs. As.)	PROLIM – Planta de reciclado de residuos sólidos urbanos y patológicos
	General Pinto (Bs. As.)	Sistema de compras conjuntos
	Guaymallén (Mendoza)	Programa de Emisión de Títulos de Obras Públicas
	Lomas de Zamora (Bs. As.)	Consejos de Organización de la Comunidad (C.O.C)
	Rafaela (Santa Fe)	Régimen Especial de Regularización de Deudas
	Venado Tuerto (Santa Fe)	Calidad total y sus herramientas
	Venado Tuerto (Santa Fe)	Transformación en los sistemas contables, administrativos e informáticos
	Viamonte (Córdoba)	Eximición tasa por servicios a la propiedad inmueble
	Viamonte (Córdoba)	Audiencia Pública
Administración y gestión pública	Bahía Blanca (Bs. As.)	Fondo Municipal de las Artes
	Quilmes (Bs. As.)	Programa de Descentralización de la Actividad Cultural
	San Fernando (Bs. As.)	Consejo del Rock

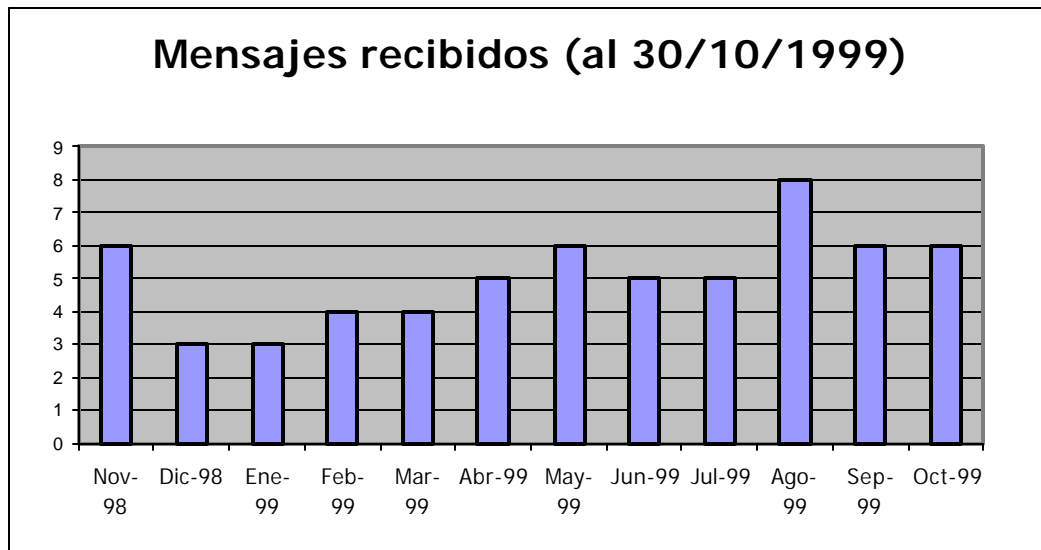
## 8. Las consultas

La forma más habitual de consulta del Banco de Experiencias Locales ha sido su sitio Web. En él se habilitó una casilla de correo electrónico (bel@unq.edu.ar) con el fin de recibir consultas, comentarios y sugerencias de los usuarios respecto de nuestra iniciativa. A continuación presentaremos algunas particularidades que han surgido en una evaluación realizada tras un año de funcionamiento.

### 8.1. Periodicidad

Las actividades del Banco de Experiencias Locales comenzaron el 30 de octubre de 1998 con una comunicación a las principales redes de investigadores sobre la gestión local de Argentina y América Latina – REDMUNI, RIADEL, GOLDE y REIGAP – informando su puesta

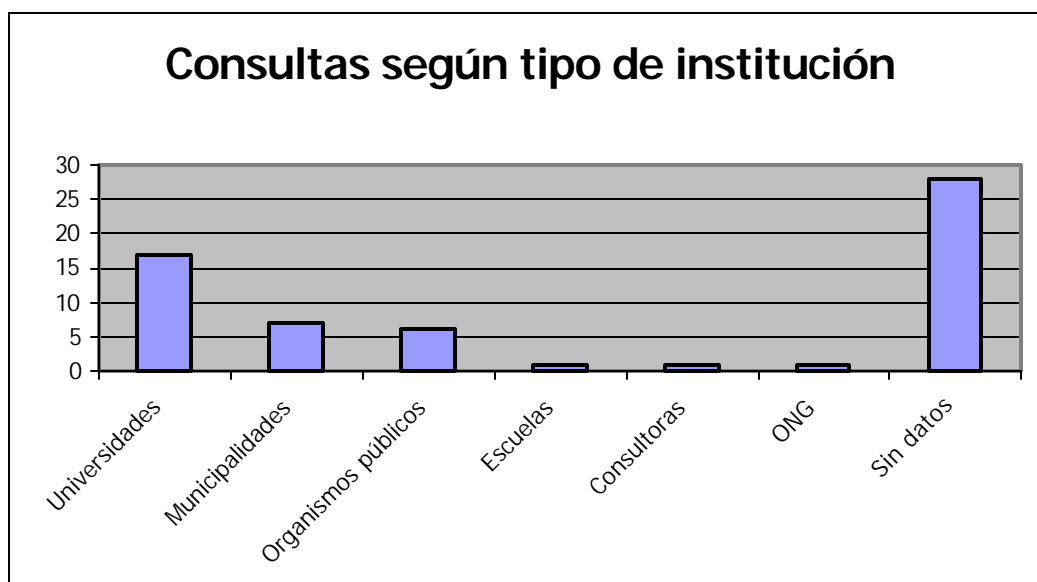
en marcha. Esto explica que en el primer mes de funcionamiento los mensajes recibidos fueran más numerosos que en los subsiguientes.



Observamos que los mensajes se han mantenido relativamente estables a lo largo del año y los meses de menor número han coincidido con el receso estival.

## 8.2. Instituciones de pertenencia de los usuarios

En la primera parte de este artículo planteamos como potenciales beneficiarios del Banco a funcionarios de los municipios y los miembros de la comunidad académica. Sin embargo, entre quienes nos han manifestado inquietudes sobresalen los segundos sobre los primeros:



Observamos que los usuarios que se han comunicado provienen predominantemente de ámbitos académicos: más de un cuarto de los mensajes ha manifestado la pertenencia de ellos a instituciones educativas de nivel superior. Creemos que esta proporción se relaciona con la difusión de nuestra propuesta en las redes de especialistas en la temática municipal, lo que ha redundado en mayores posibilidades de conocimiento sobre la existencia de BEL.

En menor medida se han comunicado funcionarios municipales y miembros de organismos públicos nacionales y provinciales de la Argentina. Consideramos que la proporción más baja se relaciona con el menor impacto de las estrategias desarrolladas para hacer conocer la experiencia entre los funcionarios municipales y creemos que esto deberá ser motivo de revisión en el futuro.

### **8.3. Países de origen de los mensajes**

Cuando elaboramos nuestra propuesta, implícitamente se consideró que los beneficiarios serían específicamente de instituciones de nuestro país. Con esa finalidad, inclusive decidimos restringir los casos a incorporar a los municipios argentinos, diferenciándonos de otros bancos internacionales que poseen casos de distintos países.

Un resultado sorprendente al momento de realizar la evaluación de los mensajes recibidos fue que sólo algo más de la mitad de ellos provinieron de nuestro país. La proporción de países extranjeros nos resultó notable porque no dirigimos acciones específicas en ese sentido.

Si observamos los mensajes por país, observamos que la mayoría de los mensajes han provenido de otros países latinoamericanos – Chile, Colombia, Brasil y Perú, entre otros –. E inclusive llamó nuestra atención mensajes recibidos de países con mayor grado de desarrollo de experiencias innovadoras en la gestión estatal, como Dinamarca, Francia y España. Sin dudas, estos beneficiarios del banco escaparon a nuestra planificación inicial y creemos que ha sido el resultado de la inscripción del sitio Web en los principales buscadores nacionales e internacionales y del intercambio de enlaces con otros bancos de experiencias de similar naturaleza.

La página Internet le ha dado al proyecto la oportunidad de alcanzar un papel internacional, especialmente por su capacidad de difundir las experiencias de los municipios

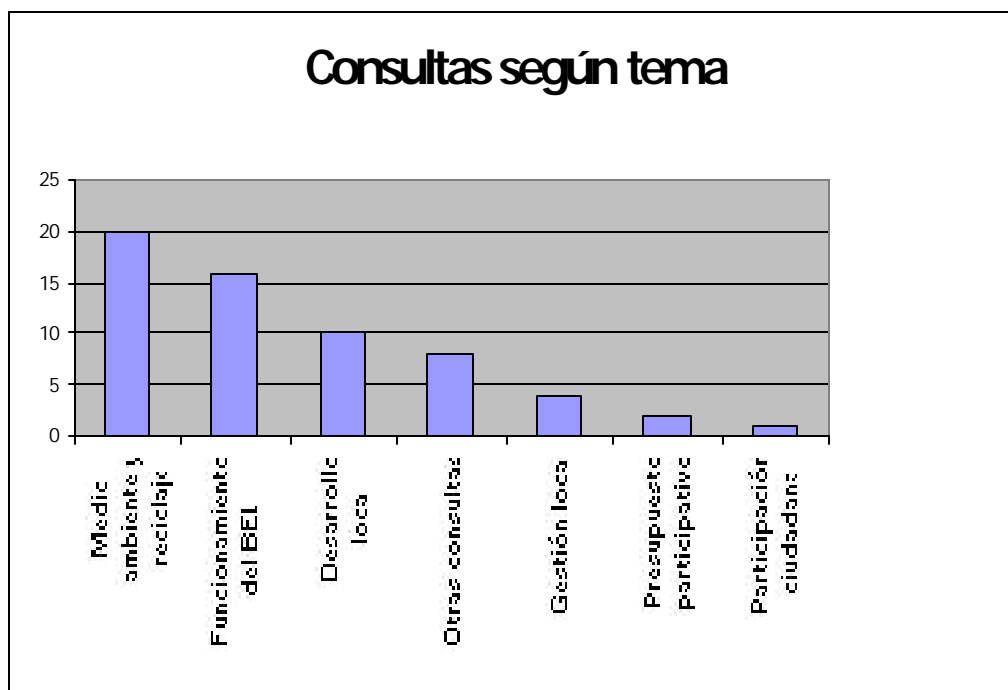


argentinos no solamente entre municipios del resto del América Latina, sino también en otros países con sistemas políticos comparables y grados de desarrollo similares.

#### 8.4. Tópicos

El mayor interés de los usuarios ha estado en la problemática de medio ambiente y reciclaje – casi un tercio del total de mensajes -. Esto llamó nuestra atención pues se trata de una temática que posee bancos especializados.

En menor medida, las consultas fueron sobre el funcionamiento del BEL, solicitándonos información sobre la recolección de casos y algunos comentarios sobre dificultades observadas en la consulta.



Observamos que los tópicos de consulta se corresponden tanto con las nuevas competencias del gobierno municipal - como la preservación del medio ambiente y el desarrollo local – como con las acciones vinculadas a la mejora en la prestación de servicios del ciudadano – la implementación de sistemas de calidad total en la administración, el presupuesto participativo y la participación ciudadana podrían ser algunos ejemplos -. Esto muestra que, aunque en forma aún limitada, el BEL comienza a cumplir con su objetivo de

cooperar con los gobiernos locales en temas de organización, planificación y gestión a los que se ven enfrentados actualmente los municipios.

## **9. *Una reflexión***

Hemos tratado de dar un panorama general sobre el Banco de Experiencias Locales. Creemos que está cumpliendo con los objetivos propuestos por ambas universidades de crear un sitio de consulta respecto de la problemática de la gestión municipal en nuestro país, así como de favorecer las instancias de cooperación intermunicipal. Las dificultades que ha demostrado hasta ahora se han presentado en la escasez de recursos disponibles, básicamente en el proceso de recolección y difusión de las experiencias. Y consideramos que deberíamos replantearnos algunas estrategias con la finalidad de aumentar el impacto de la experiencia entre los funcionarios municipales con el fin de incrementar el flujo de intercambio y reproducción de las experiencias positivas. Sin embargo, somos concientes que estamos desarrollando un proyecto de gran importancia en el proceso de modernización de los gobiernos locales que comienza a reclamarse desde los distintos actores sociales.

# LA CONSTRUCCIÓN DE LA MEMORIA MUNICIPAL Y LA INNOVACIÓN EN LA GESTIÓN DE GOBIERNO

Daniel Cassano<sup>8</sup>

Fernando Krakowiak<sup>9</sup>

Registrar las experiencias de gestión permite reflexionar sobre las acciones emprendidas, preserva la memoria del municipio y contribuye a la democratización de la sociedad.

## **1. Introducción**

El cambio y la innovación de las prácticas administrativas en el aparato público son los ejes rectores de una nueva visión de la administración pública que comienza a ser conformada a partir de la reforma del Estado, iniciada en la Argentina a comienzos de la década del 90, y que va más allá de la propia estructura organizacional, abarcando el proceso y el resultado de las políticas públicas.

En este nuevo andamiaje, es fundamental el rol del municipio, en su carácter de expresión local del Estado, por ser el espacio que intenta ser revitalizado con mayor énfasis a través de las denominadas políticas de descentralización. De manera convergente, la necesidad de legitimación de las distintas expresiones políticas genera la promoción de ciertas prácticas participativas de algunos sectores de la sociedad civil. En principio, éste pareciera ser el ámbito prevalente de la innovación.

Este artículo tiene como objetivo plantear ciertas reflexiones acerca de la innovación en el Estado federal después de la reforma constitucional de 1994 y tratar de definir algunos puntos que puedan contribuir a identificar los elementos que la componen.

Debido a que el municipio es la entidad más cercana al individuo, resulta indispensable conocer sus problemas y plantear soluciones que permitan encaminar las acciones del gobierno para satisfacer las necesidades de la comunidad. Así, una propuesta de desarrollo

---

<sup>8</sup> Investigador del Instituto del Conurbano de la Universidad Nacional de General Sarmiento.

<sup>9</sup> Asistente de investigación del Instituto del Conurbano de la Universidad Nacional de General Sarmiento.

local es propiciar las condiciones para la transformación de la vida de los individuos dentro de una planificación y una programación eficientes para el logro de los objetivos deseados.

Entendemos por descentralización la transferencia del poder de decisión y ejecución de políticas públicas del gobierno central a las entidades federativas y municipios, pero también a la sociedad que ahí habita. Los procesos descentralizadores deberían descender hasta los *niveles vecinales*, es decir, delegaciones municipales, barrios, etc. Es indispensable considerar al menos tres aspectos para que se pueda llevar a cabo:

- La transferencia de competencias administrativas;
- Los recursos para poder asumir las diversas competencias; y
- La capacidad política para tomar decisiones acerca de cómo administrar las funciones y los recursos descentralizados.

En la Argentina las políticas de descentralización deben ser relativizadas ya que en muchos casos, los gobiernos centrales han delegado responsabilidades en gobiernos municipales sin recursos y con escasa capacidad técnica. No obstante, a través del Banco de Experiencias Locales impulsado por la Universidad Nacional de General Sarmiento y la Universidad Nacional de Quilmes, se intentó registrar aquellas experiencias valiosas que se vienen desarrollando en el ámbito municipal y que pueden servir para avanzar en la concreción de un nuevo modelo de gestión que permita pensar la innovación a partir de la construcción de la memoria municipal.

## **2. El contexto de la gestión local**

El contexto de la gestión local viene dado por múltiples factores derivados, a nivel macro, del proceso de globalización, y, a nivel micro, del proceso de reforma del Estado que caracterizó los inicios de la década de los noventa y que impactó fuertemente en las estructuras locales introduciendo nuevas necesidades, funciones y preocupaciones.

Históricamente, la articulación *local - global* ha sido desvirtuada por formas de organización social que privilegiaron el desarrollo de centros por sobre las periferias. La centralización como fenómeno socio - organizativo ha producido un debilitamiento y una desvalorización de *lo local*. En este momento, desde la perspectiva de las interrelaciones existentes entre los macrosistemas y los microsistemas, se puede apreciar la existencia de un proceso global de reformulación de los sistemas productivos y reestructuración de los aparatos estatales que impacta en las estructuras locales poniendo el acento en la descentralización - como método - y el municipio - como ejecutor -, y que en su discurso

plantea la búsqueda de la superación de las formas centralistas de organización social como único camino para la reconstrucción de la dimensión local<sup>10</sup>.

El fortalecimiento de lo local sólo puede ser plenamente aceptado en el marco de un nuevo paradigma de relaciones que permita el surgimiento de identidades locales, y donde el ejercicio de la autonomía no sea visto como un factor de disgregación del Estado, sino de integración de la diversidad social, económica y cultural existente.

Uno de los resultados derivados de este contexto ha sido la modificación de las agendas locales en la que aparece un conjunto nuevo de políticas municipales, como puede ser apreciado en el siguiente cuadro:

Cuadro N°1

AGENDAS LOCALES	POLÍTICAS MUNICIPALES
Modernización Tecnológica	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Incentivos a la inversión física y tecnológica.</li> <li>- Promoción de redes y alianzas estratégicas en la frontera tecnológica, locales y globales.</li> <li>- Capacitación en management</li> </ul>
Calidad	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Difusión y capacitación en calidad y normalización.</li> <li>- Promoción de certificación de calidad.</li> </ul>
Desarrollo científico – tecnológico	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Convenios de vinculación Empresa / Municipio/ Centros de investigación</li> <li>- Inversión en investigación y desarrollo y benchmarking</li> </ul>
Educación	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Convenios Escuelas / Institutos / Universidad / Municipio.</li> <li>- Capacitación laboral y empleo.</li> </ul>
Desregulación / Regulación	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Desregulación de actividades productivas.</li> <li>- Regulación, control y certificación</li> <li>- Hacia la competitividad y el aseguramiento de la calidad total y la calidad ambiental.</li> </ul>
Servicios públicos	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Inversiones en servicios.</li> </ul>

<sup>10</sup> Es necesario precisar que tanto el concepto "local" como el concepto "global" son de carácter relativo. Por lo tanto, no es posible analizar un proceso de gestión local sin referirlo a la sociedad global en que se halla inscripto. De igual manera, en lo referido a lo "local" su carácter relativo permite reconocer la incidencia de lo "global" en cada proceso de desarrollo. Cualquier análisis basado exclusivamente en alguna de estas dos visiones será parcial y no agotará el estudio de la realidad. Un país será local con relación al global planetario, una provincia será local con relación al país "global" y un municipio lo será con relación a su provincia o al país.

Dualismo estructural	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Convenios público / privados para la modernización de la infraestructura de servicios.</li> <li>- Inversión social y productiva en infraestructura de servicios para la población.</li> <li>- Desarrollo de redes laborales</li> </ul>
Cuestión ambiental	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Estudios de impacto ambiental.</li> <li>- Control y certificación de calidad ambiental</li> </ul>
Globalización e Integración	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Información sobre mercados</li> <li>- Asistencia para el marketing global</li> <li>- Promoción de exportaciones</li> <li>- Convenios banca/municipio/empresas</li> </ul>
Identidad cultural	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Promoción local y turística</li> <li>- Certificación de origen</li> </ul>

Fuente: Schweinheim, Guillermo (1998) con modificaciones

La nueva agenda municipal y las nuevas políticas públicas municipales requieren de un acelerado proceso de adecuación de la gestión local. Algunos de los nuevos requerimientos pueden ser agrupados de la siguiente manera:

1. El mejoramiento de la calidad y las capacidades institucionales mediante el planeamiento estratégico, la reestructuración administrativa con recursos humanos profesionalizados polivalentes, los programas de calidad de servicios, la normalización y estandarización de procesos, el cambio de las culturas organizacionales y un nuevo diseño institucional con recursos y atribuciones con capacidad para el desarrollo humano y sustentable en el ámbito local.
2. La construcción de la agenda pública municipal en relación con la red de actores institucionales (nación, provincia, otros municipios, universidad), sociales (organizaciones comunitarias y del tercer sector) y privadas (grandes empresas, pymes, asociaciones empresarias nacionales y bcales).
3. La modernización de la dirigencia política local y el funcionariado municipal mediante la capacitación en gestión, la incorporación de individuos y grupos con capacidad de gestión.
4. La inversión en tecnologías de información, organizacionales y de gestión.

### **3. El marco institucional de referencia**

Los años ochenta significaron un período de reacomodamientos en la acción de lo público en todo el mundo. Las modificaciones teóricas en la forma de entender al Estado y sus políticas replantearon las fronteras y la esencia misma de las acciones gubernamentales. En las diversas ciencias y/o teorías de alcance intermedio que conforman el campo interdisciplinario del análisis gubernamental se establecieron profundas discusiones en torno a los requisitos del *nuevo Estado*. Las posturas fueron y continúan siendo diversas, sin embargo durante la década de los ochenta prevalecieron las ideas de repliegue y racionalización del campo de lo público, otorgando mayor peso a los agentes privados y sociales en la determinación de los cursos de acción y la puesta en marcha de las políticas gubernamentales. A su vez, en el orden de asignación de recursos dentro del sistema económico, se rescató al mercado como eje rector por encima de los mecanismos de intervención, aunque en las posturas menos ortodoxas se continuó aceptando las imperfecciones, anomalías, desórdenes y desviaciones que presenta la libre competencia.

Las transformaciones del orden mundial y su interpretación teórica e ideológica incidieron en las tendencias asumidas por el cambio dentro de los sistemas políticos particulares. Las respuestas adoptadas por los distintos regímenes nacionales, a la luz de las *nuevas* interpretaciones de la acción gubernamental, se enfrentaron con las características de cada realidad. La capacidad de los implementadores para dar un sesgo adecuado a sus políticas - acorde a las condiciones específicas que enfrentaban - fue muy diverso. En ciertos casos, la exageración en un traslado inconsciente de esquemas o métodos, tanto micro como macro, condujo a fracasos de aplicación.

Por otro lado, particularmente en América Latina, el sentido de la transformación transitó por caminos específicos. En una buena parte de la región el cambio económico convivió con estructuras de poder en tránsito a la democracia y/o con fuerte presencia militar. Poco a poco se dio la consolidación de gobiernos civiles electos, pero su desempeño enfrentó serios problemas de reajuste político.

Desde mediados de la década de 1980, en la sociedad argentina se produjo una revalorización de la figura del municipio, en consonancia con la irrupción de las políticas de ajuste neoliberales, reflejado en la aparición de un fuerte discurso descentralizador, y haciendo eje en el principio de subsidiariedad. Esta circunstancia se vislumbra en las reformas de las constituciones provinciales que han reafirmado el carácter autónomo del municipio<sup>11</sup>.

---

<sup>11</sup> Esta circunstancia ya estaba presente en las constituciones de las nuevas provincias argentinas que se dictaron a partir de 1957.

En estos momentos la atención sobre la importancia del municipio se vincula al carácter que potencialmente posee como poder real, eslabón fundamental de contacto con la ciudadanía e instrumento de cambios en el desarrollo regional. Temas como el federalismo, la descentralización y la autonomía municipal cobran un sentido distinto a la luz de la redefinición de las relaciones intergubernamentales. La estructura del país parece requerir cada vez más de células auténticamente autónomas que se conviertan en agentes con capacidad de impulsar el desarrollo en el futuro.

Al reformarse la Constitución Nacional Argentina, en 1994, el tema municipal aparece contemplado de la siguiente manera:

### **Título Segundo. Gobiernos de provincia.**

Artículo 123: Cada provincia dicta su propia Constitución, conforme a lo dispuesto por el artículo 5º asegurando la autonomía municipal y reglando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero.

Artículo 5º: Cada provincia dictará para sí una Constitución bajo el sistema representativo republicano, de acuerdo con los principios, declaraciones y garantías de la Constitución Nacional; y que asegure su administración de justicia, su régimen municipal, y la educación primaria. Bajo de estas condiciones el Gobierno federal, garante a cada provincia el goce y ejercicio de sus instituciones.

El Municipio es una institución política – administrativa - territorial, basada en la vecindad y organizada jurídicamente dentro del Estado, para satisfacer las necesidades de vida con la comunidad local, en coordinación con otros entes territoriales y servicios estatales<sup>12</sup>. Hernández lo define como la sociedad organizada políticamente, en una extensión territorial determinada, con necesarias relaciones de vecindad, sobre una base de capacidad económica, para satisfacer los gastos del gobierno propio y con personalidad pública estatal<sup>13</sup>.

---

<sup>12</sup> Martins, Daniel H. "El municipio y su problemática contemporánea (Facultades y atribuciones del gobierno municipal)", E.D. Tº 118. Página 564 y subsiguientes.

<sup>13</sup> Hernández, Antonio. *Derecho Municipal*. Ediciones Depalma, Buenos Aires. 1984. Volumen 1. Página 172.



El artículo 5º de la Constitución Nacional de 1853/60, expresa: "*Cada provincia dictará por sí una Constitución bajo el sistema representativo republicano, de acuerdo con los principios, declaraciones y garantías de la Constitución Nacional; y que asegure su administración de justicia, su régimen municipal, la educación primaria. Bajo éstas condiciones, el gobierno federal garante a cada provincia el goce y el ejercicio de sus instituciones...*".

La oscura expresión *asegurar el régimen municipal* generó diversas corrientes de opinión en el intento de desentrañar la naturaleza jurídica del municipio. Por lo ambiguo de la expresión se interpretó el término *régimen* tanto en el sentido de *municipio - gobierno* con facultades de autodeterminación política, como en el sentido de *municipio - administrativo* como institución dedicada a la solución de los conflictos domésticos de la comunidad y la prestación de los servicios públicos locales, carentes de influencia política en niveles importantes de decisión.

Los convencionales constituyentes parecieran haber puesto el oído a esto y el artículo 123 de la Constitución de 1994 establece que "*cada provincia dicta su propia Constitución (...) asegurando la autonomía municipal y reglando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero*" con lo cual pone de alguna manera fin a la agitada controversia que durante años mantuvieron quienes se encontraban a favor de su carácter autárquico o autónomo. En la definición de las relaciones interjurisdiccionales en este proceso federal instaurado habrá que observar atentamente el posicionamiento de los municipios en este nuevo escenario en el que aparecen con una nueva energía institucional, emanada del artículo 123 de la Constitución.

No se puede soslayar que si bien existe una tendencia manifestada en una creciente valoración del municipio a partir de las reformas introducidas en las constituciones provinciales y en la Carta Magna de 1994; en la provincia de Buenos Aires esto no es exactamente así, menos aún en aquellos municipios que pertenecen al área denominada Conurbano Bonaerense.

En la reforma de la Constitución de la Provincia de Buenos, realizada en 1994, no se definió la cuestión de la autonomía municipal. Esta situación restringió las posibilidades de desarrollar un poder municipal local con características autónomas capaz de hacer frente a la gran concentración de habitantes, los bolsones de pobreza y las demandas de mejoras en servicios y calidad de vida, generando una dependencia del poder central provincial que se expresa, entre otros puntos, por ejemplo, en el presupuesto municipal. Un caso paradigmático es el del municipio de José C. Paz que en 1997 sólo recaudó el 30% de sus ingresos en el nivel municipal, completando el resto con los aportes provenientes de otras

jurisdicciones - fundamentalmente a través de la ley de coparticipación -<sup>14</sup>.

Por tal motivo, es importante relativizar las tendencias globales de descentralización, democratización y transferencia de autoridad desde los gobiernos centrales hacia las municipalidades, fundamentalmente en un país como la Argentina donde, en muchos casos, se han delegado responsabilidades en gobiernos municipales sin recursos y con escasa capacidad técnica. Como afirma Daniel Arroyo: *“Si bien la fluida relación del Municipio con la sociedad local le permite conocer con mayor certidumbre la realidad social y política con la que tiene que actuar, esta potencialidad se ve limitada tanto por la dependencia económica del poder provincial y de los programas nacionales como por la organización administrativa burocratizada y las prácticas políticas clientelares que, en general, llevan adelante los municipios en la Argentina”*<sup>15</sup>.

La reforma del Estado generó nuevas oportunidades y nuevos problemas en el nivel municipal forzando la convivencia de dos caracterizaciones tradicionalmente contrapuestas condensadas en los conceptos de *descentralización* y *municipalización*. La primera de estas nociones es utilizada para describir el nuevo rol del municipio a partir de la transferencia de responsabilidades desde el gobierno central, mientras que la segunda incorpora una visión más crítica de un proceso que es caracterizado, a su vez, como una distribución de los costos del ajuste<sup>16</sup>.

#### **4. La gestión local**

La importancia del municipio está acompañada por la idea de que una gestión urbana eficaz es esencial para poder brindar mejores servicios y para acrecentar el desarrollo social de los habitantes de la ciudad. Y aunque lo local, la ciudad y el municipio no sean sinónimos, podemos afirmar que se trata de conceptos que poseen una gran familiaridad.

Las ciudades son centros de oportunidad y el marco para la expresión dinámica del potencial de desarrollo humano. La rápida concentración de habitantes en las zonas urbanas, debido al sostenido proceso de metropolización que estamos viviendo, ha ejercido una

---

<sup>14</sup> López Accotto, Alejandro y Krakowiak, Fernando “Gestión presupuestaria en los nuevos municipios: la estructura del gasto en San Miguel, José C. Paz y Malvinas Argentinas”. 1999. Mimeo.

<sup>15</sup> Arroyo, Daniel “Estilos de gestión y políticas sociales municipales en Argentina”, en Daniel García Delgado (comp.) *Hacia un nuevo modelo de gestión local. Municipio y sociedad civil en Argentina*. FLACSO - Oficina de Publicaciones del CBC (UBA) - Universidad Católica de Córdoba. Buenos Aires. 1997. Página 317

<sup>16</sup> Arroyo *op.cit.*; García Delgado, Daniel (1997): “Nuevos escenarios locales. El cambio del modelo de gestión”, en Daniel García Delgado (comp.) *Hacia un nuevo modelo de gestión local. Municipio y sociedad civil en Argentina*. FLACSO - Oficina de Publicaciones del CBC (UBA) - Universidad Católica de Córdoba. Buenos Aires. 1997.

presión extraordinaria sobre la capacidad de los gobiernos municipales para satisfacer las necesidades de los habitantes de las ciudades. Se podría decir que existe una apelación a la creatividad de los gobernantes a los efectos de encontrar soluciones adecuadas a los problemas que aquejan la vida cotidiana de la población.

Esta búsqueda de soluciones creativas ha cimentado la idea de que las enseñanzas que pueden extraerse de las prácticas innovadoras de gestión urbana sirven para orientar la actividad normativa, que apunta a lograr un desarrollo humano sustentable.

El cambio institucional es una necesidad urgente para lograr una gestión eficaz del proceso de urbanización: las capacidades políticas y de generación de ingresos tienen que ser descentralizadas hacia los gobiernos metropolitanos, las autoridades locales existentes deben ser adecuadas para que puedan manejar nuevas capacidades, las capacidades en recursos humanos en el ámbito metropolitano tienen que ser incrementadas y es necesario crear nuevos mecanismos de planificación urbana.

## **5. La innovación en la gestión**

Al hablar de innovación podemos referirnos a *"... un tipo de cambio muy específico, intencional y percibido como positivo, que está íntimamente ligado a la sobrevivencia y al desarrollo de las instituciones..."* y a que *"... La innovación se origina en la necesidad de superar o de adaptarse a los obstáculos ambientales y en la necesidad de luchar por la sobrevivencia..."*<sup>17</sup>. Si nos apartamos de la etimología y aplicamos esa definición tal como el ciudadano común y corriente la entiende, innovar es enfrentar los hechos de manera nueva y diferente para lograr mejores resultados. La adición de este efecto es indispensable. De otra forma, la gente se preguntaría con seguridad: ¿para qué cambiar lo actual? ¿Para qué preocuparse por modificar algo que hoy opera bien? La concepción popular sin duda es más incisiva y comprometida con un contenido, que la aséptica definición de la Real Academia Española que, como debe ser, circunscribe su afán a lo objetivo y a lo generalizable.

Si se aplican estas dos acepciones - complementarias antes que contradictorias - al gran tema o campo de la gestión urbana y al de los gobiernos locales, que por ley es de su integral responsabilidad, la innovación debe emprenderse para mejorar determinadas condiciones deficitarias urbanas, mediante el empleo de técnicas y procedimientos nuevos, más eficientes y eficaces, que garanticen o faciliten el logro de resultados más efectivos. Las técnicas y procedimientos nuevos si bien pueden ser de partes específicas, siempre deben

inscribirse dentro de una visión integral de los fenómenos urbanos.

La innovación no debe orientarse sólo a mejorar las condiciones urbanas, sino que además debiera derivar de una serie de efectos sobre la institución innovadora. Una acción innovadora integral constituirá un detonante para lograr una reconfiguración institucional y abarcará cuatro niveles<sup>18</sup>:

1. *Funcional*: Se refiere al mejoramiento del proceso administrativo y de la mejora en el uso de los recursos.
2. *Estructural*: Se refiere a las reformas administrativas, que incluyen nuevas estructuras y formas organizacionales.
3. *Comportamental*: Se refiere a las nuevas actitudes y valores. Es el reconocimiento de la tendencia al conflicto.
4. *Relacional*: Se refiere a nuevas formas de relación organización - sociedad. Se destacan las formas de interlocución de la organización con su entorno.

Es decir, las acciones innovadoras no son sólo nuevas rutinas aisladas, ni se orientan exclusivamente a mejorar las condiciones urbanas, sino también a consolidar cambios sustanciales en la propia concepción y organización institucional.

Al decir de Cabrero Mendoza, antes de iniciar procesos innovativos se deben analizar con la profundidad debida los problemas y causas de una situación deficitaria y definir dentro de estas últimas, la responsabilidad de los gobiernos, comunidades y entidades relacionadas. Sólo después de este análisis, construido por todos los actores involucrados se deben adoptar procesos innovadores. Sostiene así que no se debe innovar por innovar.

Si hemos de atenernos a la historia, no debemos dejar de considerar lo que el ya mencionado Diccionario nos señala: antiguamente, el término innovar era sinónimo de volver una cosa a su anterior estado. Al fin y al cabo, el saber popular nos dice que todo tiempo pasado fue mejor. Por eso a veces, recuperar una condición que se perdió, es avanzar y por el contrario, mantener o buscar otras, puede significar retroceder o estancarse.

Una de las ideas que dio origen al Banco de Experiencias Locales, y a la vez motivó muchos debates, fue la de capturar aquellos emprendimientos que resultaran una innovación en la gestión del desarrollo en el ámbito local, entendida como transformación de algo mediante el empleo de medios novedosos. De cualquier manera, era necesario precisar el

---

<sup>17</sup> Citado en Albesa de Rabi, Nidia “Experiencias innovadoras en servicios urbanos”, En: *La Era Urbana*, Volumen 3, N° 4, enero de 1996. Quito. Banco Internacional para la Reconstrucción y el Desarrollo.

<sup>18</sup> Cabrero Mendoza, Enrique “Niveles de análisis de la innovación municipal”, En: *La Era Urbana*, Volumen 3, N° 4, enero de 1996. Quito. Banco Internacional para la Reconstrucción y el Desarrollo.

concepto de innovación, y se prefirió no utilizarlo explícitamente en la calificación de las experiencias por el carácter restrictivo que el término pudiera representar para algunos.

Puede inferirse que esas transformaciones buscan el mejoramiento de las condiciones de un ente, de una situación o de un procedimiento. Así, innovar es enfrentar los hechos de una manera nueva y diferente para lograr mejores resultados. Aplicar el concepto de innovación a la gestión urbana - que es responsabilidad principal del municipio - implica mejorar determinadas condiciones urbanas deficitarias, mediante el empleo de técnicas y procedimientos nuevos, más eficientes y eficaces, que garanticen o faciliten el logro de resultados más efectivos. Las técnicas y procedimientos nuevos, si bien pueden ser de partes específicas, siempre deben inscribirse dentro de una visión integral de los fenómenos urbanos.

Las innovaciones no necesariamente se refieren a algo nuevo y original, muchas veces una innovación puede tratarse de la combinación de elementos existentes o soluciones conocidas, adaptadas a circunstancias específicas en formas o procesos nuevos. En estos casos, la voluntad política puede ser el factor detonador o el origen del proceso de innovación.

El análisis de las experiencias innovadoras indica aspectos que trascienden el interés puntual pues representan reacciones a los principales obstáculos que la gestión pública coloca al desarrollo integrado de las comunidades.

La reflexión sobre nuestras ciudades a fin del siglo se apoya cada vez más en el descubrimiento del valor de las experiencias consideradas alternativas y de la necesidad de incorporar, efectivamente a las políticas nacionales e internacionales los principios practicados en las experiencias locales y comunitarias.

Para analizar la innovación, la visión de la misma debe inscribirse en un espacio organizacional de acciones, de programas y de políticas municipales, en las que las agencias y agentes en interacción con la administración municipal son analizadas en la medida que se integran a procesos decisorios y acciones en el marco de esos programas y políticas municipales.

La innovación municipal debe ser entendida como un proceso detonador de una reconfiguración institucional en el ámbito de una administración municipal, capaz de generar un conjunto de resultados que mejoren las estructuras de gobernabilidad y calidad de la gestión municipal.

Para lograr mayor eficacia en sus tareas las instituciones de servicios públicos y las municipalidades han visto la necesidad de que los diversos grupos de actores interesados:

sector privado (mercado); organizaciones no gubernamentales, organizaciones de base comunitaria (sociedad); los habitantes de la ciudad (ciudadanos), cooperen y participen activamente.

Es así que cobra importancia la introducción de estrategias innovadoras en la gestión para enfrentar desafíos, resolver problemas de la ciudad y lograr transformaciones en las condiciones sociales que se mantengan en el tiempo, y que se encuentren impregnadas de la idea que los obstáculos y las condiciones adversas pueden ser resueltas desarrollando y ejecutando planes de acción que logren continuidad y que las verdaderas innovaciones generan mejoras auténticas en las vidas de las personas.

Además, una de las características más comunes es que al aproximarse el fin de la gestión los gobiernos locales incrementan el ritmo de su actividad, sea por la presión de los tiempos políticos o bien en procura de mejorar su imagen solucionando la mayor cantidad de problemas posibles. Esta dinámica hace dejar de lado la reflexión y la evaluación acerca de las acciones realizadas. En estos casos, el final de una gestión significa la pérdida de la memoria de los logros obtenidos y de las dificultades que se enfrentaron. Con la dispersión del equipo de gobierno, las experiencias también se dispersan y se torna casi imposible recuperarlas. Cuanta más es la discontinuidad que se produce entre el gobierno que concluye y el que se inicia, mayores son los riesgos de que este proceso suceda, perdiéndose la memoria de cuatro años de trabajo.

Por este motivo, el gobierno municipal requiere desarrollar una práctica sistemática que tenga por finalidad registrar sus experiencias. Es deseable que ese registro ocurra a lo largo de toda la gestión, en la medida en que acontecen las acciones y sucesos en los programas y proyectos, y no sólo durante los últimos meses de los mandatos con el único objetivo de difundir los logros del gobierno saliente o de aquel que busca la reelección. Para que el registro de las experiencias de gobierno sea efectivo es necesario que las etapas sean definidas previamente.

<b>Elementos comunes en las innovaciones</b>	
Las ciudades son intrínsecamente diferentes y no se pueden aplicar fórmulas estandarizadas o metodologías rígidas para lograr una mejor gestión y gobernabilidad urbanas. Diversos factores físicos, geográficos, demográficos, socioeconómicos, culturales y de otro orden necesitan enfoques a su medida. Sin embargo, se pueden identificar algunos aspectos esenciales que caracterizan a las prácticas innovadoras de gestión urbana	
<b>Participación en la sociedad civil</b>	El medio ambiente afecta a todas las personas en todos los sectores y debe ser mejorado mediante una interfase institucional

	entre el gobierno, el sector privado, las organizaciones de base comunitaria, los sindicatos, la comunidad científico académica y otras organizaciones.
<b>Desarrollo institucional</b>	El desarrollo de un marco técnico y legal ejecutivo para instaurar prácticas de gestión urbana se hace posible a través de instituciones calificadas para planificar, desarrollar, implantar, monitorear y evaluar actividades. El fomento de la capacidad es un componente fundamental del desarrollo institucional.
<b>Enfoques participativos</b>	Los enfoques participativos, cuando se comparan con las estructuras de representación, son un elemento clave para mejorar el proceso de toma de decisiones para lograr una gestión urbana eficaz. La idea no es adoptar una metodología de arriba abajo o una de abajo arriba, sino mantener ambas, dependiendo de la escala de las actividades.
<b>Encontrar puntos de entrada</b>	Existe una interconexión entre todos los elementos de la base de recursos naturales y las intervenciones humanas en cualquier área urbana determinada. Sin embargo, la integración analítica de los problemas tiende a generar una parálisis. Las prácticas de gestión urbana eficaces deben encontrar puntos de entrada que sean aceptables para las personas y sus representantes. Para garantizar su complementariedad, los puntos de entrada deben identificarse usando un criterio holístico.
<b>Uso de tecnologías apropiadas</b>	Asequibilidad, facilidad de empleo, equilibrio entre tecnologías que requieren abundante mano de obra y aquellas que requieren abundante capital, facilidad de operación y mantenimiento, métodos impulsados por la demanda y oportunidades de desarrollo de capacidades son algunos de los elementos que deben considerarse cuando se escoge la tecnología que servirá para generar la infraestructura y los servicios urbanos.
<b>Metodología orientada por resultados</b>	El último criterio para evaluar la gestión urbana es su impacto sobre la vida de las personas. La producción de planes de acción, evaluaciones urbanas, mejoras institucionales y ejercicios de movilización comunitaria son medios para lograr resultados finales centrados en las personas. Las prácticas innovadoras sólo podrán considerarse reales cuando generen verdaderamente una mejoría en las condiciones de vida de las personas.

Extraído de G. Sabbir Cheema "Prácticas innovadoras de gestión urbana" En: *La Era Urbana* Volumen 3, N°4, enero 1996, página 3, Quito, Banco Internacional para la Reconstrucción y el Desarrollo (con modificaciones propias)

## 5. Criterios para detectar innovaciones en la gestión

Al momento de efectuar el análisis de la gestión administrativa del municipio se deben tomar en cuenta ciertos criterios para detectar las características innovadoras que pueden estar desarrollándose en los distintos sectores del municipio. A continuación se esboza un esquema de análisis aplicable a estudios de estas características:

### Criterios para detectar innovaciones en la gestión

Nivel	Tipo de información requerida	Criterios de evaluación	Estrategias de investigación
<b>Funcional</b> (hacer nuevas tareas, de una nueva manera, nueva combinación de recursos, nuevos sistemas de gestión)	Participantes Diseño de nuevos procesos de trabajo (tipos, frecuencia, originalidad) Diversificación (nuevas actividades) Descripción de nuevas tareas	Resultados Eficiencia interna Mejora en la relación insumo - producto Mayor calidad Menores costos Mayor productividad Mayor cobertura en servicios	Revisión documental Informes técnicos Presupuestos y estados financieros Entrevistas con funcionarios y responsables
<b>Estructural</b> (nuevas estructuras, formas organizativas, nuevo marco de regulación)	Reformas administrativas (reglamentos, manuales, programas) Diseño de nuevas estructuras, nuevas redes de comunicación y jerarquía Ampliación de grados de autonomía de decisión por niveles	Eficacia de la acción cooperativa Funcionamiento de instancias de coordinación Simplificación de procesos de comunicación Flexibilidad interorganizacionales	Revisión documental del marco normativo Reconstrucción de procesos decisorios Entrevistas a funcionarios, miembros de órganos deliberativos y agentes participantes externos
<b>Comportamental</b> (nuevas actitudes, valores y arreglos)	Propensión al conflicto Diseño de mecanismos de resolución de conflictos Generación de procesos de negociación Modificación en la	Clima de negociación y consenso en la organización Funcionamiento de instancias de participación	Revisión documental de actas de departamentos deliberativos Entrevistas en profundidad con agentes participantes en programas municipales Participación como



<b>Relacional</b>	estructura de poder	Resolución de conflictos	observadores en reuniones
	Cambio de actitudes hacia la acción cooperativa	Mística de cooperación	
	Participación voluntaria	Revalorización del servicio público	
	Identificación con valores institucionales	Cultura del cambio institucional	
	Procesos adaptativos	Nueva estrategia de relación	Revisión documental
	Logros municipales	relación intraorganizacional y	Entrevistas de opinión con participantes
	Nuevas formas de interlocución con agentes del entorno, organismos de tutela, otros niveles de gobierno, etc.	entre la organización con usuarios - clientes	Visitas a comunidades
	Creación de espacios de alianzas, acuerdos, asociación	Análisis de variables de desempeño	Diálogo con comités ciudadanos
	Diseño de programas de cogestión	Grado de inserción y adaptación a la dinámica del contexto	Observación en reuniones
		Impacto sectorial económico, social, regional, político, etc. de la acción municipal	

Fuente: Cabrero Mendoza, Enrique "Niveles de análisis de la innovación municipal" En: *La Era Urbana*, Volumen 3, N°4, enero 1996, página 2. Quito, Banco Internacional para la Reconstrucción y el Desarrollo

## **6. A modo de conclusión**

Las innovaciones registradas por el Banco de Experiencias Locales se manifestaron en las formas de gestión y no siempre se produjeron en todas las áreas. La mayoría de ellas buscan a través de métodos y formas organizativas variadas establecer nuevas relaciones entre gobierno y comunidad. Con independencia de quien es el impulsor del proyecto, existe una tendencia a democratizar la acción gubernamental a través de asociaciones gobierno/comunidad, que facilite la participación de la población en las decisiones que la afectan - definición de prioridades, proyectos, construcción, conservación de las obras, gestión comunitaria -.

Entre estas nuevas relaciones gobierno/comunidad, y para lograr una mayor transparencia en las acciones públicas, se destaca la implementación de mecanismos que

permiten un control social permanente sobre los gastos y acciones del gobierno mediante organizaciones colectivas tales como comités, consejos y comisiones de usuarios.

El análisis de las experiencias innovadoras indica aspectos que trascienden el interés puntual pues representan reacciones a los principales obstáculos que la gestión pública coloca al desarrollo integrado de las comunidades carentes. La reflexión sobre nuestras ciudades se apoya en el descubrimiento del valor de las experiencias consideradas alternativas y en la necesidad de incorporar los principios practicados en las experiencias locales y comunitarias.

## **7. Bibliografía**

- Albesa de Rabi, Nidia "Experiencias innovadoras en servicios urbanos", En: *La Era Urbana*, Volumen 3, N° 4, enero de 1996. Quito. Banco Internacional para la Reconstrucción y el Desarrollo.
- Arroyo, Daniel "Estilos de gestión y políticas sociales municipales en Argentina", en Daniel García Delgado (comp.) *Hacia un nuevo modelo de gestión local. Municipio y sociedad civil en Argentina*, FLACSO - Oficina de Publicaciones del CBC (UBA) - Universidad Católica de Córdoba. Buenos Aires. 1997
- Cabrero Mendoza, Enrique "¿Cómo debe entenderse la innovación de la gestión urbana en América Latina?" En: *La Era Urbana*, Volumen 3, N° 4, enero de 1996. Quito. Banco Internacional para la Reconstrucción y el Desarrollo.
- Centro de Estudos e Pesquisas de Administração Municipal (CEPAM) *Catálogo de Experiências Municipais – Gestão 93/96*, Fundação Prefeito Faria Lima. São Paulo. 1997.
- Cravacuore, Daniel "La innovación en la administración pública". 1999. Mimeo.
- García Delgado, Daniel "Nuevos escenarios locales. El cambio del modelo de gestión", en Daniel García Delgado (comp.) *Hacia un nuevo modelo de gestión local. Municipio y sociedad civil en Argentina*. FLACSO - Oficina de Publicaciones del CBC (UBA) - Universidad Católica de Córdoba. Buenos Aires. 1997.
- Hernández, Antonio *Derecho Municipal*. Ediciones Depalma. Buenos Aires. 1994. Volumen I.
- Instituto Brasileiro de Administração Municipal "Fórum Iberoamericano e do Caribe sobre Melhores Práticas". Rio de Janeiro. 1997.

- López Accotto, Alejandro y Krakowiak, Fernando "Gestión presupuestaria en los nuevos municipios: la estructura del gasto en San Miguel, José C. Paz y Malvinas Argentinas". 1999. Mimeo.
- Martins, Daniel H. "El municipio y su problemática contemporánea (Facultades y atribuciones del gobierno municipal)", E.D. T° 118.
- Rosatti, Horacio Daniel. "Sobre la constitucionalidad de una ley nacional que defina la naturaleza jurídica del municipio", E.D. T° 115.
- Sabbir Cheema, G. "Prácticas innovadoras de gestión urbana" En: *La Era Urbana*, Volumen 3, N° 4, enero de 1996. Quito. Banco Internacional para la Reconstrucción y el Desarrollo.
- Schweinheim, Guillermo "Competitividad, agendas locales y gestión municipal en contextos de modernización". En: *Primer Congreso Anual de Municipios*. Fundación de Estudios Municipales (FEMS) – Ediciones Corregidor. Buenos Aires. 1998.
- Ziccardi, Alicia y Saltalamacchia, Homero "Metodología de evaluación del desempeño de los gobiernos locales en ciudades mexicanas", Instituto de Investigaciones Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México. 1997.

## **SOBRE LA INNOVACION EN LA GESTION LOCAL**

Gustavo C. Badía <sup>19</sup>

### **1. Introducción**

A quienes comenzamos a trabajar sobre lo local o lo municipal después de hacer un derrotero por la investigación de los macro procesos que involucran/afectan a la Reforma del Estado, nos resulta difícil encuadrar ciertas realidades. El análisis de los modelos de formulación e implementación de políticas y programas nacionales, de las modalidades de presupuestación en el sector público, o el problema del cambio de paradigma de organización y funcionamiento de la burocracia estatal, o de las relaciones entre el Estado Nacional y las

---

<sup>19</sup> Investigador - docente del Instituto del Conurbano de la Universidad Nacional de General Sarmiento. Coordinador de la Licenciatura en Administración Pública (orientada al gobierno local).

provincias, por citar algunos ejemplos, supone trabajar con múltiples y variados actores sociales que se articulan de manera compleja.

Esto requiere moverse en un elevado nivel de abstracción, en el que los procesos de reforma se materializan a través de programas estratégicos que movilizan una multiplicidad de actores e importantes volúmenes de recursos y que, en ocasiones - especialmente frente a condiciones económicas adversas - se ven decididamente como tareas imposibles. Por otro lado, y espero se me comprenda en lo que digo, los actores concretos en dichos procesos son muy difíciles de abarcar, lo que hace necesario inferir sus estrategias y objetivos; por ello, aparecen en general como actores a los que es difícil *encarnar*.

Esto no sucede cuando se trabaja en el nivel local. Si bien es cierto que los municipios - que asimilaremos aquí a lo local - no escapan a las restricciones del contexto y tienen también muchos de los problemas que tienen los demás niveles del Estado, es evidente que lo acotado de su espacio geográfico genera un sistema de relaciones sociales más fácilmente captable en sus aspectos principales. La escala en que se manifiestan los problemas - y en los que se juega su resolución - hace del municipio un *espacio político* sumamente interesante de estudiar, en el que la *cercanía* de los actores y de las problemáticas concretas facilita la identificación y el seguimiento de prácticas distintas, así como la evaluación de sus impactos y su potencial replicabilidad.

En este contexto, también la modificación de las relaciones tradicionales entre el nivel estatal y los demás actores sociales - marco en el que adquieren sentido los modelos de gestión vigentes - aparece como una tarea posible. En un espacio en el que sucesivas políticas de reforma provocaron el retiro del Estado de áreas en las que tradicionalmente se desarrollaba<sup>20</sup>, y frente a la aparición de nuevas cuestiones en la agenda y la profundización de otras ya presentes, se produce la paradoja de que la acentuación de la crisis abre también márgenes de acción nuevos por los que canalizar las demandas y buscar las soluciones.

Debemos buscar entonces aquellas experiencias que signifiquen no un rodeo sino la búsqueda de un enfoque diferente en el planteo de las relaciones entre el estado - en nuestro caso el estado municipal - y la sociedad local, para analizar sus impactos reales y para evaluar en qué medida han generado dinámicas sociales de las que puedan decirse que, en definitiva, tienden a profundizar las relaciones democráticas. En otras palabras, la búsqueda en este ámbito tiene como fin evaluar cuánto de lo nuevo está naciendo en los

---

<sup>20</sup> Ver al respecto el artículo de Daniel Cassano que se publica en este volumen

municipios o, finalmente, cuánto de la mejora de la sociedad se debe a las transformaciones que nacieron o se materializaron en el nivel local.

## 2. El marco contextual de la innovación

En líneas generales, las experiencias innovadoras en materia de gestión pública pueden ubicarse en un marco en que el viejo modelo burocrático de organización – lento, “pesado”, con tendencia a la oscuridad y no a la transparencia, “formalista” - está mostrando sus límites para hacer frente de manera eficiente a las nuevas cuestiones. La urgencia y la escasez de recursos parecen requerir de modelos flexibles – lo cual no significa imitar acríticamente los hegemónicos en el sector privado<sup>21</sup> - que permitan al Estado intervenir eficientemente en las cuestiones que conserva bajo su jurisdicción y, a la vez, ser capaz de hacerse cargo de nuevas cuestiones que permanentemente presionan sobre la agenda de la sociedad.

Pero si nos limitáramos al plano del Estado estaríamos dejando de lado la dimensión que, en definitiva, condiciona las líneas generales por la que aquél desarrolla sus políticas, y es la de la sociedad. La condición para que nuevas prácticas puedan institucionalizarse es que también los demás actores sociales involucrados modifiquen sus pautas tradicionales de ocupación del espacio político, sea a partir de iniciativas provenientes del sector estatal, sea como generador de dichas iniciativas.

El supuesto, como ya mencionamos, es que en el nivel municipal estas nuevas prácticas se están generalizando, transformando paulatina y positivamente las relaciones sociales vigentes en el ámbito del municipio y, en particular, aquéllas que remiten a la articulación entre los actores de la sociedad civil y los actores estatales. Sería aventurado, sin embargo, sacar conclusiones terminantes a partir de los casos que se exponen en este volumen<sup>22</sup>. Nos conformaremos con identificar cuáles son las líneas por las que han buscado sus objetivos quienes lideraron y/o participaron en los mismos y qué dinámica particular han generado en los municipios correspondientes.

---

<sup>21</sup> Les Metcalfe “Gestión pública: de la imitación a la innovación”. En Quim Brugué y Joan Subirats: *Lecturas de gestión pública*. Ministerio de Administraciones Públicas. Madrid. 1996

<sup>22</sup> En un trabajo de presentación de experiencias innovadoras en ciudades brasileñas, Rubens Figueiredo y Bolívar Lamounier arriesgan que ... “La tesis de este libro es que en el plano de las administraciones públicas locales se produce un movimiento rico y extremadamente interesante que puede incluso significar un cambio de paradigma en la administración pública brasilera”... (Rubens Figueiredo y Bolívar Lamounier *As cidades que dao certo. Experiencias innovadoras na administração pública brasileira* Editora MH Comunicação. Brasília, 1997. La traducción es nuestra)

En definitiva, nos anima la misma idea que a quienes implementaron el Programa *Gestao Pública e Cidadania*<sup>23</sup> cuando afirmaban que su voluntad era centrar el foco en lo que está yendo bien en la administración pública y no, como es habitual, en lo que va mal. Esto no sólo permite tener una visión más equilibrada de la administración pública en general, sino que además ofrece una mejor base empírica para las discusiones académicas y profesionales sobre acciones y estrategias para la administración pública.

También podemos traer a colación uno de los principios presentados por Ted Gaebler y David Osborne en su libro *La reinención del gobierno*, que tiene enorme validez para analizar las experiencias positivas. Los autores afirman que el gobierno, en definitiva, pertenece a la comunidad; y cuando se consigue envolver a la comunidad en la resolución de los problemas colectivos los resultados son espectaculares. Es trabajoso, los plazos son más extensos y en ocasiones la tarea es desgastante, pero en la mayoría de los casos los resultados estarán garantizados<sup>24</sup>.

### **3. Las experiencias positivas**

Haremos aquí una breve identificación de las que, a nuestro criterio, son las principales características de cada uno de los proyectos, criterio que no necesariamente coincide con el que ha utilizado el jurado convocado para otorgar el premio.

La experiencia que representó a *Esquel* (provincia de Chubut) giró alrededor de la temática del medio ambiente, en particular del reciclado de la basura, aunque apuntaba en general a cambiar la perspectiva con la que la comunidad se hacía cargo de sus propios problemas ambientales. El proyecto fue promovido por personas ligadas al gobierno municipal pero no puede decirse que haya sido una iniciativa del municipio.

Lo primero que surge como interesante es que no había actores “preconstituidos” que pudieran trabajar sobre el problema del reciclado - incluidos quienes en definitiva fueron los promotores del proyecto - lo que de hecho implicaba “producirlos” a lo largo de la propia marcha del proyecto. A esta carencia se le debe sumaba la poca disponibilidad de recursos por parte del municipio y de otros actores de la zona – v.g. empresas - para aplicar a ese tema, así como el que no existieran centros de reciclado cercanos.

En cuanto a los conflictos o tensiones con el gobierno municipal, la experiencia previa de algunos de sus líderes en otras áreas de la gestión brindó una base que permitió, al menos,

---

<sup>23</sup> Fundación Ford y Fundação Getulio Vargas (Sao Paulo)

<sup>24</sup> Osborne, David y Gaebler, Ted *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*. Plume. New York. 1993 (existe versión en español)

conocer cuáles eran sus pautas tradicionales de funcionamiento, y los espacios de acción que ellas podían dejar. Al respecto, debieron enfrentarse a un aparato municipal desde el que se argumentaba que los “proyectos de importancia” no les dejaban tiempo para ocuparse de las tareas de “poca índole”. El hecho que la cuestión de la basura correspondiera a Obras Públicas puede explicar este tipo de resistencias, pero también sucede cuando se intenta introducir nuevas cuestiones en la agenda del sector público.

Al respecto, los funcionarios - políticos y no políticos - muestran cierta tendencia conservadora frente a la aparición de problemas nuevos que requieren de ellos algún tipo de decisión. Esto motivó una estrategia particular para conseguir que apoyaran el programa, cuyos resultados se lograron por la vía indirecta. Esto es, el objetivo no se logró por una acción desde el sector público sino por la importancia que el programa adquiría *en la sociedad*, lo cual rescata aún más la iniciativa en tanto la desconfianza de la gente frente a las medidas del municipio es un dato limitador también de la viabilidad de este tipo de programas.

La apuesta fue no al sector público sino a la comunidad. Al respecto, el no confundir comunidad y gobierno es uno de los puntos centrales a tener en cuenta cuando se diseñan este tipo de proyectos. Si bien la sustentabilidad de los mismos depende de la articulación entre estado y comunidad, afirmamos sin dudar que sin el apoyo de la comunidad pueden no generar nunca una dinámica que los lleve a reproducirse de manera ampliada.

La falta de experiencia y conocimientos en la materia se intentó superar recopilando antecedentes de casos similares. Esta no ha sido una estrategia usual desde el sector público – también el municipal - que siempre ha orientado su gestión por la competencia y la diferenciación de los demás municipios. La búsqueda de antecedentes estuvo orientada hacia aquellos casos que garantizaran la aplicabilidad de lo comparado, teniendo en cuenta las características particulares de Esquel.

Otra de las enseñanzas de este caso es que no es necesario tener todos los recursos disponibles desde el principio. En contextos restrictivos, como aquellos en los que se mueven hoy los municipios, esto es difícil si no imposible. Por eso es interesante rescatar los intentos realizados para materializar y sostener el proyecto en sus primeros pasos, de modo que su propia dinámica y resultados fueran generando la presión sobre las instancias correspondientes para que los recursos necesarios estuvieran disponibles. Así, se buscaron apoyos “externos” a la gestión municipal, como la Universidad y las escuelas, y se implementó una campaña de difusión para que la población se enterase que algo nuevo se estaba gestando.

La propia dinámica del proyecto llevó a superar varios supuestos – o prejuicios - que “paralizan” iniciativas de este tipo, como el que la gente humilde no puede unirse a los mismos porque “sus intereses pasan por otro lado”, o que lograr la participación de los vecinos era algo imposible. Por otro lado, no se perdió nunca de vista el objetivo de que todos los trabajos siguieran teniendo el mismo fundamento participativo y comunitario. El hecho que los productos se repartan entre las familias que participan del programa, o se aporten a la recuperación de suelos en espacios públicos, es un indicio de un cambio en el pensamiento tradicional que ve al Estado solamente como un proveedor.

La experiencia de *Tapalqué* (provincia de Buenos Aires) también se desarrolla en el campo del reciclado de basura, pero la estructura del programa es diferente. El proyecto fue generado desde el municipio, y su objetivo era la construcción de una planta de Tratamiento de Residuos Sólidos Domiciliarios. Adicionalmente, se veía el emprendimiento como una forma de aumentar el empleo pero, fundamentalmente, como un medio para cambiar las pautas culturales de la población respecto de los residuos.

A diferencia del caso anterior, aquí se contó desde un principio con los recursos para financiar la construcción de la planta, que gestiona directamente el municipio. No hubo por lo tanto que vencer resistencias al interior del aparato administrativo, mientras que la participación de la comunidad en el proyecto se logró a través de una fuerte campaña de difusión, consiguiendo que la problemática fuera recogida en diferentes ámbitos como las escuelas y jardines de infantes.

También en este caso se realizó un estudio de la pertinencia de la tecnología disponible para aplicarla en el ámbito local. Un objetivo adicional es alcanzar el autofinanciamiento operativo de la Planta, lo que llevó a programar la creación de eslabones en la cadena de utilización del producto de la misma.

Una tercera experiencia giró alrededor de la problemática del medio ambiente, aunque su objetivo era distinto. En *Mar Chiquita* (provincia de Buenos Aires) la institucionalización del procedimiento de Audiencia Pública fue la consecuencia “indirecta” del intento del municipio – con el apoyo de la comunidad - de resistir a la instalación de una planta de incineración de residuos patogénicos por parte de una empresa que tenía el derecho a instalarse.

La iniciativa de movilización surgió del gobierno municipal, que buscó, a través de la creación de la figura de Audiencia Pública, legitimar un espacio en el que la comunidad discuta sus problemas y las medidas destinadas a darles solución, aunque sus decisiones no sean vinculantes. La sola invitación a participar de la Audiencia hizo que la empresa retirara su propuesta, por lo que no fue necesario realizar la Audiencia. Así, vemos nuevamente



como la apertura a la sociedad – aunque en este caso fuera la sola “amenaza” de su presencia - de ciertas etapas en el proceso de toma de decisiones resulta un instrumento fundamental para legitimarlas, a la vez que vuelve el mismo más transparente.

El Programa Vínculos – PROVI - del Municipio de Moreno (provincia de Buenos Aires) tuvo su origen en la Dirección de Atención Primaria de la Salud de dicho municipio. Su objetivo principal es reformular tanto la visión tradicional de la violencia familiar como las prácticas concretas por las que se la atiende desde el municipio.

Se trata, fundamentalmente, de crear y organizar espacios dedicados a intercambios y la creación colectiva, en los que se esclarezca y organice la demanda de la comunidad en la materia, y ofrecer luego a las personas la posibilidad de trabajar sus problemas en ámbitos distintos a la justicia – ámbito al que la gente común suele vivir como “hostil” - o el que se propuso tradicionalmente desde la instancia municipal. Así, se convoca a organizaciones sociales a participar de jornadas comunitarias para acercarse al problema y se conforman equipos con vecinos de la comunidad para seguir con las actividades.

El financiamiento del programa es municipal. En cuanto al impacto, sus promotores están de acuerdo en que lo principal se da a nivel comunitario, en lo que hace al trabajo colectivo y la consolidación de lo barrial; y además, en el hecho que la gente se apropió del programa. Sin embargo, el programa también ha servido para que el sector estatal incorpore nuevas prácticas en la atención de la violencia familiar.

Se presentó también un caso de “consultoría social” (*Huinca Renancó*, provincia de Córdoba) por el cual se realizó, contratando una empresa consultora por iniciativa municipal, un diagnóstico de las necesidades y problemas de la comunidad.

Entre los fundamentos de la contratación, nuevamente aparece el hecho que el municipio no tiene los medios (o la disposición) para llevar adelante una determinada tarea. En este caso, las emergencias cotidianas no permitían al municipio hacer un diagnóstico que implicara un trabajo de más largo plazo y, fundamentalmente, de otra entidad respecto de lo que es su actividad corriente.

En una primera instancia, la participación de la comunidad se materializó por la respuesta a encuestas –sean familias o instituciones locales- que dejaron ciertas dudas en la población respecto de las respuestas que efectivamente pondría en marcha el municipio a partir del diagnóstico. Las respuestas finalmente existieron (en el ámbito de la salud, de la promoción comunitaria, de la educación, del empleo, espacios verdes y otros) incorporando, además, criterios de planificación que el municipio no manejaba hasta ese momento.

Si bien no fue una iniciativa surgida desde la comunidad, el proyecto fue un instrumento que permitió que ésta pensara sistemáticamente sobre sus problemas y necesidades. Las prestaciones municipales mejoraron a partir de los resultados de la encuesta, registrándose una buena correspondencia entre las propuestas, las necesidades y las acciones realizadas.

Finalmente, en *Punta Indio* (Provincia de Buenos Aires) se llevó a la práctica una experiencia de planificación participativa de atención de la salud, cuyo surgimiento y éxito posterior sus mentores asocian a la tradición vecinalista de la comunidad. El Programa Indio Sano es resultado de un proceso de articulación de sectores de la comunidad alrededor de la problemática de la salud en el municipio, y busca cambiar las pautas tradicionales con que se la aborda, privilegiando la acción preventiva.

Uno de los aspectos a rescatar de este proyecto es precisamente el rescate de una tradición comunitaria sobre la cual afirmar las acciones, tradición que llevó a conseguir una participación amplia en el proceso de gestación, a excepción del Círculo Médico, que se opuso a la nueva política sanitaria que dicho programa implicaba. La etapa de debate finalizó con la institucionalización de los Consejos Vecinales Locales de Salud – bajo la figura de organismos no gubernamentales con representación distrital - como instancias descentralizadas de la atención de la salud y de debate comunitario sobre la gestión de la misma.

#### **4. Algunas reflexiones finales**

El breve repaso que realizamos sobre los casos presentados abre algunas cuestiones para el debate y nos permite rescatar algunos aspectos importantes que hacen a su carácter positivo.

En primer lugar, digamos que identificamos casos en que se trató de hallar soluciones nuevas para antiguos problemas – la salud, el planeamiento urbano - y otros en los que de lo que se trató es de encontrar soluciones nuevas para problemas nuevos, como en lo relativo al medio ambiente. Sin embargo, en casi todos los casos, aunque con matices, el camino elegido pasa por la apertura del debate a la participación de la comunidad. Así, la transparencia y la legitimidad parecen hoy formar parte de todo proyecto que intente superar los modelos tradicionales de gestión de las demandas sociales.

En segundo lugar, todos los proyectos parecen haber alcanzado un aceptable nivel de institucionalización – sea en la comunidad, sea en un ámbito más reducido de acuerdo a

sus características particulares - lo cual está sin duda ligado al componente participativo de los mismos.

En tercer lugar, nos parece que el municipio – como aparato administrativo y de gobierno - tiene todavía un rol importante que jugar como disparador de iniciativas innovadoras. Cuando articula su acción con los demás actores sociales en el marco de proyectos que suponen cambios en las pautas tradicionales de gestión se genera un círculo virtuoso que desmiente en la práctica aquello de “mejor malo conocido”.

Finalmente, digamos que en los proyectos aparece mencionada una cuestión que no siempre es tomada en cuenta, como es el que la innovación es en definitiva un cambio cultural en el que están comprometidos todos los actores involucrados. Y, como todo cambio cultural, solamente podrá consolidarse en el largo plazo y si los actores mencionados están convencidos de su validez.

En definitiva, podemos aceptar que la innovación en la gestión municipal resulta, en general, de la presión – explícita o implícita - para aumentar la capacidad del sector público para atender y resolver necesidades. En este marco, podríamos proponer, junto con el Programa *Gestao Pública e Cidadania* que la innovación supone, por un lado, un cambio sustancial respecto de prácticas anteriores; además, apuntar caminos por los cuales la experiencia pueda ser repetida, así como ampliar o consolidar formas de acceso de la sociedad a sus agentes públicos, elevando la calidad de las prácticas políticas e institucionales; por último, utilizar prácticas o recursos autóctonos que puedan brindar autosustentabilidad a los proyectos.

Desde esta perspectiva, los proyectos aquí revisados son innovadores. Queda para el futuro el análisis de su sustentabilidad, así como preguntarse en qué medida esos mismos proyectos podrán, si resultare necesario, innovarse a sí mismos.

**NUESTRA EXPERIENCIA PARTICIPATIVA EN EL  
PROCESAMIENTO DE LA BASURA: EL CAMBIO ESTA EN  
NOSOTROS MISMOS...**

## *Analía Bosch de Boffelli*<sup>1</sup>

Esta experiencia, una de las dos ganadoras del concurso *El cambio en el municipio*, describe un caso de valorización del medio ambiente, a partir de la participación comunitaria en el tratamiento de los residuos sólidos urbanos.

En un principio, cuando el ser humano era un incansable cazador en procura de obtener su alimento no existían problemas con los desperdicios. Su éxito de sobrevivencia respecto de las demás especies le permitió aumentar su población. Se agrandaron las tribus y luego nacieron los poblados que dieron origen a las ciudades. Una vez más, el hombre debió recurrir a su inteligencia para solucionar los nuevos problemas que se le presentaron: los suministro de agua, de alimentos y de energía.

A medida que las ciudades crecieron, los problemas aumentaron. El ser humano comprobó los grandes peligros que la basura acumulada le ocasionaba, en especial para su salud. El más doloroso ejemplo fue la terrible *peste negra* padecida en Europa durante la Edad Media, que mató a la cuarta parte de la población del Viejo Continente: la enfermedad era transmitida especialmente por las ratas que transportaban el mal desde los basurales hacia las viviendas.

Así, en el último siglo, la basura no sólo aumentó en cantidad sino que también cambió su composición. ¿Qué significa esto?. Que lo que tiraban nuestros antepasados era muy diferente a lo que desechamos hoy: ya no se trata sólo de desperdicios biodegradables, ahora existen otros productos que requieren quinientos años de acción natural para ser degradados. Entonces, ¿qué hacer con los desperdicios tirados por tanta gente? Este es el comienzo de nuestra problemática, el inicio de nuestra historia, y nuestro primer desafío...

La ciudad de Esquel, que se encuentra ubicada en la provincia de Chubut, cuenta en este momento con 25.000 habitantes, de los cuales - según estadísticas de agentes sanitarios del Sistema Provincial de Salud - un 35% de población es carenciada. Sus principales actividades económicas son el turismo, la ganadería y la forestación.

Teníamos en esta región una producción diaria de treinta toneladas de basura y el municipio no contaba con dinero para hacer un buen enterramiento sanitario, ni empresas o industrias locales que pudieran patrocinar acciones concretas, ni tampoco centros de reciclado cercanos.

Frente a esta problemática nos encontramos en 1995 en Esquel, y pensando en las dificultades que se nos planteaban para hacer frente al problema de los residuos, desde la

---

<sup>1</sup> Dirección de Medio Ambiente, Secretaría de Turismo y Medio Ambiente. Municipalidad de Esquel (provincia de Chubut).

Dirección de Medio Ambiente de la Municipalidad de Esquel decidimos crear el programa *La basura, el cambio está en nosotros mismos...*

Para ello, aprovechamos nuestra experiencia previa en la Dirección de Gobierno, en la instrumentación de un sistema de quejas y atención a los vecinos, de los trámites que no avanzaban y los problemas que la comunidad tenía del orden de lo cotidiano.

Allí observamos que no había dentro del municipio una dependencia que se ocupara especialmente del problema de la basura. Esto estaba dentro del ámbito de Obras Públicas quienes tenían proyectos de importancia, obras en marcha y no podían ocuparse de los temas rutinarios y de poca índole. En este contexto, y frente a estas características solicitamos la creación de la Dirección de Medio Ambiente.

Tuvimos varios inconvenientes para implementar actividades nuevas o procesos dentro del municipio, porque en general, el personal municipal y las autoridades son muy conservadores y siempre existen los miedos a equivocarse.

Eramos solamente tres personas en la recientemente creada Dirección de Medio Ambiente, las que intentábamos llevar adelante este proyecto: el ingeniero Carlos Buduba, el ingeniero Gabriel Popesciel y la profesora Analía Bosch de Boffelli.

Los objetivos para la implementación de nuestras ideas se plantearon, en un primer momento, teniendo en cuenta el tratamiento histórico que se ha dado a la problemática de los residuos: la ciudad era un vertedero incontrolado de basura, que en las mejores ocasiones se tapaba con tierra, a través de quemas que producían abundancia de humos. Esto suponía una degradación del paisaje y numerosos problemas de tipo ambiental. Por estas razones nos propusimos pensar en una experiencia para reducir, reciclar y reutilizar nuestros residuos.

La idea principal era utilizar productivamente los residuos que generaba la población para evitar la degradación del medio ambiente y favorecer el desarrollo de la comunidad.

Realmente conocíamos poco del mundo del reciclaje y menos aún del burocrático, mundos que han resultado más complejos de lo que parecían. Tal vez fue esta situación tan extrema la que nos dio fuerzas para comenzar de la nada a hacer algo. Partíamos del convencimiento de que la realización de nuestros objetivos eran la única vía posible para abordar seriamente el problema de la basura en todas sus dimensiones. Contábamos con más voluntad e ilusión que con conocimientos profundos sobre la recolección selectiva, que casi nadie creía posible de llevar a la práctica en nuestra ciudad, fundamentalmente por desconfianza en la separación domiciliaria.

Una vez en campaña, el primer paso fue relevar todas las experiencias o antecedentes

que otros municipios tuvieran sobre el tema: mandamos cartas, nos comunicamos por teléfono y recibimos artículos periodísticos que los vecinos nos acercaban tratando de aportar propuestas.

Las ideas eran buenas, todas sonaban exitosas pero imposibles de realizar para nosotros, ya que no contábamos con recursos para construir la infraestructura necesaria o para la compra de equipamiento. No podíamos realizar una experiencia como la de los municipios de Trenque Lauquen o Laprida, ya que ellos habían recibido subsidios o aportes importantes para montar las plantas de reciclado.

Un grupo de municipios santafesinos, liderados por el ingeniero Ricardo Bertolino, fue quien nos guió realmente por un camino posible, ya que estaba desarrollando una exitosa experiencia en reducir, reciclar y reutilizar los residuos de sus comunidades. Para ubicarnos en el tema, visitamos el municipio de Armstrong y el intendente de ese municipio vino a visitar el nuestro. Se dio un intercambio natural y un apoyo permanente. Aunque esta no era la mejor, ni la única experiencia, fue la que nos resultó.

Nos reunimos con el intendente de nuestro municipio, ingeniero Ubaldo Guerino Ongarato y le pedimos su aval para comenzar a trabajar, comprometiéndonos a no utilizar fondos, al menos en la primer etapa del programa piloto.

Con la respuesta favorable del Ejecutivo Municipal logramos lo que queríamos: el apoyo de un político para solventar el trabajo, ya que lo analizamos seriamente y creíamos imposible realizarlo fuera del ámbito municipal, porque el problema de la basura tiene que ver con todos los ciudadanos de la comunidad y no podíamos encararlo de forma particular, ni desde una escuela, ni de un club, porque esto significaba parcializar y seguramente culminaría en desacuerdos entre las mismas instituciones. Había que buscar un lugar neutro.

Se decidió crear el marco legal por el cual se llevaría a cabo el proyecto, de esta forma, se logró la aprobación de la ordenanza municipal N° 52/95, a través de la cual se considera de interés municipal el *Programa de Reciclaje de Residuos Orgánicos Domiciliarios*.

Fuimos a la sede Esquel de la Universidad Nacional de la Patagonia San Juan Bosco y planteamos el grave problema ambiental que teníamos, sumado a la falta de dinero para solucionarlo y para contratar un profesional que nos asesorara, por lo cual fueron los mis mos estudiantes universitarios de la cátedra de ecología de Ciencias Naturales aquellos que hicieron un muestreo y nos informaron sobre la composición de nuestra basura. Así, optamos por empezar a trabajar sobre la materia orgánica y dejar para último momento lo inorgánico.

Comenzamos entonces por reunir a todos los directores de las escuelas de la ciudad y conversar con ellos sobre el desafío de tratar de una forma distinta nuestros residuos, ya que siendo un problema de todos, debíamos buscar la solución entre todos. No queríamos hacerlo a través de los docentes porque ello hubiera significado recargar su tarea dependiendo de la buena voluntad de cada uno de ellos y hubiese sido difícil establecer un mismo mensaje para las distintas escuelas de la ciudad; así pedimos permiso para trabajar nosotros mismos con los chicos. De esta manera, se firmó un acta compromiso y se eligieron niños delegados de cada escuela para concurrir a reuniones regulares en el municipio.

En una primera instancia, chicos de sexto y séptimo grado de las distintas escuelas se encargaron de realizar la campaña de concientización. Luego se conformó un Eco Club con cien integrantes y cada siete días nos reuníamos para estudiar juntos sobre el problema de los residuos y elaborar una agenda de trabajo concreto para cada semana a lo largo de cuatro meses. Los trabajos fueron varios, y todos tuvieron como objetivo hacer mucho ruido para que la población se enterase que algo distinto se estaba gestando.

Elegimos un lema que representara nuestro objetivo, que fuera positivo y entendible. Este fue seleccionado por una votación realizada entre los chicos representantes de todas las escuelas de la ciudad quienes presentaron un máximo de cinco frases propuestas por los chicos de su colegio y en asamblea abierta realizaron la votación. Entre todas las propuestas presentadas, el único requisito fue que el lema además de ser positivo, debía dar una idea de lo que se haría en la ciudad. El lema ganador fue: "Necesitamos tu ayuda, separá la basura".

Luego se pasó a la elección del logotipo y aquí se integraron las escuelas secundarias proponiendo dibujos. El jurado estuvo compuesto por representantes de instituciones de la comunidad, de esa forma sumamos gente al proyecto.

Las semanas siguientes se motivó a los niños con otros trabajos: del lado reverso de papeles usados escribimos cartas a mano - veinte cada niño - y fueron ellos quienes las distribuían puerta a puerta. En papel afiche pintaron dibujos con leyendas que hablaban a los vecinos sobre las ventajas del reciclado. En viejos trozos de tela pintaron pasacalles, se acercaron a cada institución de la comunidad y los convencieron para que firmaran una adhesión al programa en marcha. Crearon una canción para comunicar por las radios la intención de trabajar en firme por reciclar los residuos. Confeccionaron dibujos y mensajes en papel afiche - diez por cada niño - y ellos mismos los colgaron en comercios distribuidos

por toda la ciudad. Los mismos niños se constituyeron como voceros del programa piloto de reciclado de residuos.

Los chicos manejaron siempre a la prensa, ya que no queríamos vincular al municipio porque la experiencia podía ser interpretada como una actividad propia de este gobierno municipal, lo cual sería plausible de crear conflictos con alguna parte de la población. No queríamos que se perdiera la relación con la comunidad, por esta razón, fueron los niños los encargados de visitar los medios y pedir entrevistas; y como siempre hay un buen recibimiento para este tipo de cosas, los resultados fueron positivos.

Paralelamente al trabajo de los chicos nos abocamos a conseguir un predio donado por la provincia de Chubut y durante muchos fines de semana fue ese el sitio en el que nos reuníamos para alambrar, pintar, hacer caminos de piedras, preparar los contenedores y reciclar un viejo carrito donado por un vecino, que estaba condenado a chatarra y que usaríamos para la recolección de los residuos. Estos pequeños pero divertidos detalles, además de ahorrarnos unos pesos, fueron la mejor explicación de cara al barrio sobre lo que se puede hacer con las cosas viejas o con lo que tiraríamos a la basura.

A la vez nuestro trabajo intelectual y manual nos permitió conectarnos más fácilmente con los vecinos. Aprovechamos cada pequeño acontecimiento para acercarnos a ellos. Así cada avance del proyecto merecía un acto lanzamiento en el salón municipal.

Lógicamente nos planteamos conocer la opinión de los vecinos al respecto por lo que, a través de los chicos del Eco Club, realizamos una encuesta pidiendo su parecer sobre el reciclado y si estarían dispuestos a separar la basura en sus hogares. La muestra se hizo al azar por los distintos barrios. El resultado fue contundente, el 63% de los encuestados admitió no responsabilizarse por los residuos una vez que salían de sus domicilios, aunque demostraron conciencia sobre los problemas que causaba el basurero en la ciudad. Así el 90% de los vecinos respondió que aceptaría separar los residuos en sus casas.

Ya la población hablaba de nosotros, nos conocían, se acercaron voluntarios, algunos donaban cantoneras, chapas u otros materiales para la construcción de la planta de reciclaje.

Llegó el día establecido y festejamos con un lanzamiento la elección del primer barrio incluido en el plan piloto: este fue el barrio Docente, elegido porque la gente que lo habita tiene un perfil claramente identificado con la educación de la población y además porque es un barrio de fácil identificación por ser un plan de viviendas, lo que permitía no confundirse para la recolección.



Fueron nuevamente los niños los que cumplieron el papel de visitar casa por casa a las familias enseñando cómo separar los residuos en orgánicos e inorgánicos. Las familias se adhirieron como voluntarias a este nuevo sistema, con la libertad de no pertenecer más al mismo si encontraban dificultosa la tarea o no los satisfacía el servicio prestado.

Hubo otra instancia de trabajo que fue revalorizar el papel y la función de los recolectores de basura. Puesto que históricamente se ha dotado el servicio de recolección con personal que ya no sirve en otras áreas del municipio o como castigo a un mal desempeño en otras tareas, nosotros teníamos que hacerlos sentir orgullosos de su papel en la sociedad, y en esto lo estético y la imagen tienen mucha importancia, para que se deje de ver esta tarea como algo desagradable y rechazable. Teníamos algunos empleados alcohólicos, otros con hipertensión arterial y otros con varias operaciones, los cuales no habían servido en obras públicas ni en ninguna de las otras áreas. Con esto se nos presentaba un nuevo desafío: recuperar la autoestima de esta gente.

Por estas razones, dotamos al personal de chalecos (confeccionados con restos de telas) de colores con el logotipo identificatorio, les hablamos de revalorizar su tarea, de la importancia del servicio y el buen trato a los vecinos. Ellos decían, tiempo después, “nosotros no trabajamos como basureros, somos los del orgánico”.

Otro mito que debimos desterrar fue que la gente más humilde no podría unirse al proyecto piloto, argumentando que si vivían tirando basura por todos lados sin problema, con mucha más razón no podrían separar los residuos en dos fracciones. Esto motivó a que el segundo barrio incorporado fuera el barrio Jorge Newbery, cuya elección se debió a que al tener una composición variada en cuanto a la situación económica de sus habitantes, permitiera la inclusión de vecinos con escasos recursos, los que con simpleza y rapidez demostraron que los prejuicios no siempre encierran una verdad y sólo traban el desarrollo de las cosas, sin tener en cuenta su esencia.

Se siguieron incorporando luego, el barrio General San Martín, un barrio heterogéneo en el que hay presentes una variedad de comercios y viviendas residenciales y los barrios Buenos Aires y Sargento Cabral, que se incorporaron a pedido de los vecinos.

Integrando a la mujer como operaria recuperamos botellas plásticas y latas de aluminio, las que también son separadas en los hogares y llevadas por los vecinos al municipio. Un negocio de la ciudad aporta el transporte y el reciclador nos otorga premios que rifamos entre aquellos vecinos que han llevado botellas o latas.

También las familias nos acercan envases de *tetra brik* obteniendo cada veinte un árbol para su vereda: nosotros utilizamos esas cajas como recipientes para los plantines forestales.

Todos los trabajos siguen teniendo el mismo fundamento participativo y comunitario y ahora no sólo trabajamos con los niños de la comunidad sino que tenemos grupos de adolescentes, de discapacitados y de la tercera edad. Cada uno de ellos realiza trabajos diferentes, relativos a nuestro medio ambiente.

Cuando el proyecto ya estaba en marcha nos entusiasamos viendo que no sólo se podían reciclar los residuos orgánicos domiciliarios sino que sin costo alguno había otras cosas en la comunidad que podían ser nuevamente utilizados aunque fuera en pequeña escala. Este fue el caso, por ejemplo, de las varillas de sauce a la vera del arroyo que atraviesa la ciudad. Detectamos un abuelo de condición humilde que era un entendido del oficio de cestería. Él daba clases en cestería a mujeres de los barrios carentes interesadas en comenzar con esta actividad productiva. De esta forma personas que no tienen otro ingreso económico encuentran una posibilidad para su subsistencia.

Cuando ya todo el proyecto estaba en marcha comenzamos a recibir consultas y llamados de parte de localidades y pueblos vecinos, viajamos gratuitamente y dimos charlas compartiendo nuestra experiencia y alentándolos a que comenzaran la suya propia. Tuvimos numerosas entrevistas con la prensa y elaboramos comunicados sobre la marcha y con los resultados de la experiencia, pero por sobre todo decidimos estar presentes allí donde se reunieran los vecinos. Colocamos nuestras banderas en cuanto acto se realizó y hasta desfilamos con el carrito de la basura y los chicos del eco club para el desfile del 25 de Mayo.

La recolección se realiza día por medio y la basura orgánica que los vecinos sacan en un tacho plástico identificado con el logotipo es colocada en el carrito dentro de tambores plásticos, los que al llegar a la planta de compostaje son pesados y volcados en las pilas.

Todo está dispuesto sobre playones de cemento con canaletas que colectan los lixiviados y se realizan volteos periódicos para permitir la aireación. No se producen malos olores, ni moscas, siendo éstos los temores que nos comentaban los vecinos al iniciar el proyecto.

Lo producido por el compostaje es repartido entre las familias que participan del sistema o colocado para la recuperación de suelos en espacios públicos como plazas y plazoletas.

Cabe destacarse que el financiamiento de la experiencia no obtuvo recursos extras: muchos de los elementos para la construcción de la planta de reciclado fueron donados por

los vecinos y otros fueron aportados por el municipio, no teniendo para ello una cuenta de afectación especial.

En cuanto al proceso de negociación y los conflictos presentados para la implementación del proyecto, una de las barreras que debimos superar fue la adecuación de la infraestructura e ideología interna del municipio hacia la necesidad de un tratamiento diferente de los residuos y para ello las estrategias que utilizamos fueron el respeto por los tiempos de cambio de cada persona, el brindar la mayor información posible y propender más a la participación comunitaria que a un sustento ideológico irrefutable.

No hubo conflictos con la comunidad y a aquellas personas que en un primer momento tenían dudas con respecto a los resultados que obtendríamos, los incorporamos progresivamente al equipo de trabajo.

Llegados al punto de haber podido concretar la realización de nuestra idea, creemos necesario replantearnos nuevamente el trabajo a desarrollar en el futuro y en definitiva este modelo que ha tenido su mayor éxito en la participación de los vecinos, algo que en principio era considerado por muchos como un hecho casi imposible.

Una gran cantidad de personas hablan sobre el reciclado, algunos saben, pero pocos hacen concretamente algo para ir cambiando la realidad del tratamiento o destino de los residuos que generamos. No se trata solamente de tener dinero, presupuesto o una gran estructura: se trata de asumir la responsabilidad que cada uno tiene y comenzar paso a paso a recorrer el largo camino de la participación comunitaria.

Las consecuencias de mejoras reales en la situación del medio ambiente exige de la población local una comprensión del impacto ambiental de sus acciones. Un incremento de la toma de conciencia comunitaria sobre asuntos ambientales constituye el primer paso en la generación de esta comprensión.

Nos hallamos comprometidos a un proceso continuado de mejora ambiental, cimentado sobre los pilares del consenso y de la asociación. Nuestro compromiso se ha ido desarrollando en línea con nuestro programa. Nada de cuanto se ha conseguido hubiera sido posible sin la participación voluntaria de los habitantes de la ciudad y sin la dedicación y recursos de nuestras autoridades locales.

Nuestra experiencia nos demuestra que existe una alternativa concreta y posible frente a esta realidad en la que se vislumbra que casi la totalidad de las poblaciones en crecimiento no planifican un lugar adecuado para sus basurales, que preferentemente los ubican en lugares no tan visibles, y los disponen en una cantera abandonada o simplemente a cielo abierto.

Se trata de un tratamiento específico para cada fracción de la basura, en un proceso gradual y sistemático, lo que permitiría una reducción en el volumen que ingresa al basural, apuntando a largo plazo al reciclado o reutilización dentro de la misma comunidad.

Los resultados fueron muy positivos: el número de familias que se fue integrando a la separación diferenciada de residuos creció en forma paulatina, llegando a haber trescientas familias adheridas al sistema, las cuales han tomado como propio el desafío y realizan la separación a conciencia. De todas formas, hay que destacar que fueron muchas más aquellas que se relacionaron con el proyecto y no es posible contabilizarlas, ya que se involucraron las familias de los chicos participantes, gente que nos acercaba información, propietarios y empleados de comercios que se interesaron en la difusión y trabajadores de los medios de comunicación.

El implicarse con un proyecto de este tipo no se refiere solamente a quienes ya separaban los residuos, sino a todos aquellos que van cambiando su forma de pensar y su actitud acerca de la basura, por ello y tratándose de hábitos sociales no es posible cuantificarlos.

Con estos indicadores, creemos que los resultados no podrían ser mejores. Recolectamos hasta la fecha 25.159 kilogramos de materia orgánica. Con la separación previa de la basura el abono obtenido no está contaminado con trozos de plásticos, vidrio, etc., es decir que el producto final es de una excelente calidad para la comercialización.

Nuestra planta de compostaje ha crecido y ahora la llamamos área ecológica porque incluimos otros trabajos. En conjunto con los discapacitados de la comunidad producimos plantines forestales y ornamentales, hechos que demuestran una excelente integración.

La protección del medio ambiente es hoy en día, un objetivo prioritario en nuestro país. En el ámbito urbano el medio ha sufrido un mayor deterioro como resultado de la estrecha relación que hay entre el ambiente y las actitudes humanas. El ámbito de aplicación de esta posible alternativa coincide con los límites de las cuencas urbanas y su entorno. No se trata de brindar elementos para una toma de conciencia pasiva, que tan sólo permita actuar en una forma más adecuada en el futuro, se trata de basarnos en acciones presentes.

Su alcance no puede ser minimizado pensando que se trata sólo de camiones y vertederos, sino que ha de contemplarse como un medio más para lograr una integración de los habitantes en su entorno, subir el nivel cultural del ciudadano y compensar, en alguna medida, los deterioros causados en el pasado por la falta de prevención, medio o voluntad para afrontarlos.

Su éxito depende de la solidez del planteamiento de las iniciativas que apuesten por mejorar el medio ambiente y de la respuesta de los habitantes que dependerá de los resultados en relación con las expectativas que un cambio de este tipo genera. La participación de cada individuo es fundamental en la construcción de su entorno y se pueden llegar a obtener resultados óptimos si además hay educación.

Si se logran los objetivos planteados, este primer paso será un reclamo y un incentivo para evolucionar y mejorar la calidad de vida y en este sentido se enfoca el primer esfuerzo.

## PROGRAMA VÍNCULOS (PROVI)

Equipo del PROVI <sup>1</sup>

El Programa Vínculos, una de las experiencias ganadoras del concurso "El cambio en el Municipio", describe las acciones de prevención de la violencia familiar en un municipio del Área Metropolitana de Buenos Aires.

El partido de Moreno se encuentra ubicado en la zona Oeste del Conurbano Bonaerense. El mismo se caracteriza por una fuerte segregación territorial entre las zonas central del partido, la de quintas de fin de semana y por otro lado una amplia distribución de loteos o barrios obreros, villas de emergencia y – últimamente - asentamientos, producto de la histórica migración interna de los países limítrofes, como así también de la expulsión de población empobrecida de la Ciudad de Buenos Aires; lo que da como resultado un partido con barrios dormitorio.

Está dividido en seis localidades y ciento cuarenta barrios distribuidos de la siguiente manera: Moreno (53 barrios), Trujuy (24), F.Alvarez (20), La Rreja (18), Cuartel V (12) y Paso del Rey (13).

En el Censo Nacional de Población de 1980, este distrito contaba con una población de 199.440 habitantes. Once años más tarde, en el Censo de 1991, la cifra ascendió a 288.115 habitantes - de los cuales 144.527 son mujeres y 143.588 eran hombres -, lo que significó un crecimiento del 44,05 %. En un contexto económico deteriorado como aquel de la década de ochenta, esto significó deficiencias en el hábitat y problemas en la provisión de servicios.

Actualmente, en el municipio se observa el aumento de desocupación y variadas formas de subempleos, la reducción de presupuestos para la implementación de políticas sociales - salud, educación, vivienda - y un gran crecimiento de pobreza e indigencia. Estas consecuencias, producto de la transformación económica que sufrió la Argentina en los últimos años, están presentes para las autoridades municipales.

---

<sup>1</sup> La Dra. Mirta Bokser y el Lic. Daniel Capponi fueron coordinadores del equipo de trabajo integrado por Ana Garay, Viviana Jaime, Patricia Gómez – Técnicas de Promoción Comunitaria – Fabián Ferraro, Lic. Román Pacheco, Patricia Delgado – Trabajadora Social -, Eva López – Psicóloga Social -. Municipalidad de Moreno (provincia de Buenos Aires).

Según el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC), la categoría de indigencia corresponde al valor de la canasta de alimentos, compuesta por bienes que logran cubrir las necesidades nutricionales mientras que para definir la pobreza se toma el mismo conjunto de bienes más el conjunto de bienes y servicios no alimenticios, como luz, gas, transporte e indumentaria. Otro indicador, las necesidades básicas insatisfechas (NBI), mide como valor: el hacinamiento crítico, entendido por más de tres personas por cuarto; el tipo de vivienda; las condiciones de vivienda (si no tiene retrete o si lo tiene sin descarga de agua); la asistencia escolar: niños de seis a doce años que concurren a la escuela y la capacidad de subsistencia, es decir, cantidad de personas por cada miembro del grupo familiar, con trabajo.

Con estas características se concluye que en el municipio de Moreno, una de cada diez familias es indigente - no tiene los ingresos suficientes para comer - y cuatro de cada diez personas viven bajo la línea de pobreza.

Este panorama parcial también sirve para destacar una redistribución de roles dentro del hogar, donde hay un reemplazo del hombre como proveedor económico, lugar que es ocupado por la mujer. Esto se da por las mayores facilidades de las mujeres de menores recursos para ubicarse en el mercado laboral como personal doméstico y por el fenómeno de abandono del hogar por los hombres. En este contexto, hay que destacar que en el período 1990 - 1997, la actividad económica femenina aumentó seis puntos en la provincia de Buenos Aires y esto se debió a cambios de actitudes sociales y a una expansión de la educación formal femenina entre otras.

La problemática de la violencia familiar empezó a ser una preocupación de tipo social y un foco de atención ya con la gestión municipal del año 1995, a través de la Secretaría de Salud y Acción Social. En ese momento, el gobierno de la provincia de Buenos Aires llegó hasta el municipio para dar una charla acerca de su visión de la violencia familiar con una modalidad de abordaje al tema que tenía que ver con la observación y la atención de estos fenómenos.

Esa temática y problemática se inscribían en el registro epidemiológico de la población de Moreno y se asumió entonces la decisión política de brindarles un espacio programático y de acción, en el ámbito de la Dirección de Atención Primaria de la Salud.

Se intentó, dentro de este marco, el emprendimiento de una iniciativa focalizada - en un principio - en la violencia familiar. Esta decisión comenzó a dar sus pasos a partir de la incorporación de un aporte de elementos jurídicos y luego fue posicionándose y

caracterizándose de acuerdo al programa diseñado por los operadores convocados - a mediados del año 1996 - desde un trabajo pensado como interdisciplinario.

La orientación del proyecto se dirigió de este modo a lo familiar de la violencia, y desde esta idea surgió la apertura de un nuevo concepto con sus distintas representaciones y expresiones junto a la necesidad de crear una respuesta compleja no centralizada en relación a esta problemática.

Decidimos entonces trabajar sobre una definición de violencia tomada por toda aquella amenaza o violación de un derecho humano, y por lo tanto, conceptualizada de alguna manera como victimización, a partir de la cual nosotros intentaríamos la recuperación del sujeto.

Con esta base se comenzó a formar un equipo de trabajo, el cual en principio estaba integrado por un psicólogo y una abogada. Luego se incorporaron tres técnicas en promoción comunitaria y más adelante una trabajadora social y una psicóloga social. De esta forma se conformó un equipo de ocho personas.

La no centralización del proyecto coincidió con una descentralización en la ideología que también animó al programa principalmente en su metodología de implementación.

El programa, que aún continua en desarrollo, contempla objetivos generales y específicos; los primeros incluyen la promoción y el desarrollo de la provisión y/o construcción de instrumentos adecuados e idóneos para el enfoque y abordaje de las problemáticas de violencia familiar, proponiéndose como finalidad la contribución a mejorar la calidad de atención a la población del municipio de Moreno ante situaciones de violencia en cualesquiera de sus manifestaciones.

Entre los objetivos específicos de este proyecto, se encuentra la difusión de los derechos de las personas favoreciendo su protagonismo; brindar variados espacios para la acción, apropiación y participación de diferentes actores sociales; sensibilizar y connotar acerca de la complejidad de la violencia y de sus múltiples atravesamientos; trabajar sobre y con los vínculos intersubjetivos e interpersonales - familiares, institucionales, barriales - y propender a la formación de redes sociales.

En el municipio existía - y en cierto modo continúa existiendo - la fragmentación y la dispersión de recursos que respondían a un rígido acotamiento enmarcado en la violencia familiar. Así por ejemplo, en cuanto a la conceptualización del golpe, la mujer golpeada, la relación víctima - victimario, el hombre golpeador, el niño maltratado y coherentemente con este planteo, las cuestiones de violencia eran - y tal vez aún son en y desde otros espacios - abordados con enfoques de unicidad. También se observaba un fenómeno de



naturalización y familiaridad de la violencia y sus distintas manifestaciones. De esta manera se intentaba solucionar los casos de violencia con la denuncia policial, con la labor del asistente social, en el consultorio médico o psicológico, en la consulta legal o atendiendo el caso, pero este fenómeno no interroga al médico, al psicólogo, al trabajador social, al abogado, al sociólogo, al antropólogo, interroga al modelo y le pregunta por el sentido de la violencia.

Era necesario entonces, tener en cuenta que para una persona bajo tensión continua por motivos como inseguridad, desocupación o persecución, la autoseguridad es la primera y única consideración. Por eso, ante los hechos de nuestra historia reciente, actual y futura, se hace necesaria la sucesión y reafirmación de símbolos protectores.

La acción sobre lo comunitario y sobre los factores psico-sociales supone una decisión política y consecuentemente, los factores políticos y económicos son los que podrían condicionar dicha acción.

En este contexto, para incorporar una nueva visión y por ende una distinta manera de brindar atención a la temática y problemáticas de violencia, se creó el Programa Vínculos (PROVI).

Según nuestro criterio, la violencia era objeto de una experiencia inspirada en una cosmovisión en la que se consideraban por un lado, los múltiples factores y causas que tiene: económicos, sociales, culturales, individuales, políticos; y por otro lado, teniendo en cuenta las distintas expresiones que puede asumir, por ejemplo: verbal, física, gestual, por acción, por omisión. A esa caracterización, se sumó la multiplicidad de los recursos pensados para su abordaje: técnicos, comunitarios y sociales.

La creación del Programa Vínculos, supuso la construcción de un proceso, que a través de su accionar, su difusión y sus resultados marcó un antes, un durante y un después del proyecto.

El marco normativo en que se llevó a cabo esta experiencia sirve como base, sustento y proyección de la misma. Como soporte de este programa se encuentran los principios consagrados en la Declaración de los Derechos Humanos.

*“...Considerando que los Pueblos de las Naciones Unidas han reafirmado en la Carta su fe en los derechos fundamentales del hombre, en la dignidad y el valor de la persona humana y en la igualdad de derecho de hombres y mujeres; y se han declarados resueltos a promover el progreso social y a elevar el nivel de vida dentro de un concepto más amplio de la libertad... Considerando que los estados miembros se han comprometido a asegurar*

*... el respeto universal y efectivo a los derechos y libertades fundamentales del hombre...  
(Preámbulo)*

*...Nada en la presente declaración podrá interpretarse en el sentido de que confiere derecho alguno al Estado, a un grupo o a una persona, para emprender y desarrollar actividades o realizar actos tendientes a la supresión de cualquiera de los derechos y libertades proclamados en esta declaración:" (artículo 30).*

En estos principios encontraron su base fundante tanto las consideraciones teóricas como las construcciones que de ella devinieron para dar forma y contenido a nuestra experiencia.

Si tomamos por ejemplo el término supresión del texto anteriormente transcrito se advierte que *"como consecuencia de las formas que pueden asumir esas negociaciones, mencionaremos el desconocimiento, el menoscabo, la lesión, la violación de derechos, que provocan a los seres humanos, universalmente titulares, graves prejuicios, sufrimientos y daños. De este modo, en diversas circunstancias , o con múltiples exteriorizaciones, se habrá de configurar la situación/estado de victimización. Dicha noción, con sus denotaciones y connotaciones, constituye un eje pilar para conceptualizar la violencia, cuyas formas y representaciones en los ámbitos personal, familiar, institucional, social, estatal, tendrán su correspondencia en...la violación de atributos personalísimos y/o derechos fundamentales: subjetivos, intersubjetivos, familiares, civiles, políticos, sociales, económicos, culturales..."*<sup>25</sup>

Decimos también que el marco normativo es percibido como sustento de esta experiencia porque la referencia a las normas nacionales e internacionales nos orientan por un lado a la Constitución Nacional Argentina, que en su artículo 75 señala que: *"... los tratados concluidos con las demás naciones y con las organizaciones internacionales tienen jerarquía superior a las leyes...; y se han de promover medidas de acción positiva, que garanticen la igualdad real de oportunidades y de trato, y el pleno goce y ejercicio de los derechos reconocidos por esta constitución y por los tratados internacionales vigentes sobre derechos humanos, en particular respecto de los niños, las mujeres, los ancianos y las personas con discapacidad..."* (incisos 22 y 23).

Por otro lado, las normas internacionales como la Convención Americana de Derechos Humanos - Pacto de San José de Costa Rica - firmado el 22 de noviembre de 1969 cuando dice que: *"Reconociendo que los derechos esenciales del hombre no nacen del hecho de ser nacional de determinado estado, sino que tienen como fundamento los atributos de la persona humana, razón por la cual justifican una protección internacional de naturaleza*

---

<sup>25</sup> Bokser, Mirta *Atributos y Derechos del Niño y Jóvenes*. Editorial Lumen Hymánitas. Buenos Aires. 1996

*convencional, coadyuvante o complementaria a la que ofrece el derecho interno de los estados americanos...” Reiterando: “que con arreglo a la Declaración Universal de los Derechos Humanos, sólo puede realizarse el ideal de ser humano libre, exento del temor y de la miseria, si se crean condiciones que permitan a cada persona gozar de sus derechos económicos, sociales y culturales, tanto como de sus derechos civiles y políticos...” (preámbulo).*

*Han convenido lo siguiente: Parte 1 -Deberes de los Estados y derechos protegidos: obligación de respetar los derechos:*

*“Los estados partes: ...se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona...sin discriminación alguna...(artículo 1)... se comprometen a adoptar...las medidas legislativas y de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos tales derechos y libertades” (artículo 2).*

*“Toda persona tiene derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica...” (artículo 3).  
“Toda persona tiene derecho a que se respete su integridad física, psíquica y moral...” (artículo 5).*

Por último hacemos referencia al marco normativo en cuanto a las previsiones para el plano de proyección de esta experiencia. Una de las expresiones más significativas en este sentido está dada por la Convención Internacional de los Derechos del Niño.

*Así, “los Estados Partes adoptarán todas las medidas legislativas, administrativas, sociales y educativas apropiadas para proteger al niño contra toda forma de perjuicio o abuso físico y mental...Esas medidas de protección deberían comprender...procedimientos eficaces para el establecimiento de programas sociales con el objeto de proporcionar la asistencia necesaria al niño y a quienes cuidan de él, así como otras formas de prevención...” (artículo 19 de la citada convención).*

De esta forma por ejemplo, las Directrices de las Naciones Unidas para la Prevención de la Delincuencia Juvenil, Directrices de Riad (Resolución 45/112, aprobada por la Asamblea General, el 14 de diciembre de 1990) en su apartado III, dedicado a la Prevención General, contempla que:

*“...Deberán formularse en todos los niveles de gobierno, planes generales de prevención que entre otras cosas, comprendan... participación de la comunidad mediante una gama de servicios y programas...”*

Es importante además que *“...en cambio, el problema del garantismo quedó condicionado por una cuestión de operatividad constitucional: es el problema de la operatividad de las normas constitucionales referidas a los derechos y garantías. Esto cobra una dimensión*

*especial si medimos el tránsito que va desde el siglo XIX, en que fueron originalmente sancionadas la mayor parte de las constituciones del continente americano, a las puertas del siglo XXI, en que nos encontramos; pues mientras que la tónica del siglo XIX, fue declarar derechos y sancionar constituciones, en vez la tónica finisecular actual consiste fundamentalmente en efectivizar derechos, o sea, realizar y concretar proyectos y programas constitucionales...*<sup>3</sup>

La experiencia de PROVI, en el ámbito de gestión del municipio de Moreno implica una medida de acción positiva, cuyo espíritu y propósito fueron los de crear condiciones para la protección de los derechos humanos.

Esa protección, entendida como defensa y resguardo, alude - entre otras situaciones - no sólo a la integralidad del ser humano - correlativa a los derechos que se le reconocen- sino que coherentemente con ello, comprende una integralidad en y desde las miradas activas que se le ofrezcan y se le brinden.

Con este marco, propiciamos favorecer el ejercicio y el desarrollo de prácticas legítimas en la atención bio-ético-psico-social de los seres humanos; ofreciendo en tal sentido a los trabajadores de distintas disciplinas y miembros de la comunidad los instrumentos idóneos y adecuados para la tarea que desempeñan.

En este sentido, el Programa Vínculos (PRO-VI) intenta responder a demandas, dudas y necesidades surgidas desde nuestra conceptualización de la violencia, planteando y replanteando distintos espacios de planificación y de acciones que se implementan a través de formas de trabajo plurisectorial -interdisciplinario, con participación de ámbitos públicos y comunitarios para el abordaje de esta problemática a menudo de alta complejidad.

La idea y el propósito de que existiera un programa de violencia familiar fueron concebidos desde los inicios con una proyección abarcativa de múltiples variables y atravesamientos propios de la palabra, los significados y las representaciones cotidianas de la violencia.

Fue durante nuestra participación en una jornada - taller sobre violencia familiar de la Facultad de Psicología de la Universidad de Buenos Aires, cuando surgió como corolario de los distintos aportes y el debate que ellos generaron, que la pretendida focalización de la problemática de la violencia se tornaba ilusión óptica. En realidad nos sorprendía una y otra vez *lo familiar de la violencia*.

Con el objetivo de promover y desarrollar la provisión de instrumentos, así como la construcción de dispositivos adecuados e idóneos para el enfoque y abordaje de las

---

<sup>3</sup> Vanossi, Jorge "Reflexiones en torno al amparo como medio para el control de constitucionalidad". En: Revista

problemáticas de violencia familiar, el PROVI se propuso mejorar la calidad de atención de la población de Moreno ante situaciones de violencia en cualquiera de sus manifestaciones.

La subjetividad, la identidad del sujeto, en tanto construcción compleja - biológica, étnica, cultural, religiosa, social - se vincula a la operatividad de los derechos humanos, a su pleno goce y ejercicio. En este marco, la protección integral de esos derechos, supone, a la vez que reclama la confluencia de aportes, compromisos, responsabilidades, quehaceres, protagonismo y participación para que las necesidades, atributos y facultades pertenecientes a la esencia del ser humano, tengan existencia verdadera y palpable y para que haya un auténtico acceso y distribución de los dispositivos, herramientas, recursos e instrumentos de trabajo que puedan facilitar una adecuada atención de aquellas victimizaciones configuradas y representadas por los conflictos que amenazan y violan los declamados derechos humanos.

En el transcurso de implementación y desarrollo de este programa tuvimos algunos logros y a su vez varias frustraciones, obstáculos y adversidades.

Durante ese recorrido, se sucedieron diversas etapas, las cuales en el desarrollo de este programa recibieron distintas adaptaciones motivadas por una multiplicidad de factores y circunstancias, como por ejemplo recursos humanos, materiales disponibles, diferencias y tensiones en las interrelaciones de los integrantes, sin cuyo acuerdo, debate y arribo de algunos consensos, habría sido prácticamente imposible continuar. Por otro lado se manifestaron dificultades hacia afuera del programa como ser su orientación, su puesta en práctica y sus características cuantitativas y cualitativas en función de las demandas y necesidades que del mismo surgían.

Una de las fuentes primordiales que retroalimentan las distintas facetas de este proyecto y permiten su continuación, tiene como eje el diseño, la organización y la realización de espacios dedicados a intercambios y construcciones colectivas, que constituyen procesos de capacitación - acción. Los mismos se suceden en diversos escenarios y están protagonizados por un amplio abanico de actores sociales.

Si bien hay una continuidad en la naturaleza y los contenidos de nuestro trabajo, los alcances y dimensiones actuales son diferentes con respecto al inicio de este proyecto.

En una primera etapa durante ocho meses del año 1996, nuestro accionar estaba acotado a la localización central del municipio. En una segunda etapa, paulatinamente y de manera firme, el Programa Vínculos comenzó a incorporarse en la tarea comunitaria, sobre todo a partir de los primeros meses del año 1997 y hasta hoy, que estamos transitando por

una tercer etapa del proyecto. Tratándose de problemáticas de alta complejidad, se necesita una confluencia de miradas, saberes y compromiso de distintos actores sociales que enriquecen nuestro acompañamiento.

PROVI implementa sus acciones hacia la localización central y la localización barrial. Los recursos humanos involucrados desde las distintas disciplinas - psicología, trabajo social, promoción comunitaria, abogacía, psicología social - realizan distintas tareas y actividades en ambas localizaciones actuando siempre, dentro de lo posible - mínima y combinadamente - en un equipo de dos personas.

En la localización central - actualmente ubicada en Libertador 710 de la ciudad de Moreno - participan los integrantes de Grupos Operativos Zonales (G.O.Z.), integrantes del Equipo Coordinador, pasantes de psicología, concurrentes y otros recursos humanos intersectoriales (salud y acción social) que llevan a cabo acciones correspondientes a distintas facetas de este programa.

Los Grupos Operativos zonales están formados por personas que participan desde las entidades intermedias y que fueron capacitadas en encuentros realizados en los barrios desde los ejes de detección y prevención de la violencia. Actualmente hay cinco grupos en distintos procesos y cada uno de ellos cuenta con un promedio de seis integrantes. Así: *Convivir*, en Francisco Alvarez; *Reencuentro* en Irigoin y Cuartel Quinto; *El Arte de Vivir* en Namuncurá y Cuartel Quinto, y *Volver a empezar* en Trujuy. En este momento algunos grupos se están conformando institucionalmente, con personería jurídica.

Las tareas de prevención - asistencia se desarrollan los días lunes, miércoles y viernes de 9 a 13 horas. En estos espacios se atienden consultas e interconsultas profesionales e institucionales abarcativas realizadas a través de escuchas y entrevistas - al menos dos - individuales y grupales y mediante el esclarecimiento y organización de la demanda.

Esta organización de la demanda consiste en la comprensión de lo que se pide, el por qué de lo que se pide, qué quiere quien solicita, la victimización explícita y el hallazgo.

También nos encargamos de dar información, asesoramiento y orientación procurando el cese de los hechos de violencia y la recuperación de quienes sufren los daños, favoreciendo el protagonismo activo de quien padece la violencia, propiciando la no judicialización de problemáticas sociales y promoviendo que las comunicaciones al Poder Judicial, tratándose de niños, niñas, adolescentes y víctimas en general, estén fundamentadas en la protección integral de derechos.

Entendemos que las problemáticas sociales – en el sentido que nosotros conceptualizamos *violencia* – no son materia para la intervención judicial. Y es importante señalar que cuando se judicializan problemáticas sociales, de ello deviene revictimización.

Puede suceder que la situación llegue hasta nosotros mediando ya intervención judicial. En tal caso, nuestro acompañamiento del proceso se dá ofreciendo recursos humanos cuyo propósito es el de garantizar el respeto y el ejercicio de los derechos.

En otras situaciones, cuando la judicialización resulta insoslayable, intentamos que sea protagonizada esencialmente por quienes activen su propio interés legítimo. Así, nuestro trabajo previo y de acompañamiento posterior, consiste en ir fortaleciendo y ayudando a sostener el inicio y la continuidad del trámite judicial, muchas veces lento y colmado de diligencias.

Pensamos la judicialización – en todo caso – no como un punto y aparte, sino como punto y seguido. En este sentido quienes integran los equipos de trabajo de PROVI, mantienen una fluida y original comunicación con autoridades y funcionarios del Poder Judicial: Juez, Fiscal, profesionales. De ese modo, ya sea personal y/o telefónicamente se generan oportunidades para incorporar e ir consensuando propuestas de solución a los conflictos, o de llevar a cabo acciones mancomunadas.

Con la puesta en práctica del programa, celebramos acuerdos y convenios - verbales o escritos - como formas de instrumentación alternativas para la resolución pacífica de conflictos, por ejemplo: por cuotas alimentarias, separaciones de parejas, retiro del hogar donde reside la familia y adjudicación de la vivienda, convivencia y comunicación con los hijos, uso, administración y disposición de bienes propios y comunes. Asimismo, en la gran mayoría de las situaciones, creemos conveniente invitar a que concurren quienes sean miembros del grupo familiar, mediante una carta especial.. (Ver anexo documental). Dado que las problemáticas de violencia atraviesan personas sosteniendo vínculos, aquella invitación implica poder recrear la trama vincular de la cual emerge el sujeto y de esa manera tener una mirada más amplia de cada situación única e irrepetible.

En un principio, se crearon grupos de contención para mujeres pero previendo la posibilidad de que en el futuro también existan para hombres o que sean mixtos.

Un equipo de especialistas participa para brindar atención a la comunidad. Los contenidos, objetivos y alcances de la consulta y/o interconsultas realizadas, dependen de un conjunto de variables consideradas particular y/o combinadamente. Por ejemplo: ¿A quién escuchamos? ¿A qué se refiere, en qué consiste la violencia en esta situación particular? ¿Hubo intervención policial o judicial? ¿De qué índole? ¿ En qué fuero o materia?

El segundo sábado de cada mes, de 9 a 12 horas, realizamos talleres dedicados a compartir la lectura, la observación y el análisis de elementos, particularidades, formas de enfoque, abordaje y acompañamiento de situaciones problemáticas, surgimiento de planteos y/o el desarrollo de cuestiones teóricas. Este es un espacio abierto a la participación de todos los actores comunitarios, en el que hoy participan todos los integrantes del equipo.

En cuanto a las actividades en la localización central, cabe mencionar las reuniones que semanalmente - los días viernes de 13 a 16.30 horas - se realizan con la participación de todos los recursos humanos que se desempeñan en ese lugar. Tenemos allí, la ocasión de compartir los avances, los pequeños y grandes logros de la tarea, así como las dificultades que se nos van presentando. Aquellos avances, pueden aludir a la superación de un conflicto, a la solución que pudo alcanzar una problemática puntual y los obstáculos que atraviesan no sólo el abordaje de nuestro motivo de trabajo sino la dinámica de nuestra tarea cotidiana.

Un viernes de cada mes está prevista la realización de un ateneo, donde los representantes de las diversas disciplinas, alternadamente, presentarían una problemática o conflicto puntual.

Desde estos espacios de localización central también se propuso trabajar - habiendo dado ya los primeros pasos fructíferos - sobre un diseño de planillas para la sistematización de la experiencia con objetivos estadísticos y con fines de investigación, cuyas variables e indicadores son materia de una especial y también novedosa codificación. (ver anexo documental)

Con respecto a la localización barrial son distintas las acciones que se desenvuelven y los recursos que las llevan adelante. En este sentido, a cargo de los Grupos Operativos Zonales (G.O.Z.), la tarea se inicia con un relevamiento de las instituciones - formales e informales - de la zona, del barrio de que se trate, así como algún modo de acercamiento o comunicación hacia ellas y hacia los vecinos en general.

En esta primera etapa del trabajo zonal - barrial, la finalidad es la generación de espacios de sensibilización y reflexión. Con tal orientación están planificadas las distintas actividades que brindan un lugar para las construcciones colectivas y vehiculadoras de vivencias ciudadanas.

Así, se trabaja para la realización de jornadas - dos por zonas - convocando a instituciones públicas, privadas y organizaciones barriales, para participar de una actividad comunitaria. Esas jornadas, en principio, tienen dos objetivos esenciales: aproximarnos a la



comprensión de la idea y el fenómeno de la violencia y diagramar una propuesta de organización y acción comunitaria.

Son así parte de esta propuesta, en la implementación de este programa, la conformación de los equipos multisectoriales que entre otras actividades preventivo - asistenciales, tienen a su cargo: la escucha, contención y acompañamiento de situaciones en los lugares, días, horarios que cada equipo difunda como parte de su propia organización y funcionamiento. Estos equipos – conformados por vecinos de la comunidad - están acompañados por los grupos operativos zonales (GOZ), cuyos responsables integran el equipo interdisciplinario y participan de otros espacios dedicados a la interconsulta y supervisión - covisión: por ejemplo, las antes aludidas reuniones los días viernes en la localización central de este programa.

Los encuentros de capacitación de coordinadores de grupo son diseñados, organizados y llevados a cabo por los responsables de los grupos operativos zonales - actualmente, técnicos en promoción comunitaria - con la metodología de taller. El taller tiene dos modalidades de abordaje: en cuanto ámbito teórico, a través del material bibliográfico; y en cuanto a los aspectos prácticos, a través de técnicas participativas con nuestra propia *intervención* en el campo. Este campo puede definirse como un espacio determinado, con una problemática dada, con el objetivo de impulsar acciones conjuntas que tiendan a modificar y producir algún cambio acompañando y potenciando las acciones que produce la comunidad. Este puede desarrollarse en convenio con instituciones públicas oficiales y - o privadas.

De esta capacitación, participan miembros de organizaciones barriales, pasantes - concurrentes del programa y quienes tengan interés. La organización y sostenimiento está dada por los grupos de apoyo y contención - como dispositivos técnicos e instrumentales - que comenzaron a funcionar solamente para mujeres. Estos grupos, en cada zona o barrio, están coordinados por técnicos en promoción comunitaria o por quienes hayan completado la realización de los Encuentros de Capacitación de Coordinadores de Grupo.

Actualmente, la localización barrial, está centrada en Cuartel V - Francisco Alvarez - e incipientemente en el barrio de las Catonas, en la localidad de Moreno.

El trabajo con este programa se orienta a lograr distintas instancias de articulaciones en lo interinstitucional: familia, comedor comunitario, iglesia, sociedad de fomento y otras; en lo intrasectorial: salud, acción social, atención primaria, áreas, incumbencias; en lo intersectorial: salud, educación, seguridad, sector administrativo, tribunales, juzgados, asesorías, defensorías, fiscales y sector judicial.

En el ámbito central, con la consultoría, cada disciplina que participa del proyecto hace su aporte partiendo de la situación dada, del conflicto planteado y no desde la misma disciplina, desde el recorte teórico. Este punto de encuentro entre las diferentes ciencias posibilita un confluir de miradas mucho más rico que favorece el trabajo interdisciplinario. El horizonte es concretar encuentros desde una mirada amplia, lo más integral posible, en vías de no seguir sosteniendo y reproduciendo el síntoma que aparentemente nos caracteriza como sociedad y que atraviesa muy marcadamente al modelo médico hegemónico.

Este síntoma, la fragmentación, constituye un objeto a neutralizar dentro del espacio, poniendo al servicio del encuentro con el otro, el saber de cada disciplina, con la finalidad de sumarnos a su propio saber posibilitando mirar la situación dentro de un contexto que la atraviesa y complica, intentando capturar tanto la forma como el fondo del conflicto.

Nuestra intención es reconocer al sujeto como sujeto de derechos, no como objeto de derecho de prácticas positivistas, de descarga de prácticas individuales; y desde ese lugar, los recursos humanos que se complementan y articulan dentro del programa, comparten esta postura ideológica.

Es entonces, que al confluir de miradas técnicas se le suma el punto de vista y el accionar de quien demanda, su saber sobre la situación que en ese momento lo está atravesando, su poder para producir cambios, su posibilidad de ser sujeto constructor de su propia historia.

Desde esta perspectiva, los recursos humanos actúan desde el equipo, desde los diferentes sectores que aparecen comprometidos - salud, educación, instituciones públicas y privadas - y principalmente a través de la gente de los barrios que conforma los equipos zonales, quienes acompañando las situaciones de violencia, se articulan y complementan entre sí. Esta posibilidad de encuentro, de responsabilidades compartidas facilita la búsqueda de estrategias que han de vehicular el abordaje respetuoso de las situaciones y la superación del conflicto.

Nuestro planteo se orienta a valorizar las tareas concretamente emprendidas sin ocultar errores, desavenencias o conflictos; los que en todo caso utilizamos como importantes elementos de aprendizaje.

Sólo cuando es posible revisar y analizar como equipo, aquellos obstáculos que desde nuestra propia naturaleza interfieren en los objetivos planteados, se puede empezar a pensar en ser vehicularizadores de este proceso de apropiación del programa por parte de la comunidad.

El punto de partida para una transferencia de metodología está ubicado en la vivencia y toma de conciencia de los lugares de desarrollo y de las características del rol de cada uno de los diferentes actores sociales.

Es en este punto, en el cual el equipo asume la responsabilidad sobre el hacer propio, analiza sus incumbencias, mide consecuencias y posibilita que se concreten instancias de revisión, evaluación y replanteo de posibles acciones que no guarden coherencia con la ideología del programa, es decir con el ejercicio de prácticas liberadoras.

Dentro de este contexto, cabe hacer todas las preguntas necesarias y más, que nos hagan posible saber dónde estamos situados, desde qué lugar actuamos, el para qué cuándo y cómo de nuestro estar allí.

Sólo del cómo nos posicionemos ideológicamente con respecto a las situaciones dadas, de nuestra posibilidad como equipo para consensuar criterios de abordaje desde una mirada crítica, es factible capitalizar los conflictos que se generan dentro del compartir cotidiano como parte del proceso.

En todo caso, es dentro de este mismo proceso, donde se resignan posturas personales, se revisan matrices de aprendizaje que nos condicionan pero no nos determinan, y se discuten formaciones académicas rígidas que obstaculizan el trabajo interdisciplinario.

Los conflictos no sólo se suscitan dentro del marco interno del programa, sino que también surgen en espacios destinados al intercambio, donde algunos profesionales del sector salud cuestionan parte de la ideología del PROVI. Se cuestiona, puntualmente el saber de algunos actores sociales – entre otros, los comunitarios - dentro del programa; y además se alega que no están especializados ni formados para trabajar con la problemática de violencia.

También se cuestiona al equipo interdisciplinario y de este modo el cuestionamiento se extiende a todo saber que no responde a los marcos del saber hegemónico, profesional. Para nosotros, quienes participan de estas acciones programáticas están legitimados desde su compromiso en el quehacer cotidiano.

Por lo tanto, decimos que si bien asumimos una postura crítica desde lo interno, las premisas como “el saber es de todos” o “la comunidad es la que mejor está capacitada para dar respuestas a los hechos de violencia” entre otras, son absolutamente parte de nuestra ideología, y por ende innegociables.

Estas diferencias de criterios en cuanto a las distintas miradas, generan muchas veces interferencias y obstáculos en el momento de poner en práctica la articulación entre los

diversos sectores en juego. Nuestra postura es siempre sumar y trabajar las diferencias de criterios.

El programa, al estar incluido dentro de una institución municipal, está atravesado por la red jerárquica orgánica, en lo que se refiere a niveles macro: la Secretaría de Salud y la Dirección de Atención Primaria de la Salud, por lo tanto está sujeto a ese nivel de decisiones. No obstante, en lo que hace al espacio interno del programa, cuenta con dispositivos propios, contruidos para garantizar o facilitar decisiones de consenso, sin neutralizar un nivel de autonomía propio y necesario para cada espacio. Como el PRO-VI contempla diferentes áreas de intervención, cada uno de esos espacios posee la suficiente autonomía para la toma de decisiones, sin perder la identificación con el marco normativo del programa.

Los espacios incorporados al programa - equipos barriales - se articulan con el equipo central, conservando su autonomía y proponiendo una modalidad de funcionamiento de acuerdo a sus posibilidades y a las características del área; pero también como cualquier espacio, respondiendo a nuestro marco normativo.

Sería imposible pensar el programa, tal como hoy se presenta, desde una circulación distinta, en lo que se refiere a toma de decisiones.

Nuestra propuesta es lograr una centralización normativa y una descentralización operativa, por lo tanto, la idea es mejorar, facilitar y garantizar la participación y el protagonismo en los espacios de consenso, lo cual permite la apropiación del programa y su continuidad. De esta manera, las decisiones que corresponden a los niveles de gobierno, también comienzan a articularse dialécticamente en un sistema de relaciones, producto de las mismas.

La mecánica de las decisiones, implica otras variables que deben ser tomadas en cuenta como la comunicación y la información permanente que definen la calidad de la misma. La estructura del programa, los supuestos ideológicos y el marco teórico y normativo del mismo están ligados, sin ruptura, a los espacios de decisión en todos los eslabones de la cadena.

En cuanto al financiamiento de esta experiencia, hay que destacar que los recursos necesarios provienen del presupuesto municipal. Las disponibilidades de el PRO-VI, en cuanto a los recursos humanos y a los recursos materiales resultan insuficientes si los contextualizamos en el ánimo y la acción que se orientan hacia el cumplimiento de nuestros objetivos. La mencionada insuficiencia tiene su impacto no solamente sobre los avances y los retrocesos de nuestro andar, sino fundamentalmente en la forma en que seguimos llevando a cabo nuestra tarea.

La desigualdad y la inequidad expresadas en el hecho y las circunstancias de que haya algunos recursos humanos que reciban remuneración y que para otros la tarea sea ad-honorem, tienen una incidencia significativa. Dicha incidencia se percibe y como tal podrá ser ponderada, no sólo en esos momentos cuando por ejemplo necesitamos o intentamos arribar a decisiones sobre actividades a realizar, roles a ocupar, sino que también y esencialmente aquel desequilibrio queda reflejado en la dinámica de los vínculos y las interacciones propias de nuestra organización y lógica de funcionamiento.

En este sentido, los vaivenes inherentes a ciertos procesos de negociación ya sea - por ejemplo - para alcanzar un consenso respecto a las acciones del PRO -VI que demanden mayor tiempo de dedicación - cuando hay operadores que están ad-honorem - o aquellos que intenten la obtención de otros recursos para paliar o superar la disparidad mencionada van generando conflictos e inversiones de tiempos, que bloquean y a menudo paralizan el crecimiento, la producción y la creatividad. Este panorama – tal vez – podría verse aliviado si contáramos con una supervisión – covisión del equipo.

Para realizar una evaluación del impacto de esta experiencia, creemos conveniente tomar algunas distinciones al respecto como considerar prioritariamente el impacto en lo comunitario. Pensamos que la situación grupal es el ámbito propicio para desarrollar algunos conceptos que se convierten en ejes importantísimos dentro del PRO-VI: la participación, la prevención, la promoción y las redes sociales. Estos conceptos le dan sentido e identidad a la metodología de abordaje que vamos construyendo en conjunto con los diferentes actores sociales que integran esos espacios y participan en ellos.

El desafío es favorecer procesos interaccionales como condición indispensable para desarrollar toda la trama vincular que posibilite desde las vivencias cotidianas la apropiación de la realidad, la reflexión de nuestras conductas y actitudes y la oportunidad de proyectarnos transformando el contexto que nos atraviesa, empezando por nuestro hogar.

Desde nuestra concepción, el eje central y el instrumento de cambio que caracteriza nuestra propuesta de acción comunitaria es la participación real, por lo cual tendemos a mejorar la calidad de vida a través del protagonismo de los individuos y los grupos humanos de esta comunidad. Sólo desde la interacción comunitaria, la articulación como posibilidad y la complementación necesaria, es posible dar algunas respuestas a las problemáticas de violencia por las que atravesamos.

Estas situaciones nacen, se desarrollan y se reproducen en lo social. Es entonces, desde ese mismo ámbito que el PROVI intenta y propone que sean canalizadas y acompañadas.

Cabe destacar que trabajar con la comunidad significa para nosotros, correrse del lugar del experto, de los roles estereotipados, descentralizarse del lugar del saber y del hacer, democratizando el poder y el hacer solidario, tendiendo a favorecer -no sólo desde el discurso- la apropiación del programa por parte de numerosos recursos no convencionales. En este sentido, las actividades que el PROVI realiza, se inscribirán en una participación propia del quehacer ciudadano.

El programa facilita espacios donde se retroalimentan los vínculos desde lo barrial. Cuando esto es posible se pueden reconstruir las redes solidarias y la organización comunitaria que la historia se encargó de borrar.

Nuestro trabajo se orientó a propiciar espacios que permitan percibirnos a nosotros mismos y reflexionar sobre actitudes y conductas que nos dificultan el relacionarnos con otros. Armónicamente, se ha tornado necesario construir y crear aptitudes. A partir de este lugar, las personas que se comprometieron desde lo personal, tomaron la iniciativa de multiplicar en lo grupal y difundir las experiencias que se produjeron en lo particular para lograr una mayor propagación de nuestros objetivos.

Es entonces que, evaluando la experiencia barrial en su conjunto, encontramos logros para nosotros sumamente importantes ya que éstos superan las expectativas en juego a la hora de evaluar objetivos alcanzados: la conformación de equipos zonales, realizando diversas actividades para abordar esta problemática desde la prevención y la asistencia; las jornadas de sensibilización en los distintos sectores; los cursos de capacitación; la conformación de grupos de contención y las tareas de prevención y asistencia, aparecen no sólo como objetivos en sí, sino que adquieren nuevo contenido y se convierten en un medio para ejercitar otras prácticas sociales participativas que consideramos de carácter preventivo ya que la participación, la organización, el compartir, el intercambiar, el poder hacer, permite despojarse del aislamiento y la marginación entre otros.

Las actividades que llevamos a cabo fueron pensadas desde la gente. Esto favoreció a la apropiación de los espacios cotidianos, al renacer de actitudes solidarias, al reencuentro con la identidad común, al ejercicio del protagonismo de cada persona, la posibilidad de que a partir de las vivencias compartidas se pueda recuperar la historia barrial y seguir construyéndola desde otro lugar, desde una relación dialéctica que facilita espacios para las formulación de proyectos comunes.

Los numerosos logros nos estimulan y alientan. La forma de trabajar partiendo de reconocer que el saber es de todos, nos demuestra que es el único camino posible para abordar las complejas problemáticas que nos atraviesan.

Cuando nos preguntamos qué actividades preventivas podemos seguir desarrollando, en la respuesta aparecen muchas posibilidades, pero la que se mantiene firme es la creencia de que sólo en lo grupal, en lo comunitario, es factible activar dispositivos que contengan las situaciones.

Rescatando la diferencia y los múltiples discursos, potencializando los recursos humanos, eliminando estratificaciones absurdas, respetando la especificidad de cada barrio ha sido posible compartir experiencias enriquecedoras.

El indicador más fuerte que nos permite evaluar esta experiencia es que la gente pudo apropiarse del programa, recrearlo y darle su propia impronta. Esto sirvió entonces como disparador de proyectos propios, en y para cada comunidad.

En cuanto al impacto poblacional de la experiencia, hay que tener en cuenta las situaciones que motivaron la implementación del Programa Vínculos. En este marco, consideramos las diferentes etapas, cada una con sus particularidades y la evaluación que aquí proponemos toma en cuenta para el año 1997, el trabajo en y desde la localización central, con los datos y las características correspondientes a dos variables:

Por una parte los grupos familiares, afectados o que atraviesen por problemáticas representativas de violencia - victimización suman un total de cien situaciones.

Por otro lado, tenemos en cuenta las personas, pertenecientes a disímiles franjas etarias, que integran esos grupos familiares mencionados. En este sentido fueron atendidos 249 niños de hasta trece años de edad, 67 adolescentes de catorce a dieciocho años de edad; 16 jóvenes de diecinueve y veinte años de edad, 224 adultos mayores de veintiún años. Esto muestra un total de 556 personas.

Al hablar de grupos familiares, nos referimos a la multiplicidad de las modalidades que asumen la estructura, la organización y/o la dinámica de interrelación vincular entre los seres humanos que podrán estar basadas, sustentadas y proyectadas, ponderando la incidencia de diversos componentes o factores: biológicos, afectivos, culturales, sociales, condicionando y determinando las continuas transformaciones.

Dado el objetivo de este trabajo y la improcedencia de extendernos en la observación y estudio de esos diferentes grupos familiares, significamos que en tanto destinatarios de PROVI, se trata de un abanico de posibilidades.

Por otro lado, cuando nos referimos a las personas, el criterio explicitado tiene como eje - sólo por nombrar un elemento-, las cuestiones relativas a la Convención Internacional de los Derechos del Niño, sus implicancias y consecuencias en cuanto a las problemáticas contempladas, la titularidad y el ejercicio de los derechos, la incapacidad y la capacidad de

los menores impúberes, los menores adultos según el código civil argentino y los roles y funciones de la familia, la sociedad y el Estado ya no en términos de patria potestad y/o patronato, sino en un contexto conceptual y representativo que vincula insoslayablemente operatividad, respeto, goce de los derechos y responsabilidad.

De todas maneras, queda abierta a toda otra alternativa la evaluación del impacto, en este caso poblacional, de acciones como las que lleva a cabo PRO-VI, si el propósito es su confrontación con las situaciones problemáticas motivo de atención y abordaje, o cualquier otra inquietud que aquellas pudieran ir sugiriendo.

Otro de los aspectos destacables aquí, es la evaluación del impacto de la experiencia en el campo de los recursos humanos intrasectoriales, las prestaciones de servicios del sector y las relaciones intersectoriales. Desde esta perspectiva, PRO-VI ha comenzado - incipiente y continuadamente - a incorporar en el sector salud una modalidad de trabajo que resulta innovadora; orientándose tanto a la búsqueda e individualización constantes de ciertas prácticas sociales, que puedan prevenir las problemáticas de violencia o brindar asistencia adecuada cuando ellas acontecen, como a promover y vehicular una lógica de funcionamiento superadora entre los recursos sectoriales (hospital, salas, unidades sanitarias, en el área de Atención Primaria de la Salud); entre los recursos del sector salud con otros sectores como el educativo, el policial y el judicial - Justicia de faltas - pertenecientes al ámbito público municipal o en su caso provincial; e incluso, desde la vinculación de los mencionados recursos con aquellos otros que van construyéndose en el ámbito comunitario.

En este marco, por ejemplo, la derivación deja su lugar a la confluencia de aportes y en virtud de ello, mediando la existencia de interconsultas y otros espacios para hacer circular saberes, información, datos, intercambio de opiniones, alternativas de criterios a transmitir como contenidos de un asesoramiento se van generando la coparticipación y cooperación en la orientación y el trato a brindarle a una situación problemática.

Con tal perspectiva, nos planteamos instrumentar en y desde el PROVI, los mecanismos y dispositivos que puedan permitir alcanzar una solución pacífica de conflictos; dejando a todo evento a la intervención judicial como último recurso a ser usado por quien esté legitimado para demandar con motivo de un propio interés lesionado.

Debemos destacar la presencia de ciertos cambios de paradigmas, desarrollados de manera innovadora en nuestra propuesta y no contemplados por la legislación, por ejemplo con la Convención Internacional de los Derechos del Niño, la protección de persona en tanto disposición judicial (Tribunal - Juez de Menores) es reemplazada jurídicamente por la



protección integral de derechos en tanto integración de múltiples disposiciones y disponibilidades. En este sentido, el PRO-VI trabaja con la desjudicialización de problemáticas sociales victimizadoras.

Tampoco están ausentes los obstáculos y las adversidades en este aspecto de la evaluación de la experiencia; y en todo caso, constituyen verdaderos desafíos diarios a la proyección de una continuidad posible.

Siendo la descentralización uno de los ejes esenciales de PRO-VI, es interesante visualizar su grado de institucionalización desde distintas ópticas.

En los momentos de iniciar nuestra tarea, hacia mediados del año 1996 era prácticamente impensable que se pudiera instalar y favorecer en el barrio uno de los enclaves más importantes con el objeto de identificar alguna respuesta posible para las problemáticas de violencia.

Cumpliendo con la presencia en la localización central (primero en el Municipio y luego en el Hospital) de Moreno, las sucesivas etapas en la implementación de PRO-VI - en Atención Primaria de la Salud - permitieron dar una significativa y creciente relevancia al espacio barrial.

Aquí se trata de una institucionalización propia de los antes llamados ámbitos informales que implica y conlleva una valorización, jerarquización y un redimensionamiento de las actuaciones en instancias comunitarias.

El apoyo al PRO-VI y su continuación se demuestran cuando desde la escuela surge la demanda de una charla-debate sobre alguna cuestión de violencia con los chicos, con sus padres, con los docentes; cuando el subcomisario de una seccional de policía concurre a una jornada de trabajo que organizamos un sábado a la mañana; cuando un equipo barrial se reúne semanalmente en una iglesia y por otro lado es invitado a participar del foro comunitario; cuando los encuentros de capacitación para coordinadores de grupo a cargo de técnicas en promoción comunitaria, se realizan en una sociedad de fomento.

Las diferentes formas que asume la institucionalización de las prácticas que lleva a cabo el PRO-VI, nos ofrecen un escenario que refleja y reproduce pautas de su presencia, su reconocimiento y su perdurabilidad.

De todos modos, es importante e ilustrativo destacar aquí, que la dedicación, los esfuerzos, los logros y las frustraciones, se ven representados en cierto grado de institucionalización cuando el Programa Vínculos está explícitamente incorporado en el próximo plan de gobierno del municipio de Moreno, provincia de Buenos Aires.

El programa ha logrado algún avance en la elaboración, diseño y producción de criterios y materiales destinados a sistematizar la experiencia que va transcurriendo.

Nuestro quehacer cotidiano, en el contexto de las ideas y nociones de violencia, junto a los aspectos metodológicos que planteamos y a menudo necesitamos replantear, brindan los principales elementos complementarios, para dar denominación, forma y contenido a aquellos instrumentos que registran e ilustran este emprendimiento (el conjunto de dichos instrumentos está incorporado en el anexo documental, que forma parte de este trabajo).

Hemos alcanzado dar un perfil propio e identificatorio del pensar, decir, hacer de esta experiencia, a través de diversos indicadores cualitativos y cuantitativos.

Tomando en cuenta los indicadores cualitativos podemos mencionar las características de los distintos formularios llenados por aquellos que requieren nuestra ayuda. De aquí surgen los datos que marcan las situaciones.

De acuerdo a los datos relevados en las planillas - que son presentadas como anexo documental - y según lo que surja del comienzo de cada historia, se podrá obtener un relevamiento acerca de las necesidades, facultades, intereses, deseos, que son desconocidos y/o lesionados en ciertos seres humanos, a quienes nos dedicamos en la segunda variable cuando son consideradas las diferentes franjas etarias de los posibles destinatarios.

Sólo por mencionar algunas de las codificaciones, cabe aludir al abuso, que denomina la afectación a la integridad del ser humano, abarcativa en este caso de los aspectos: físico, psíquico-emocional, sexual, laboral, ponderándose aquí a las personas víctimas menores de dieciocho años de edad, pues para los mayores de esa edad se contempla bajo el ítem Trabajo 5.

Por otra parte, cuando hablamos de privación de vínculo y de privación de encuentro, nos referimos puntualmente a la identidad del ser humano, a la trama compleja y a las dimensiones constitutivas de esa noción, su concepto y representaciones sociales (desde una perspectiva bio-psico-socio-cultural-étnico-religiosa).

Se encuentran previstas además, codificadamente, desde esta óptica cualitativa, la cuota alimentaria, educación, salud e Información.

Por último, la tercera variable se ocupa de los ámbitos donde específicamente la violencia aparece; y en este sentido los códigos consignados -por ahora- son los correspondientes al familiar (F); al institucional (T); al social (S).

En la planilla sobre código dispositivos de abordaje de situaciones problemáticas los indicadores cualitativos fueron pensados y diseñados como inscriptos sólo en un objetivo

estadístico, para complementar -mensualmente- el cuadro de las descripciones situacionales, pero todavía está postergado el comienzo de su aplicación.

Sin embargo, paradójicamente, este panorama de los dispositivos refleja las distintas variantes que separada, alternada o conjuntamente, pueden asumir los abordajes y vías para la canalización de problemáticas motivo de nuestras miradas y atenciones.

Para tomar en cuenta los indicadores desarrollamos una evaluación del impacto poblacional de esta experiencia, para la cual tomamos - considerando el año 1997 - los datos correspondientes a la cantidad de situaciones problemáticas (que suman cien) representativas de un número equivalente de grupos familiares implicados en ellas y la cantidad de personas afectadas por esas diversas problemáticas de violencia, según las franjas etarias allí explicitadas (quinientos cincuenta y seis).

La información para este muestreo es obtenida de las constancias volcadas en las planillas respectivas que mencionamos al tratar los indicadores cualitativos (ver anexo documental de este trabajo). De todos modos, como esas planillas fueron material producido al avanzar el año 1997 para darles forma y contenido sirvieron de base a la vez que de inspiración, las fichas que vamos completando -para cada grupo familiar- a medida que se suceden las entrevistas y que utilizamos desde nuestros inicios hasta hoy.

Por otro lado, también refiriéndonos al año 1997, incorporamos aquí un muestreo cuantitativo resultante de la aplicación de los Códigos de Situación Problemática -en tanto indicadores cualitativos-.

La base para este análisis corresponde a los grupos familiares equivalentes a las cien situaciones problemáticas correspondientes al año 1997.

En el muestreo se consideran la totalidad de esas situaciones (100) tomándose de cada una de ellas al conjunto de los atravesamientos y las variadas combinaciones de derechos humanos amenazados y/o violados. Así, tendremos diferentes expresiones de violencia que se acumulan y alcanzan 266 (doscientos sesenta y seis) manifestaciones, distribuidas según los distintos códigos.

De esta forma, se encontraron 64 casos de abuso físico; 79 casos de abuso psíquico emocional; 12 casos de abuso sexual; 15 situaciones de privación de vínculo; 29 casos de privación de encuentros; 38 casos por cuotas alimentarias; 22 por trabajo, 1 por educación; 3 por salud y 3 por información.

A su vez, todas esas problemáticas aparecen repartidas entre los ámbitos: familiar: (noventa y cinco situaciones) y social (cuarenta y seis).

Es conveniente aclarar que las codificaciones correspondientes a el trabajo, la educación, la salud y la información, no fueron objeto de búsqueda ni del intento por dar con su existencia para un encuadre específico, sino que los datos de que disponemos surgieron por hallazgo o como parte del abanico de circunstancias en las cuales se inscribe el relato acerca de las modalidades de violencia codificadas como abuso, privación de vínculo, privación de encuentros y cuota alimentaria.

Nuestra experiencia es variada con respecto a la trama de inquietudes, preocupaciones e incertidumbres que cotidianamente se nos plantean y junto a los obstáculos y las adversidades que nos acompañan, también están presentes en nuestra labor muchos logros.

**ANEXO DOCUMENTAL:**

- **Carta Invitación**
- **Iniciación de la Historia**
- **Registro Diario**

Municipalidad de Moreno

**PRO-VI**

PROGRAMA VINCULOS

Secretaría de Salud y Acción Social

Dirección de Atención Primaria de la Salud

Moreno, .... de ..... de 1998

Con estas líneas, le solicitamos que concurra el DIA ..... DEL MES DE ..... A LAS..... HORAS a PRO-VI (Programa Vínculos), Área de Medicina Preventiva, sito en la calle Libertador 710 - Moreno (Hospital, parte vieja), a fin de conversar y encontrar una solución para la situación de su grupo familiar.

Este encuentro es muy importante y valioso en el camino de lograr un diálogo que permita evitar mayores daños, sufrimientos y molestias para todos los integrantes de la familia.

Esperando desde ya su presencia, le agradecemos su amable atención y le hacemos llegar nuestro saludo cordial.

**PROGRAMA VÍNCULOS PRO-VI**

Municipalidad de Moreno

Secretaría de Salud y Acción Social

DIRECCIÓN DE ATENCIÓN PRIMARIA DE LA SALUD

---

NOMBRE Y APELLIDO:

---

LUGAR Y FECHA DE NACIMIENTO:

---

DOMICILIO:

---

ENTRE CALLES:

---

BARRIO:

---

GRUPO FAMILIAR:

VÍNCULO:

EDAD:

---

ATENDIDO POR

---

DESCRIPCION DE LA SITUACION PROBLEMATICA - CODIFICACION

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---





# **EL PROGRAMA INDIO SANO. UNA RESPUESTA COMUNITARIA PARA LA POLÍTICA SANITARIA DE UN NUEVO MUNICIPIO.**

Ana María Licciardi<sup>1</sup>

Esta experiencia presentada por el Municipio de Punta Indio, describe las acciones que llevaron a la constitución del Programa de Salud Indio Sano.

El 6 de diciembre de 1994 luego de la lucha que mantuvieron durante casi cuarenta años los vecinos de las localidades de La Viruta, Alvarez Jonte, Las Tahonas, Verónica, Monte Veloz, Las Pipinas, Punta Piedras, Punta del Indio y Luján del Río se sancionó en la Cámara de Diputados de la Legislatura de la Provincia de Buenos Aires, la ley 11.584 de creación de un nuevo partido denominado Punta Indio, que significaría la independencia de esos pueblos del partido de Magdalena. Se logró así la autonomía tan ansiada por los mismos.

La forma legal de cristalizarla fue mediante el acta acuerdo - compromiso, firmada el día 8 de abril de 1994 por las entidades intermedias y los partidos políticos que se reunieron para convenir el régimen y funcionamiento de la comuna a crearse, reafirmando el espíritu del documento firmado el 13 de noviembre de 1991 en la Sociedad de Fomento de Verónica. En la misma, las instituciones asumieron los siguientes compromisos:

- Tomar la decisión irrevocable de continuar con las acciones y gestiones necesarias hasta conseguir la creación del nuevo partido.
- Promover en el futuro partido toda forma de democracia participativa, con amplia injerencia de los ciudadanos en los asuntos municipales e incorporar en forma activa a todas las organizaciones intermedias, para reflejar un protagonismo activo en las decisiones municipales. A tal efecto, se crearían por ordenanza municipal Consejos Vecinales, cuyas funciones y atribuciones quedarían establecidas por ordenanza, en la cual se respetarían los principios de la participación comunitaria y protagonismo popular.
- Implementar mecanismos que garanticen la elección, por parte del pueblo, de los delegados municipales.
- Aceptar sugerencias de las entidades intermedias y la comunidad en general para el debate y la participación con el fin de profundizar los estudios y proyectos posteriores

a la entrega de la documentación pertinente a la legislatura, y también, en caso de reforma de la Constitución provincial que permitiera el dictado de una nueva Carta Orgánica para el distrito a crearse, consensuar entre todos los sectores, cual sería el funcionamiento, rol y atribuciones del Nuevo Municipio.

En cuanto a los aspectos económicos y presupuestarios, se acordó la creación de un nuevo municipio prestador sólo de los servicios públicos indelegables, ya que los demás serían prestados por cooperativas u otras formas asociativas legalmente constituidas, mediante concesión, privatización u otras modalidades previstas en la Ley Orgánica de las municipalidades. En todos los casos, con relación a la igualdad de calidad y costos de los servicios ofrecidos, se daría prioridad a los capitales radicados en el nuevo distrito.

Asimismo, se comprometió no invertir en ninguna clase de estructura física para el funcionamiento político – administrativo ya que la prioridad del estado municipal sería la capacidad operativa y eficiente en el cumplimiento de los objetivos comunitarios. El presupuesto y cálculo de recursos debería mantenerse en equilibrio constante y tendría que contemplar las necesidades reales de cada una de las localidades.

El compromiso asignado fue garantizar el cumplimiento real y efectivo de los servicios de salud, educación, vivienda, medios de comunicación y trabajo en las localidades arriba mencionadas. Se propiciarían acciones de conservación del suelo y del medio ambiente, preservando la ecología, mediante la ejecución de un plan maestro integral y se priorizarían las propuestas de defensa ambiental, de la flora y de la fauna autóctonas, armonizándolas con los proyectos de interés turístico, sobre todo en las zonas ribereñas.

El departamento ejecutivo que encabezaría el nuevo partido estaría compuesto por el intendente y no más de tres secretarías. Este organigrama debería ser aprobado por ordenanza en el Honorable Concejo Deliberante. Excepcionalmente, podrían crearse nuevas secretarías respetando el no incremento del gasto público, y justificando los objetivos comunitarios que llevarían a su creación.

Debido a que el modelo implementado para la creación de este nuevo municipio estaría inspirado en la idea de una comunidad organizada y en la participación, las organizaciones e instituciones libres del pueblo, tendrían a su cargo el desarrollo de todas aquellas actividades comunitarias vinculadas con la educación, la salud, la cultura, el arte, el deporte, la producción y otras que pudieran establecerse.

El nuevo municipio comprende una superficie de 1.550,71 km<sup>2</sup>. Limita al norte y nordeste con el partido de Magdalena; al este y sudeste con el Río de la Plata y al sudoeste con el

---

<sup>1</sup> Consejo Federal de Salud. Municipalidad de Punta Indio (provincia de Buenos Aires).

partido de Chascomús, teniendo como límite natural el río Samborombón.

Forma parte de la región denominada Pampa deprimida, que presenta horizontes arcillosos cercanos a la cuenca del Samborombón, por lo que el sector próximo al río de la Plata se caracteriza por la presencia de bañados, lagunas, charcos y cauces abandonados.

El partido forma parte del Parque Costero del Sur, que integra el programa Mar de la UNESCO, avalado y reconocido como reserva natural y cultural el 8 de diciembre de 1984. En sus sesenta kilómetros de largo conforma un importante ecosistema, reconocido como representativo en el ámbito regional pampeano.

El nuevo municipio de Punta Indio se conforma por áreas rurales y urbanas. En el mismo se desarrollan actividades económicas primarias - extractiva, agropecuaria, pesca y en menor medida forestal -, secundarias - de elaboración - y terciarias - de comercio -, las cuales están asentadas principalmente en la zona costera de Punta del Indio y en los cascos urbanos de Pipinas y Verónica.

Cada una de las actividades económicas presenta sus particularidades que dependen tanto de sus propias condiciones internas, como de factores externos que en muchos casos han actuado y aún actúan de manera negativa, para que una vez superadas puedan convertirse en el motor del desarrollo económico de la zona.

Sólo un tercio de las tierras disponibles se dedican a la agricultura debido a las condiciones del sitio, mientras que el resto de la tierra se destina a la cría de vacunos, a pesar de ello existe una baja densidad ganadera por unidad de superficie, debido a una inadecuada utilización de técnicas para el manejo del rodeo y su alimentación. Esta actividad, la más importante de la región, está lejos de alcanzar niveles óptimos de producción, siendo un factor contribuyente el hecho de que los productores no están arraigados en la zona, prefiriendo obtener ingresos bajos con escasa inversión de capital y de mano de obra.

Con respecto a la minería, existen canteras de conchilla y calcáreas a lo largo de sesenta y ocho kilómetros de costa con un sistema de explotación anárquica y grave depredación, que ha llegado a ser un factor económico considerable.

En la zona se encuentran, además de la Base Aeronaval Punta Indio, industrias metalúrgicas, frigoríficos, cementeras y usinas lácteas, que emplean a casi el 15% de la población económicamente activa.

El Partido cuenta con una importante actividad comercial, donde la localidad de Verónica, que cuenta con el 56,7% del total poblacional del distrito es el eje de la misma, convirtiéndola en un centro de abastecimiento de toda la zona agropecuaria y de las localidades vecinas.

La población total del partido es de 10.281 habitantes, según datos del Censo Nacional de Población y Vivienda del año 1991. La densidad es de 6,6 habitantes por km<sup>2</sup>. Esta población de características predominantemente rurales, posee una tasa bruta de natalidad del 15 0/00; una tasa bruta de mortalidad del 6 0/00; una tasa de crecimiento vegetativo del 0,9% y una tasa de mortalidad infantil del 7 0/00.

Históricamente las localidades del partido, ubicadas en la zona sur del distrito de Magdalena, soportaron la precariedad de caminos y de deficientes medios de comunicación. Las grandes distancias con la entonces ciudad cabecera no sólo produjeron aislamiento efectivo en la asistencia, sino que también paulatinamente impusieron el localismo como forma de vida. De esta forma surgió la sensación de pertenencia a un lugar y la región sur pasó a poseer, con el devenir, un conjunto de ideas, creencias, sentimientos y costumbres compartidas, como así también, un objetivo en común: independizarse de la postergación a la que fuera sometida durante tantos años. A partir de esto comenzaron a vislumbrarse los primeros indicios de autonomismo de la zona sur.

El por entonces senador provincial Dr. Luis Alberto Colabianchi fue quien convocó a todos los habitantes de Punta Indio para su participación activa en los asuntos de la comunidad, con el fin de planificar y delinear democráticamente la gestión del nuevo partido. Esto comenzó a llevarse a cabo a través de la *1º Jornada Programática para un Nuevo municipio* realizada el día 11 de febrero de 1995.

En las jornadas se conformaron distintas áreas de trabajo: ecología y medio ambiente; estructura municipal; seguridad; educación; turismo; salud, acción social, minoridad y familia. A partir de aquí surge la propuesta general de continuar trabajando en las respectivas áreas. De esta forma la comunidad comenzó a diseñar su propio lugar, a diagramar el nuevo modelo de gestión de gobierno.

El 40% de la totalidad de los concurrentes a las jornadas, participó en el área de salud y esta fue una de las pocas comisiones que continuó reuniéndose asiduamente y elaborando el proyecto por el cual surgirían los consejos vecinales de salud, bajo la coordinación de la Lic. Graciela Oporto y el Dr. Juan Alberto Reichenbach.

Le elevada concurrencia en el área de salud no fue casual. Se debió principalmente a la falta de asistencia médica en la zona, sumada a la escasez de transportes y comunicación con las ciudades de Magdalena y Verónica, lugar de residencia de los centros asistenciales en la región sur.

Antes de la creación de este proyecto, sólo un médico concurría a Punta del Indio y otro a Pipinas tres veces por semana y las consultas debían realizarse en las tres horas que

permanecía en las mismas. Ninguno asistía a las demás localidades y en Verónica existían dos clínicas privadas (de las cuales, sólo queda una en la actualidad) y una unidad sanitaria municipal que atendía las demandas de los habitantes que hoy pertenecen al Partido de Punta Indio. De esto se desprende que la salud era el principal tema de interés para la comunidad del nuevo municipio.

Se trabajó en distintos grupos, subdivididos por los coordinadores en área social, área de la tercera edad y en el llamado Grupo Federal, vocero de los intereses de las localidades más postergadas.

Los participantes fueron ciudadanos de todas las edades, de cada paraje, de distintas profesiones y oficios, de distintas religiones y partidos políticos, de muchas instituciones intermedias y también un gran predominio de mujeres.

Todos los trabajadores de la salud estuvieron representados en sus distintas funciones, sin contar con la presencia de los integrantes del Círculo de Médicos de Verónica. De esta forma, estos perdieron la oportunidad de participar y delinear el plan de salud, dando lugar a una oposición con la nueva política sanitaria que se instrumentaría desde entonces.

Al final de la jornada se desarrolló un plenario en el que se expusieron las síntesis de los trabajos de cada comisión. Los grupos de salud diagramaron un plan de reuniones periódicas semanales en escenarios cambiantes, con el objeto de difundir las ideas y darle forma al proyecto. Este sería el comienzo del programa *Indio Sano*.

A partir de los encuentros de la comisión de salud se manifestó la necesidad de identificar a los grupos de salud con algún nombre. Se denominaron en un principio Comisiones de Salud y posteriormente *Consejos Vecinales Locales de Salud*, los cuales, con el propósito de trabajar en forma conjunta para coordinar objetivos e intercambiar experiencias y dándole un verdadero significado federalista, conformarían el *Consejo Vecinal Federal de Salud*. En el mismo estarían representados - por uno o dos de sus integrantes - los Consejos Locales.

Hasta el momento existen tres Consejos Vecinales Locales de Salud en Pipinas, Punta del Indio y Verónica y se encuentra en formación en la localidad de La Viruta. Además de los Consejos de Salud existen: el Consejo de Turismo, Ecología y Medio Ambiente en Punta del Indio y el Consejo de Cultura y Deporte y Producción en Verónica.

El Consejo Vecinal Local de Salud sería la estructura sólida e idónea para la descentralización de toda acción de salud y el espacio apropiado para llevar a cabo una verdadera participación comunitaria en la gestión de salud, convirtiéndose en una herramienta fundamental para lograr el desarrollo comunitario.

La participación comunitaria debe ser activa, consciente, responsable, voluntaria,

coordinada y sostenida. Para lograrlo, el Consejo Federal tomó como referencia la reflexión de la Organización Mundial de la Salud (O.M.S.), que indica:

*“Es deseable que la persona que vaya a realizar un trabajo comunitario reúna las siguientes condiciones:*

- *Que tenga facilidad para relacionarse con las personas.*
- *Que tenga interés y vocación de servicio.*
- *Que tenga interés en conocer a su comunidad.*
- *Que logre ser reconocido por la comunidad.*
- *Que comprenda que las personas tienen, además de problemas de salud, deseos, esperanzas y temores.*
- *Que comprenda que las personas pertenecen a una familia.*
- *Que conozca el lenguaje de las personas de su comunidad.*
- *Que sea respetuoso y tolerante de la manera de ser de las personas.*
- *\* Que tenga disciplina en el desempeño de las actividades del trabajo comunitario.*
- *Que disponga de creatividad y habilidad de ejecución que otorguen flexibilidad a los ajustes de programación y realización de las acciones.*
- *Que tenga confianza, paciencia y sentido del humor.”*

En uno de los Encuentros Federales realizado en Las Pipinas, se firmó el anteproyecto del programa Indio Sano, elaborado por el Dr. Juan Alberto Reichenbach y gestado, consensuado y normatizado por los consejos vecinales de Las Pipinas, Verónica y Punta del Indio.

Constituido el nuevo gobierno municipal, el Honorable Concejo Deliberante, en uso de sus atribuciones, sancionó el 26 de febrero de 1996 por ordenanza municipal número 25/96 la instauración del *Sistema de Salud Pública Municipal Indio Sano*, con su respectiva reglamentación y anexos, la cual contempla sus objetivos generales, específicos y subprogramas.

En esta ordenanza se reconocía a los Consejos Vecinales Locales de Salud, como organismos no gubernamentales con representación distrital, donde se establece que los miembros de estos consejos no percibirán ningún tipo de retribución por el desempeño de sus funciones. Asimismo, se determinó que cada consejo redactaría su propia reglamentación interna.

Se otorgaría una banca honoraria a cualquier vecino, que en forma independiente o como representante de alguna institución intermedia o Consejo Vecinal deseara plantear inquietudes relacionadas con problemáticas de la comunidad, con previo aviso al Honorable

Concejo Deliberante. Quién o quiénes ocuparen la mencionada banca, tendrá o tendrán voz, pero no voto ya que la relación existente entre este programa y el municipio no es vinculante, sino sólo de carácter asesor.

Este plan de salud, inédito en nuestro país, tiene líneas directrices y acciones encaminadas a luchar contra las causas prevalentes de morbi-mortalidad. Está basado en la Atención Primaria de la Salud, que es la puerta de acceso al Sistema, en el cual, su principal protagonista es la comunidad y sus piedras angulares son: el Sistema de Médico y Enfermera de Familia y la Participación Comunitaria a través de los Consejos Vecinales Locales de Salud.

Las metas que se plantearon desde un primer momento fueron: una revolución educativa a través de una propia cultura regional sanitaria, una atención continua y equitativa y la prevención de riesgos antes del desarrollo de la enfermedad.

El objetivo general de este plan de salud es mejorar los niveles de salud de la población para el año 2000. Específicamente se propuso: mejorar la calidad de la salud materno-infantil; disminuir la tasa de morbi-mortalidad por enfermedades infecciosas y parasitarias, como así también reducir la mortalidad por enfermedades no transmisibles; elevar la calidad de la atención odontológica y promover actividades que favorezcan al control de factores de riesgo.

Se crearon actividades para lograr con éxito la implementación de los objetivos específicos sobre enfermedades no transmisibles. En este sentido se intentó por una parte, promover la participación intersectorial a través de los medios de comunicación social; programas para educación primaria, media y superior; de ejercicios físicos y de recreación; culturales; de seguridad vial, laboral; de higiene comunal; de ecología en aguas, ambiente y alimentos; ordenanzas para la restricción del alcohol, el tabaquismo, el maltrato y la drogadependencia.

Por otra parte se consideró elevar la calidad de la atención médica primaria a través de la promoción de la salud y la prevención de enfermedades, controlando los factores de riesgo (hipertensión arterial, hipercolesterolemia, hábitos dietéticos inadecuados, hábito de fumar, sedentarismo, alcoholismo, estrés, drogadependencia, maltrato, accidentes, suicidios) y elevar la calidad de la atención médica hospitalaria, considerando atender en forma inmediata al paciente, garantizando el diagnóstico y los tratamientos precisos y oportunos, priorizando la atención de las urgencias y cumpliendo con el criterio de ingreso precoz en los casos pertinentes.

Todo esto a su vez impuso desafíos y en este caso estos radicaron en lograr que el seguimiento de pacientes con enfermedades crónicas fuera realizado con una adecuada

investigación y lograr que la población conozca los riesgos del consumo de alcohol, drogas, tabaco y las dietas inéditas.

Nos comprometimos, junto con el grupo básico de trabajo, a investigar cada dos meses todo el sistema municipal de la salud, la situación de la salud y enfermedades de cada área y sector, con modificación o permanencia de los respectivos programas, desarrollando el diagnóstico precoz de la población y garantizando la rehabilitación de base comunitaria.

En especial, se decidió posibilitar el inicio temprano de la rehabilitación durante el período de hospitalización en todos los pacientes con accidentes vascular encefálico y garantizar la continuidad en su hogar; lograr la rehabilitación y reincorporación social y laboral en el 80 % de los pacientes con infarto agudo de miocardio y alcanzar un 40 % de rehabilitación en alcohólicos, fumadores y drogadependientes.

Se trataría de promover la adquisición de hábitos saludables de alimentación; adiestrar a todos los médicos y enfermeros de familia, servicios de urgencia, unidades cerradas y ambulancias en el manejo de técnicas de reanimación y mantenimiento de la vida en caso de paro cardiorespiratorio. De esta forma intentaríamos garantizar que el 20 % de la población maneje esta técnica.

Por último, intentaríamos dedicarnos a la investigación de los problemas de salud del sector para mejorar el estado de salud de la familia, la comunidad y el ambiente, con la comunidad como protagonista, intentando educar para la salud y mantener una red informática municipal Indio Sano.

El *Sistema Municipal de Salud Pública Universal Indio Sano* consta de distintos subprogramas, con sus respectivos anexos:

- *Subprograma Municipal de Atención Materno Infantil*, mediante el cual se pretende mejorar en cantidad y calidad la atención gineco - obstétrica, pediátrica y del adolescente, priorizando los grupos de riesgo; reducir las tasa de mortalidad materna, perinatal, preescolar, escolar y del adolescente; reducir la incidencia del recién nacido de bajo peso y adecuar el funcionamiento y la organización del sistema ambulatorio de atención a la mujer, el niño y el adolescente adecuándolo al Sistema del Médico de Familia.
- *Subprograma Municipal para la Reducción del Bajo Peso al Nacer*: el mismo se propone mejorar la salud de las madres a través de medidas que actúen sobre los principales factores de riesgo que puedan afectarlas, reducir la incidencia del bajo peso al nacer (entendido por menos de 2.500 gramos) debido a que esto constituye uno de los orígenes de mortalidad infantil y perinatal, y de esta forma actuar



específicamente sobre sus causas. Las actividades específicas de este subprograma consisten también en disminuir la prevalencia del embarazo en las adolescentes.

- *Subprograma Municipal de Normatización y Educación Continua para la Salud de la Infancia (Gurises 1 y Gurises 2)* que se propone lograr la educación continua en todos los establecimientos asistenciales públicos o privados a través de un Sistema de Educación Continua de Posgrado - a distancia y en forma presencial -, lograr la normatización de problemas de salud y enfermedades prevalentes en pediatría y una actualización permanente en los temas de salud.
- *Subprograma del Médico y Enfermera de Familia*: con este programa se respondió a dos de las principales demandas de la población: la distancia y la movilidad de los especialistas en salud. El Médico de Familia y la Enfermera constituyen el equipo de salud del sector y se encuentran las 24 horas al servicio de la comunidad: por esta razón pueden recibir consultas nocturnas de urgencia y solicitudes de atención domiciliaria, las cuales deben ser cubiertas integralmente por alguno de los dos. Además deben cumplir actividades hospitalarias - una guardia semanal fija y una rotativa mensual -.

Cada médico de familia atiende hasta mil personas, lo cual representa aproximadamente un total de doscientas familias. Este sistema de permanencia funciona en las localidades de Punta del Indio y Pipinas, mientras que en Verónica, cabecera de partido, el programa está dividido en áreas programáticas, siempre teniendo en cuenta la cantidad de pacientes que un médico pueda llegar a atender. Este es el primer nivel de atención. En un segundo nivel, los médicos de familia realizan la internación ambulatoria: es el médico el que se traslada, no el paciente.

Se analizan mensualmente en los grupos básicos de trabajo de los médicos, enfermeros de familia y en el hospital, todos los fallecimientos, especialmente en los que ocurran por: infarto de miocardio, asma, accidentes vasculares encefálicos, diabetes, trauma, suicidio y cáncer. En estos casos deberá determinarse los factores que influyen en los fallecimientos para la consiguiente toma de medidas. A la vez, se realizan análisis mensuales en los hospitales y con los médicos de familia sobre las principales causas de morbilidad y trabajar sobre las respectivas normas de diagnóstico y de tratamiento.

- *Subprograma de Anticipación y Detección de Enfermedades*: el mismo se propone exteriorizar afecciones en un estadio en el cual el tratamiento adecuado puede tener mayor efectividad, reduciendo la morbi - mortalidad y las complicaciones; diagnosticar

en un individuo aparentemente sano afecciones no conocidas; prioridad el protagonismo de los habitantes del Partido de Punta Indio en el sector salud y jerarquizar la acción en el trabajo del Médico de Familia.

- *Subprograma Vademécum Municipal Básico:* intenta crear un sistema de selección de fármacos para que toda la comunidad pueda contar con la especialidad necesaria indicada por el profesional correspondiente de acuerdo a las normas de criterio, diagnóstico y tratamiento del Programa Indio Sano. Este Vademécum se divide en Vad (A) de consulta externa; Vad (B) de internación y especialidades y Vad (C) de terapia intensiva, neonatal, pediatría y adultos.
- *Subprograma Laboratorio Municipal Básico:* se corresponde directamente con la normatización de las patologías que serían el instructivo para su adecuada utilización. Por estos motivos se idearon cuatro niveles de demanda Lab (A): consultas ambulatorias, urgencia y prevención; Lab (B): internación; Lab (C): especialidades y Lab (D): terapia neonatal, pediatría, adultos. Las mismas están destinadas a priorizar su uso de acuerdo a la complejidad de la patología y la indicación del especialista.
- *Subprograma Historia Clínica Familiar Municipal* que se encargaría de realizar un documento individual para todos los habitantes de Punta Indio. El mismo contempla la formación de veinte agentes municipales de atención - trabajadores de atención esencial (T.A.E.) -, quienes surgidos del seno mismo de la comunidad y dotados por naturaleza de una gran vocación de servicio hacia sus semejantes, serían y deberían ser, los eslabones fundamentales para establecer la red social solidaria y llevar a cabo la transformación social, a partir de la salud. Los Consejeros Federales - a pedido del Intendente - se encuentran abocados a la carrera municipal de agentes sanitarios - T.A.E -. Además están dedicados a la elaboración de la currícula y a la determinación del perfil deseado.
- *Servicio de Diagnóstico Municipal por Imágenes.* El mismo se desarrolla en los hospitales de Verónica, Punta Indio y Pipinas, los cuales cuentan con equipamiento de radiodiagnóstico, ultrasonografía y placas radiográficas para su realización.
- *Programa Inicial de Posgrado en Medicina General Indio Instruido,* cuyo objetivo es la formación de recursos humanos en medicina general con la estrategia general de la Atención Primaria de la Salud y el perfil del médico, epidemiológico y social. En este subprograma están incluidos los anexos: Funciones del próximo hospital municipal, basado en la promoción, protección, recuperación de la salud y rehabilitación del paciente; Sistema de Salud Mental Indio Sano, a través del cual se diseñaría un plan

de atención para los enfermos psiquiátricos mediante una Red Asistencial Integrada en el paciente ambulatorio, propendiendo a la permanencia del enfermo en su medio comunitario y la internación psiquiátrica en el Hospital General; y la habilitación del consultorio del médico de familia en la casa del niño Eva Perón de la ciudad de Verónica para captar a las familias a través de la atención de los niños que concurren a la Casa del Niño.

- *Subprograma del Control de la Tuberculosis*, mediante el cual se intentaría reducir en forma significativa la morbilidad y mortalidad de la enfermedad y disminuir rápidamente su transmisión. Las técnicas para desarrollar este subprograma serían la utilización de regímenes estandarizados de quimioterapia de corta duración, asegurar la provisión regular de medicamentos a los centros de salud, asegurar la toma regular de los medicamentos, solicitar un estudio directo a todos los sintomáticos respiratorios, notificar adecuadamente todos los casos, garantizar el estudio de los contactos de casos a través de la asistente social o la enfermera de familia, supervisar y evaluar permanentemente el programa y descentralizar la atención del paciente.
- *Subprograma Indio Rural* en las escuelas rurales de Alvarez Jonte: se encargaría de la captación inicial de las demandas de los pobladores mediante la atención periódica programada en las Escuelas N° 3, 13 y 9 de esta localidad, la implementación del Consultorio del Niño Sano, las reuniones de educación para la salud, la captación del grupo familiar para la atención de las enfermedades de los escolares.

Los consejeros federales de salud elaboraron y redactaron el decreto reglamentario que normaliza la organización y funcionamiento de los Consejos Vecinales Locales de Salud y el Consejo Vecinal Federal de Salud, consensuado y acordado en un plenario federal. Este decreto reglamentario sirve como modelo para que otros consejos elaboren el propio, tal como lo ha hecho el Consejo de Cultura y Deporte.

Creemos que para llevar a cabo políticas de salud, es necesario una estrategia diferente, por este motivo el programa Indio Sano contará con una atención primaria de la salud (A.P.S.), que al igual que otros países de Latinoamérica, consta de los siguientes objetivos: aumentar la esperanza de vida a más de 70 años; mantener la cobertura de inmunización al 90%; eliminar el tétanos neonatal y el sarampión; reducir a la mitad la mortalidad por enfermedades respiratorias agudas y por diarrea en menores de cinco años; alcanzar una cobertura de vigilancia del crecimiento y desarrollo de los menores de cinco años a un 80%; reducir la prevalencia de bajo peso al nacer y prematuridad; lograr que los niños sean

amamantados por lo menos hasta el cuarto mes de vida; alcanzar la mayor cantidad de habitantes con agua potable; y lograr mayor cobertura en servicios de salud.

Estas metas han sido elaboradas en la reunión cumbre en favor de la infancia, celebrada en el mes de septiembre de 1990 en Nueva York y para que puedan concretarse, deberá tenerse en cuenta las acciones integrales de prevención, promoción, protección, curación y rehabilitación. Estos ítems se acordaron en la reunión del Consejo Vecinal Federal de Salud realizada en Las Pipinas.

Los resultados se consideran positivos y hasta la fecha, los consejos realizaron cuatro Plenarios Federales de Salud. En el primero de ellos, el Dr. Juan Alberto Reichenbach fue propuesto por una decisión popular como director de Política de Acción Social y Salud. La primera etapa del plan de salud – que comprende la ya desarrollada y la que se desarrollará dentro de los cuatro años de esta gestión municipal - se consideró de gran importancia el arribo de los médicos de familia, ya que se produjo un mayor caudal de prestaciones sanitarias, tanto en la prevención como en la asistencia médica.

El 18 de enero de 1996, en la Municipalidad de Punta Indio, se reunió el Consejo Vecinal Federal de Salud con el intendente municipal, Dr. Luis Colabianchi; el director de política de acción social y salud, Dr. Juan Alberto Reichenbach y el coordinador de los médicos de familia, Dr. Diego Torino. En esa reunión, se evaluó el accionar del nuevo sistema de salud puesto en marcha en el distrito, realizándose un diagnóstico precoz de la situación.

Paralelamente a la satisfacción de los habitantes del Partido, quienes aceptaron y apoyaron al Sistema de Salud, iba creciendo la disconformidad de unos pocos que sintieron afectados sus intereses personales, realizando manifestaciones de desagrado a través de los distintos medios de comunicación, recurriendo a métodos antiéticos, difamando y agrediendo a los médicos de familia, con lo que atacaron de ese modo, no sólo a dichos médicos y al actual sistema de salud, sino a su propia comunidad, la cual había participado en la Jornada Programática para un nuevo municipio y gestó lo que hoy se conoce como Plan de Salud Indio Sano. Paradójicamente, quienes criticaron, estuvieron ausentes en ese protagonismo histórico que vivenciaron gran cantidad de habitantes del nuevo partido.

Realizando una estadística de comparación entre un antes y después de la implementación de Indio Sano, se puede afirmar que en el segundo semestre de 1995, previo a la implementación de Indio Sano, indica que el total de consultas médicas fueron 7.167 (tomando los pueblos de Pipinas, Verónica y Punta del Indio) y el total de consultas odontológicas fueron 1.553 (en Verónica y Punta del Indio). Luego de la implementación del programa, en el primer semestre de 1996, las consultas médicas aumentaron un 40% y las

odontológicas un 0,5%.

Durante el primer semestre de actuación del programa Indio Sano, se realizaron 10.985 consultas médicas; 5.031 prácticas de enfermería; un total de 2.199 inmunizaciones; 47 internaciones; 1.863 prácticas odontológicas y 370 consultas de fonoaudiología realizadas en la Policlínica Docente de Verónica.

Poco a poco, fueron incorporándose nuevos servicios como consultorios de psicología; de psicología infantil; de psiquiatría; de asesoría legal; de psicopedagogía; y de odontología en Pipinas. Además se creó la casa del médico de familia en el barrio La Loma de Verónica - que realizó casi doscientas consultas en quince días - y el programa de médico de familia en escuelas rurales.

Hasta que se concretó la división del partido de Magdalena, la unidad sanitaria de Verónica - actualmente llamada Policlínica Manuel Ferradaz - pertenecía a la Dirección de Atención Primaria de Salud de la Región Sanitaria XI del Ministerio de Salud de la Provincia de Buenos Aires y las demás unidades sanitarias, dependían del municipio de Magdalena. Por tal motivo, no se cuenta con registros de datos estadísticos anteriores. En el año 1995, se pudieron registrar 14.800 consultas de asistencia médica, en el año 1996, 27.801 consultas y hasta octubre de 1997, 29.184. Es decir que con el nuevo sistema de salud pública municipal Indio Sano, las consultas en salud crecieron en un 97%.

Con estos resultados, creemos que la memoria colectiva, el vecinalismo fecundo luchando detrás de objetivos comunes y el tratar de encontrar en el disenso las grandes coincidencias que condujeran al mismo camino, lograron concretar la autonomía de estos pueblos tan ansiada por años y el nacimiento del nuevo partido de Punta Indio, a lo cual se sumó, como resultado de participación comunitaria, el Plan de Salud Pública Municipal Indio Sano, gestado por una comunidad consubstanciada con el precedente histórico del que fue protagonista. El éxito del programa se referencia en nuestro perfil epidemiológico, la participación comunitaria, la firme decisión y voluntad política que lo hizo posible, el nacimiento del sistema del médico de familia, la concepción ampliada del fenómeno de salud y enfermedad y la potencialidad transformadora de la sociedad. Creemos que es necesario que la comunidad sea sujeto y objeto de sus propios cambios y que no sea dirigida a realizar funciones que correspondan a intereses particulares, de fines políticos o económicos. Partiendo de esta concepción de la comunidad y de su papel en el desenvolvimiento de los programas de salud, hemos desarrollado lo que llamamos Consejos Vecinales Locales de Salud. Estos Consejos, son un mecanismo de participación y concertación de los diferentes sectores que componen la comunidad en el ámbito local, en contacto directo con las

actividades sociales, económicas y de servicios. Sus miembros, son vecinos que contribuyen en forma espontánea, solidaria y voluntariamente.

## **CREACION DE LA PLANTA DE TRATAMIENTO DE RESIDUOS SOLIDOS (TAPALIM)**

Angela Mugnolo<sup>26</sup>

Esta experiencia presenta el desarrollo de una planta de tratamiento de residuos sólidos urbanos en una pequeña localidad del centro bonaerense.

Tapalqué se encuentra situado en el centro geográfico de la provincia de Buenos Aires, a 270 Km. de la Capital Federal. Limita al norte con el partido de General Alvear, al noreste con Las Flores, al este con el de Azul, al sudoeste con el de Olavarría y al oeste con el de Bolívar.

Su población, según datos del Censo Nacional de Población y Vivienda de 1991 era de 8.116 habitantes, de los cuales un 74% era población urbana y un 26% rural. El crecimiento de la misma fue lento, ya que la variación intercensal de la población fue de un 0,6%. En los últimos treinta años, la población urbana creció en más de dos mil habitantes, mientras que la población rural descendió en más de tres mil.

La localidad se halla situada en la región de la Cuenca Deprimida del Salado, que conforma una extensa llanura con campos bajos e inundables.

La principal actividad económica de la zona es la agropecuaria, destacándose

---

<sup>26</sup> Responsable técnica de TAPALIM. Municipalidad de Tapalqué (provincia de Buenos Aires)

especialmente la cría de ganado vacuno. Debido a las condiciones del medio, la misma tiene un bajo nivel de contratación de mano de obra. La baja rentabilidad de esta actividad produjo durante las últimas décadas una marcada disminución de los puestos de trabajo en el sector lo que se refleja en la distribución de la población urbana y rural.

La actividad industrial es reducida, debido a que existe sólo una empresa de tipo zafrera que contrata a más de ciento cincuenta operarios, lo que imposibilita la estabilidad laboral del personal.

Según estimaciones de la Dirección de Estadísticas de la Provincia de Buenos Aires, el producto bruto agropecuario del partido tuvo la siguiente evolución hasta mediados de la década del ochenta: considerando los quinquenios que van desde 1971 a 1975 y desde 1981 a 1985, el producto bruto agropecuario del partido aumentó el 9,9%; el producto bruto agrícola aumentó el 145%, mientras que el ganadero disminuyó un 13,3%. La participación del sector agrícola pasó de un 14,6% a un 32,6% en el primero y último quinquenio considerado. Y para el año 1986, la participación del subsector agropecuario en la generación del producto bruto interno fue de un 77%, de los cuales un 55,4% correspondía a la ganadería y un 21,6% a la agricultura.

En Tapalqué se recolectan aproximadamente cuatro toneladas de residuos diarios. Estos, antiguamente se distribuían en diferentes predios sin ninguna tecnología ni preselección, lo cual formó basurales a cielo abierto, causantes de serios problemas ambientales a los barrios cercanos.

El último terreno destinado como basural estaba ubicado a muy pocos metros de un barrio de la planta urbana y del arroyo Tapalqué. Esto generaba olores nauseabundos, gran proliferación de roedores e insectos, principalmente moscas y eran frecuentes las quejas de los vecinos, por el humo de la quema y la voladura de los materiales livianos.

Desde el punto de vista sanitario, esto constituía un riesgo latente, pues hay más de cuarenta enfermedades relacionadas a los basurales a cielo abierto y además estos son considerados como un importante foco de contaminación del suelo, del aire y principalmente del agua. Los lixiviados que producían los residuos se percolaban por el terreno y depositaban en las reservas acuíferas, afectando no sólo a aquellas personas que carecían de la red de agua corriente, sino a toda la población, ya que el arroyo - distante a pocos metros del lugar - es utilizado como toma de agua de la planta potabilizadora y además como zona recreativa debido a que existe en la localidad un popular balneario.

Teniendo en cuenta esta problemática ambiental ocasionada por los residuos en la ciudad de Tapalqué, creímos necesario elaborar un proyecto para que se dejase de arrojar la

basura en lugares inadecuados, por lo cual consideramos conveniente adoptar un tratamiento integral y realizar una reconversión total del circuito de residuos de la ciudad de Tapalqué.

La municipalidad decidió realizar un proyecto para la construcción de una Planta de Tratamiento de Residuos Sólidos Domiciliarios, con el fin de disminuir los factores de riesgo sanitario. TAPALIM está ubicada en un predio de cinco hectáreas, al este de la planta urbana, de fácil acceso a los camiones recolectores y situada en un área parcialmente forestada.

El Ejecutivo Municipal se puso en contacto con el Servicio Alemán de Expertos Seniors, una organización que ofrece profesionales con amplia experiencia en diversos temas. El ingeniero Gottfried Kochendorfer, integrante de la misma, con amplio currículum y conocimientos en planificación, construcción y manejo de instalaciones para la eliminación y depósito de los residuos, llegó a la localidad para asesorarnos en la implementación del proyecto. Además se solicitó la colaboración de una consultora ambientalista, para supervisar el método operativo a implementar.

La creación de esta planta era la meta general de este proyecto, pero esto implicaba la consideración de los distintos objetivos específicos que se tuvieron en cuenta. Existieron propósitos ecológicos cuyos fines radicaron en evitar la contaminación del hábitat, contribuir a la utilización regional de los recursos naturales reincorporando materiales al ciclo productivo mediante el reciclado; eliminar el basural a cielo abierto y con ello el principal foco de contaminación de los suelos, aire y fundamentalmente del agua y recuperar o aumentar la fertilidad de los suelos mediante la aplicación de abonos naturales, elaborados mediante la técnica de lombricultura.

Los objetivos de tipo sociales se pensaron para la generación de empleos en la actividad de reciclaje de residuos, la cual fue considerada una actividad socialmente útil; la incorporación de nuevas pautas culturales y hábitos que tendieran hacia la conservación y mejora del medio ambiente a través de la participación de la comunidad en la separación domiciliar de los residuos, para que de esta forma los habitantes de Tapalqué tomaran conciencia de los efectos que causa la contaminación ambiental y mejorar la calidad de vida de la población a través del cumplimiento de los otros fines, ya que con el basural a cielo abierto se corrían serios problemas ambientales y de salud.

Persiguiendo el objetivo del autofinanciamiento operativo a mediano plazo, estamos comenzando a implementar un vivero municipal y la comercialización del abono mediante la aplicación de la técnica de lombricultura. Esto último consiste en la elaboración de un buen



compost a partir de la fracción orgánica de los residuos domiciliarios, considerando su factibilidad técnica, viabilidad económica, beneficios para el medio ambiente y aceptabilidad social.

Por otra parte, se decidió incorporar y adecuar las diferentes tecnologías existentes a la realidad de nuestro distrito y así generar una tecnología local viable, apoyada en un conocimiento profundo del mercado recuperador argentino. De esta forma, se decidió optar por la recuperación de la fracción inorgánica a partir de la clasificación y posterior reciclado.

Los planes considerados para el desarrollo del proyecto se encararon a través del análisis del problema objeto de la experiencia, el cual se basaba en la cantidad de desperdicios que los habitantes de Tapalqué producían. Hoy en día, esos desperdicios son considerados como un grave problema para la sociedad y el medio ambiente debido a que el volumen de los mismos ha llegado a niveles considerables. La composición fisicoquímica y la peligrosidad de los residuos que se generan son muy diferentes a la de los materiales existentes en la naturaleza. A esto se suman otras agravantes: la no biodegradabilidad de algunos desechos y su comportamiento desconocido en el futuro. Estas características son algunas veces conocidas, pero muchas otras ignoradas. En consecuencia, el vertido de grandes cantidades de residuos producidos sobre el entorno ocasiona daños irreparables en los ecosistemas.

El compromiso de erradicar el basurero a cielo abierto, se llevó a cabo a través de la realización de distintas reuniones públicas con aquellas familias pertenecientes al barrio afectado, hecho que los miembros del actual gobierno municipal ya tenía como propuesta durante la etapa preelectoral. Posteriormente se analizaron las alternativas de tratamiento existentes, por lo cual se decidió descartar el enterramiento sanitario y la quema e implementar la recuperación de residuos por los beneficios sociales y ecológicos que este sistema brinda.

Una vez analizada la problemática de los residuos en la localidad, la alternativa fue considerarla en forma global, ya que la generación y acumulación de desechos es un problema mundial, y a la vez un proceso constante y creciente.

Posteriormente se confeccionó el anteproyecto y un análisis de los costos de inversión. Se eligió el sitio de implantación de la planta de tratamiento para el cual se tuvieron en cuenta distintos factores, como la dirección del viento, de tal forma que los eventuales olores no pudieran llegar al ejido urbano, el camino de acceso de los camiones recolectores y que estuviera ubicado en una zona arbolada. Otro factor importante fue el escurrimiento de las aguas subterráneas y con estas consideraciones se construyó la Planta de Tratamiento de Residuos Sólidos Domiciliarios aguas abajo respecto de la ubicación de la planta urbana.

A partir de aquí se diagramó la campaña de difusión apuntando a concienciar a los vecinos sobre la importancia de su participación y la idea de que ellos pueden solucionar en parte el problema que generan sus propios residuos.

Teniendo en cuenta que la problemática planteada no presentaba antecedentes reglamentarios en el ámbito nacional, se hizo necesario dictar una normativa local de aval al emprendimiento realizado. A tal fin, el Departamento Ejecutivo puso a consideración del Honorable Concejo Deliberante un proyecto de ordenanza para llevar a cabo la instalación de la planta, que fue aprobado por unanimidad, lo que demuestra el compromiso de toda la ciudadanía por medio de sus representantes para encontrar una solución viable a este grave problema.

Llevar a cabo la campaña fue una tarea multidisciplinaria ya que nos valimos de todos los medios de información local, las escuelas, las instituciones públicas y privadas, las entidades intermedias y fundamentalmente de la población en general que voluntariamente jugaría un papel predominante en todo el desarrollo de este proyecto social.

Actualmente, la campaña de concienciación es constante y la población se ve permanentemente incentivada a formar parte del proyecto. Esta campaña se desarrolla mediante información actualizada que se les brinda a los habitantes de Tapalqué, quienes van siguiendo el desarrollo del proyecto y también tienen la posibilidad de visitar las instalaciones o trabajar voluntariamente en la correcta clasificación de la basura.

TAPALIM se inauguró el 11 de julio de 1997. El nombre y el logotipo del emprendimiento surgieron de un concurso realizado entre las distintas instituciones educativas.

El proyecto TAPALIM se pone en marcha diariamente en el domicilio de cada uno de los vecinos de Tapalqué, los que utilizan tres bolsas diferentes (sin tener en cuenta el color): una para restos de comida denominados residuos compostables; otra para los papeles, cartones, vidrios, plásticos, latas, denominado residuos reciclables y otra para los pañales, algodones sucios, vendas, jeringas, agujas, denominados residuos patogénicos.

La recolección se realiza de domingos a viernes a partir de las diecinueve horas. Una vez que las bolsas ingresan a la planta, se descargan en la plataforma de separación y luego se clasifican y seleccionan los materiales en forma manual abriendo bolsa por bolsa y se van depositando en carretillas.

Las bolsas descargadas se acopian en forma separada y se enfardan. Los componentes de la fracción reciclable son tratados de distintas formas: los papeles y cartones se prensan por separado, formando fardos de cartón corrugado y papel; el vidrio se clasifica en botellas de sidra y mezcla, triturándose esta última; las latas de aluminio y hojalata se prensan, se

embolsan y se acopian; los elementos plásticos se presan y seleccionan, separándolos según el tipo: el P.E.T. y el polietileno de baja y alta densidad; los textiles se clasifican. Todos estos materiales acondicionados se comercializan en distintas empresas recicladoras. Las pilas y baterías son estabilizados en bloques de cemento con una sustancia secuestrante y neutralizante de los percolados que eliminan con el envejecimiento. Las bolsas de polietileno sucias se enfardan con el descarte y se las utiliza para nivelar el terreno del antiguo basural. Con la hojalata se realizan fardos de aproximadamente 90 kilogramos.

La materia orgánica que queda en la plataforma se somete a una molienda para homogeneizar su tamaño permitiendo que el proceso de compostaje sea más parejo y se produzca en forma aeróbica. Luego se traslada a la cama de compostaje, en donde a través de un proceso natural, distintos microorganismos como hongos y bacterias producen la estabilización de la materia orgánica.

Al cabo de 45 días aproximadamente se forman camellones y se incorporan lombrices rojas californianas (*Eisenia Foetida*) cuya característica fundamental es su capacidad de alimentarse de residuos compostados y excretarlos en forma de tierra fértil. Una parte de este excelente abono orgánico sería utilizado en un vivero forestal a construirse en el mismo predio.

A pesar de la alta tasa reproductiva de estas lombrices y debido a que la fracción orgánica representa un gran volumen de materia a tratar, se construyó un invernadero para cría - se comenzó con 500.000 lombrices -. Periódicamente se extrae una fracción y se siembran en los camellones de compost para que procesen la basura. La fracción patogénica es incinerada en un horno pirolítico, las cenizas obtenidas son tratadas de la misma manera que las pilas y baterías.

La disposición final del residuo remanente, al que no se le puede aplicar otro tratamiento, constituyen el relleno sanitario a implementar dentro de cavas convenientemente provistas de una membrana impermeable.

Se construyó una Depuradora Verde, que consiste en una laguna convenientemente impermeabilizada, con plantas acuáticas, como las totoras, que junto a hongos y bacterias, forman un ecosistema particular que se denomina *phragmitetum* que depuran las aguas residuales. Estas provienen de los lixiviados de la cama de compostaje y el agua utilizada diariamente para la limpieza de las instalaciones.

En la planta trabajan un responsable técnico; un capataz que antiguamente comercializaba residuos; siete operarios - personal municipal - que rotan sus tareas y de los cuales cinco realizan la separación de residuos en la rampa, es decir que apartan los distintos

materiales por tipo y/o destino y dos de los operarios que trabajan en el acondicionamiento de los materiales. Existe también una persona que se encarga del mantenimiento del predio, otra que se dedica a la vigilancia y un operador en el horno pirolítico.

Para financiar este programa, la municipalidad utilizó los recursos afectados mediante el convenio suscrito con la provincia de Buenos Aires, conforme al Plan de Inversiones establecido por Ley 11.376, denominado Priba II, de \$ 60.000, para la construcción de la planta y con fondos propios se terminaron de cubrir los gastos que esta demandaba. Además se obtuvo un subsidio del Ente Provincial de Regulación Eléctrica (EPRE) por \$ 6.000. Los egresos por mano de obra fueron de \$ 79.492.

La cadena decisional involucrada en este programa comienza por el intendente, Dr. Ricardo Toribio Romera; la Dirección de Obras Públicas, un responsable técnico, que a su vez cuenta con asistencia técnica y la dirección de Cultura, Deportes y Turismo; el personal de recolección; un capataz; promotoras del proyecto y operarios.

Teniendo en cuenta que este proyecto se ha puesto en marcha desde el mes de julio de 1997, podemos realizar una evaluación del impacto en la sociedad, el cual es muy positivo porque una buena proporción de la población participa separando la basura en su casa. En lo que respecta al compromiso de los vecinos hay un interés constante por saber cómo se va desarrollando el proyecto. Las visitas a TAPALIM son frecuentes y los contingentes que llegan de localidades vecinas y funcionarios de otras comunas que se acercan, no lo hacen sólo para conocer sino también para imitar.

Los docentes cuentan con un recurso didáctico muy valioso al realizar visitas guiadas con sus alumnos. Con este desempeño activo, las entidades educativas materializan el apoyo al emprendimiento. Se realizan en las escuelas talleres de ecología, según los distintos grados y se les explica a los chicos las diferencias entre los distintos materiales. A su vez, en los jardines de infantes se difunde el proyecto, mediante juegos.

Después de las visitas de las escuelas a la Planta de Tratamiento de Residuos, los chicos realizaron trabajos en el taller de plástica y cada mes se hacía una exposición, que integraban todos los colegios.

El programa llevado a cabo tiene un alto grado de inserción en la comunidad, por lo cual consideramos que el componente social ocupa un lugar relevante en proyectos de esta naturaleza. La participación de la población es constante. Están involucradas diversas instituciones locales, debiéndose destacar la participación del taller protegido *Una Oportunidad*, integrado por jóvenes discapacitados que no pueden insertarse en el mercado laboral y que en este caso tienen la oportunidad de realizar pequeños

microemprendimientos, como la fabricación de cepillos, escobas, sobres y bolsas de residuos. El taller es el que se encarga de proveer a la comunidad las bolsas de residuos para la separación de la basura.

Las entidades deportivas difunden el emprendimiento a zonas vecinas a través de los eventos, por ejemplo con el uso de remeras con el logotipo de TAPALIM. El Consejo Escolar y las instituciones educativas de todos los niveles de la enseñanza participan y difunden este trabajo a través de las visitas al lugar y de talleres. También se cuenta con el apoyo de los medios de comunicación que realizan entrevistas de distintos tipos.

Cuantitativamente se realizan en forma periódica diferentes caracterizaciones: pesaje, que nos informa sobre la cantidad de basura que se produce, cómo evoluciona a lo largo del tiempo y cuáles son las diferencias estacionales que se producen; macro y microaproximación, que indica la proporción de cada tipo de componente en la basura permitiendo caracterizar los residuos de la localidad y participación ciudadana que permite saber que cantidad de personas realiza la selección en sus viviendas.

Un 59% de los residuos de la localidad de Tapalqué son de composición orgánica, mientras que un 10% está compuesto de plásticos, un 3% de metales, un 5% de papeles, un 2% de vidrio, un 3% de trapos, un 1% de tetrabrik y un 12% son patogénicos.

Los resultados de esta experiencia se verifican en los hechos que de ella se desprenden. Se han ido implementando mejoras, como la adquisición de una minicargadora frontal para el traslado de fardos y otros materiales pesados, la instalación de una cinta transportadora que lleva los residuos orgánicos desde la rampa de clasificación hacia una trituradora que se encuentra fuera del galpón de separación y de esta forma se disminuyó el tiempo de permanencia de los residuos en el recinto y se mejoraron las condiciones de trabajo de los operarios ya que tienen menos contacto con los desperdicios. Se adquirió una hidrolavadora con la cual se realiza la limpieza de las instalaciones con agua caliente a presión. Se construyó una cama de compostaje, que permite airear los residuos orgánicos y recoger los lixiviados, que luego de pasar previamente por una cámara sedimentadora primaria de sólidos, son llevados a la depuradora verde. Por último, se adquirió el horno pirolítico para el tratamiento de la fracción patogénica.

La participación ciudadana en la clasificación de los residuos aumentó considerablemente: a cuatro meses de la creación de TAPALIM, en noviembre de 1997, sólo el 59% de los habitantes de la localidad de Tapalqué clasificaba sus residuos, mientras que para enero de 1998 un 68% de los mismos lo hacía.

La colaboración de la gente no creció paulatinamente, esto se reflejó con los datos

porcentuales de participación ciudadana del mes de mayo de 1998, cuando sólo un 48% del total de pobladores clasificó su basura. Esta baja fue analizada y se decidió cambiar las propagandas en los medios, ya que pensábamos que el mensaje no estaba llegando de la manera esperada. Por esto, hubo un cambio en la cantidad de promotoras, se trabajó más en las escuelas con talleres y visitas guiadas a la planta.

Por otro lado, tuvimos en cuenta que en los meses de enero y febrero siempre se espera una baja en cuanto a la colaboración de la gente porque en época de vacaciones se le presta menos atención a la clasificación y además se interrumpen los talleres en las escuelas. Es por esto, que en ese momento se intensificó la campaña en el balneario municipal, ya que es el lugar de encuentro obligado en verano para los habitantes de Tapalqué, realizando competencias deportivas y juegos para chicos donde los premios eran remeras con los logos de TAPALIM.

Actualmente, consideramos que hemos cumplido los objetivos que nos propusimos cuando evaluamos la posibilidad de llevar a cabo esta experiencia, especialmente con la respuesta positiva de la comunidad, que en última instancia es la única beneficiada mediante esta práctica.

## **DIAGNOSTICO DE LOCALIDAD DEL INTERIOR DE LA PROVINCIA DE CÓRDOBA**

Alicia Sampaoli <sup>1</sup>

Esta experiencia realizada por el municipio de Huinca Renancó presenta las acciones llevadas a cabo para la elaboración de un diagnóstico sobre los problemas y las necesidades de la población de esa localidad.

La ciudad de Huinca Renancó se encuentra en el extremo sur de la provincia de Córdoba, Pedanía Jagüeles, en el Departamento General Julio A. Roca, en el cruce de las rutas nacional N° 35 y provincial N° 21, a 420 Km. de la ciudad de Córdoba.

Su radio municipal es de 175.000 hectáreas. Limita al norte con las comunas de Campillo y Mattaldi, al este con la de Italo, al oeste con la de Villa Huidobro y al sur con la provincia de La Pampa.

---

<sup>1</sup> Consultoría Social

Huinca Renancó incrementó paulatinamente su participación económica en el departamento, lo cual indica su posible preeminencia con relación a otros centros urbanos de la región. Su producción agrícola es destacada, principalmente en los cultivos de maíz, girasol, trigo, sorgo granífero y lino. En la actividad ganadera predomina la cría de ganado ovino y vacuno y además cuenta con un frigorífico. También se practican otras actividades rurales intensivas como la cría de cerdos y aves de corral, adquiriendo los insumos propios en la ciudad de Río Cuarto y comercializando los productos obtenidos de la misma en la zona de influencia.

En referencia a la explotación de suelo, se trabaja la tosca, cuya producción se comercializa en distintos puntos del país. La actividad industrial tiene una importancia menor y sus principales problemas son el decaimiento en las ventas debido al escaso consumo de productos locales, a los gastos fijos elevados, a la competencia desleal y a los márgenes de ganancias poco justos.

La localidad, que es el centro comercial más importante del departamento, no cuenta con el apoyo provincial para la promoción de su industria, existiendo además una falta de decisión política local, de capacitación y de avance tecnológico para ese sector.

El partido no cuenta con el servicio de agua corriente de red. La misma se extrae de perforaciones subterráneas, presentando inconvenientes para el consumo debido a que las napas freáticas están contaminadas por los pozos absorbentes comunes que se utilizan para los desagües cloacales. En la actualidad, existe una comisión de agua integrada por organismos públicos y vecinos, por medio de los cuales se comenzaron a realizar perforaciones para mejorar el servicio con fondos oficiales.

Es posible detectar en la localidad una concentración comercial de mediana intensidad en el área fundacional histórica, con prolongaciones hacia el norte y el oeste y un sector comercial particularizado dedicado al apoyo de ruta que aparece recientemente en la ruta nacional N° 35.

La población total del partido es de 10.000 habitantes, de los cuales un 80% corresponde a la población urbana y un 20% a la población rural. La emigración de población se ocasiona por falta de trabajo, estudio, atención de la salud y falta de vivienda hacia las ciudades de Santa Rosa (provincia de La Pampa), Río Cuarto y Córdoba (ambas de la provincia de Córdoba).

Con el fin de conocer el orden y la prioridad de las acciones que deben realizarse en la ciudad, la Municipalidad de Huinca Renancó decidió elaborar un diagnóstico local - ejecutado

por profesionales idóneos -, para programar, evaluar y llevar a cabo hechos concretos en beneficio de los pobladores, tratando a la vez de incentivar su participación.

El intendente municipal, Dr. Aldo Enrique Bazar, solicitó a mediados de 1996 la realización del estudio, colocándolo a consideración del Honorable Concejo Deliberante, el cual redactó y aprobó la ordenanza respectiva para su implementación y su financiamiento. **¡Error!**

### **Marcador no definido.**

El municipio debía desarrollar estrategias tendientes a la atención de funciones vinculadas a las nuevas realidades urbanas, económicas, sociales, ambientales y otras transferidas desde diferentes áreas gubernamentales; pero para responder a las demandas sociales era necesario contar con datos estadísticos cualitativos y cuantitativos sobre los aportes y las propuestas puntuales.

Debido a las emergencias cotidianas que debían ser resueltas en los diversos ámbitos del municipio, en reiteradas oportunidades el ejecutivo municipal no podía efectuar una lectura acabada de los verdaderos problemas y de las reales necesidades por las que atravesaba su comunidad, como tampoco podía ejecutar acciones o formular programas para satisfacer requerimientos individuales, grupales o institucionales en función de las prioridades.

En este contexto, el diagnóstico local tenía como objetivos generales el aporte de conocimientos sobre la población de Huinca Renancó, sus demandas, aspiraciones e inquietudes, las causas y efectos de sus problemas sociales, el análisis de las contradicciones que se presentan y las alternativas y propuestas que permitieran retroalimentar la política social municipal.

El estudio contemplaba también objetivos específicos, que consistieron en la elaboración de un mapa social sectorizado que pudiera reflejar los recursos, demandas, problemas y propuestas de la población; la identificación y jerarquización de los aspectos sociales que formarían parte de la planificación social municipal futura y los elementos técnicos y metodológicos que facilitarían los canales de participación para los habitantes y las organizaciones sociales a través del conocimiento, la reflexión crítica de su realidad y la elaboración de cambios.

Una vez negociada y decidida la ejecución del diagnóstico, se procedió a elaborar el instrumento de recolección de datos, la guía de entrevistas a informantes claves así como el plan de tabulación. Se proporcionó la cartografía elaborada, de acuerdo a la muestra definida y se conformó el equipo de encuestadores a quienes se los instruyó sobre la recolección de datos. El relevamiento se realizó de acuerdo a los plazos previstos y fue supervisado por consultoría social.



Para realizar la investigación, las estrategias metodológicas se desarrollaron en tres momentos. Resultaba necesario en primer lugar, identificar los actores sociales y en segundo lugar, buscar los mecanismos adecuados de consulta directa como entrevistas con los diversos actores de la comunidad, de instituciones públicas y privadas (entrevistas semiestructuradas) y consulta con habitantes de todos los sectores del municipio (encuestamiento mediante muestra aleatoria) que permitiera obtener la información necesaria para describir científicamente ese universo.

En la segunda etapa se identificaron los obstáculos y los elementos que facilitaban el proyecto a efectos de prevenir circunstancias o hechos que pudiesen interponerse con el mismo.

Para prevenir situaciones conflictivas con la normativa vigente, en un tercer momento se analizó con el Ejecutivo Municipal lo articulado con la Constitución provincial, del cual surgía que la gestión de gobierno debe basarse en la participación popular, así como en el decreto provincial 1174/88 de descentralización, que expresa la necesidad de que los beneficiarios de las políticas municipales participen activamente de la vida de su comunidad y que la comuna cree los canales adecuados para que los pobladores se expresen, posibilitando así la programación sistemática de las acciones del gobierno y su ejecución.

Mediante el diagnóstico local, el municipio estaría en condiciones de desarrollar proyectos con una mejor definición de los objetivos a alcanzar por área, ya que se contaría con información sistematizada de los recursos; además permitiría lograr una mayor coherencia entre los diferentes posibles proyectos por área al contar con información actualizada, así como aumentar las posibilidades políticas de su ejecución al conocerse la opinión y las propuestas de la población e instituciones.

Debido a las ventajas que en 1993 había proporcionado un estudio similar, el municipio consideró necesario actualizar la información para seguir proyectando soluciones a la cambiante situación socioeconómica. De esta forma se realizaron:

- Un diagnóstico sobre la situación económico laboral de la población e instituciones de Huinca Renancó (1995), en virtud de la necesidad de promover la creación de fuentes de trabajo que respondieran a las características regionales, a las necesidades de la población y a las posibilidades de respuesta que pudieran brindarse a esas demandas desde diferentes organismos del estado
- La actualización del diagnóstico socioeconómico de la localidad (1996) que permitió renovar las características generales de la muestra relevada y por áreas, caracterizar

las variables particulares de cada caso profundizando las de salud, educación, servicios y opinión sobre organismos del estado.

- Una encuesta de opinión realizada en 1996 con el objetivo de recabar información acerca de la concesión de la televisión por cable, como mecanismo asumido por el Departamento Ejecutivo para considerar las necesidades de los pobladores referidas a este tema, para lo cual Consultoría aportó el proyecto ejecutivo y su aplicación.
- Se solicitó en 1998 una nueva actualización del diagnóstico local, el cual se programó con métodos estratégicos. Este nuevo estudio posibilita la aplicación de indicadores de evaluación a través de los cuales se medirían logros obtenidos y cuestiones pendientes con la comunidad, puesto que es a partir de 1996 cuando el municipio comienza a obtener recursos necesarios para concretar respuestas.

Del estudio realizado en 1993 surgía que la población de Huinca Renancó estaba compuesta por un 53% de hombres y un 47% de mujeres. La tasa de población activa era del 41%, la tasa total de ocupación del 34% y la tasa de desocupación del 16%. Un 36% de la población percibía ingresos que van de 1 a 400 pesos, un 32% recibía de 401 a 800 pesos, de 801 a 1000 pesos un 17% y sólo un 15% percibía ingresos superiores a los 1000 pesos.

En cuanto a la salud, la estadística indicaba que el porcentaje de población enferma era del 9%. Dentro de las principales enfermedades un 83% correspondía a las enfermedades crónicas, un 5% a las mentales y un 7% a las de discapacidad. Un 18% de la población recurría a la atención médica de lugares públicos, un 23% a privados y un 29% era atendida fuera de la localidad. Con respecto al grado de satisfacción de estos recursos, un 54% de los habitantes consultados respondió estar satisfecho, un 30% respondió que está medianamente satisfecho y un 16% consideraba estar insatisfecho.

En referencia a la educación, un 15% de los habitantes estaba cursando el nivel de instrucción primario y un 5,5% se encontraba cursando el nivel secundario. Un 17% no había completado su nivel primario y sólo un 5% no terminó el secundario. Hay que destacar que un 1,5% de la población nunca asistió a la escuela. Un 95% de los habitantes estaba satisfecho con el nivel educativo, un 4% medianamente satisfecho y un 1% insatisfecho.

Tomando en cuenta los organismos del estado, se demuestra - mediante el estudio - que un 82% de la población estaba satisfecho con la gestión municipal, un 70% con la gestión provincial y un 49% con la gestión nacional.

El objeto de transformación de nuestra intervención profesional en el municipio fue la ausencia de conocimiento científico de las necesidades y demandas de la comunidad, de sus recursos, de los grados de insatisfacción manifiestos respecto de la acción de gobierno y de sus propuestas para mejorar la calidad de vida. Es así que resultaba útil para la gestión de gobierno el contar con un proyecto de cambio enmarcado en la normativa vigente que le permitiera a la población demandar y proponer y al municipio contar con un procesamiento riguroso para responder a las mismas, según su área y prioridad, con la participación y utilización de los recursos de la comunidad, también relevados y evaluados mediante este proyecto.

Una vez definido el universo que debíamos analizar, la tarea siguiente fue la organización del relevamiento de datos para obtener un primer panorama de la población.

Para determinar la muestra se tuvieron en cuenta los totales censales de población urbana - 8.686 habitantes - y una composición familiar promedio de 4,5 personas por grupo - 1930 familias -. Se estableció que el porcentaje de la muestra sería del 12% ya que la información obtenida permitiría extraer conclusiones válidas y establecer generalizaciones sólidas.

Para garantizar que todos los sectores estuviesen representados, se resolvió distribuir el total resultante de la muestra - 232 familias - según la distribución porcentual del total de manzanas correspondiente a cada sector. Se trabajó en la confección con el diagrama de cuestionario, que permitiera el registro de los datos obtenidos mediante la técnica de encuesta estructurada y las variables consideradas fueron ordenadas por el tipo de información que brindaban.

El municipio designó tres empleados para realizar el relevamiento, quienes fueron instruidos por Consultoría Social. Se elaboró el plan de tabulación correspondiente diagramando cuadros de doble y triple entrada, con el propósito de obtener las tendencias predominantes del comportamiento de las variables, en base a proporciones y porcentajes.

Para el relevamiento de la información de las instituciones y grupos formales de la localidad u otros vinculados a la misma, se utilizaron cuestionarios referidos en cada caso a variables específicas del área en cuestión, siguiendo una estructura similar para todas.

En general, se consultó la opinión de los informantes respecto al tipo de prestación ofrecida, la calidad de la misma, las dificultades para su desempeño, la cobertura, las propuestas sugeridas para su área y otras vinculadas a la gestión municipal.

El análisis de la realidad se efectuó desde la perspectiva de los planos fenoménico, coyuntural y estructural. Esta actividad permitió al equipo vincular los hechos descubiertos

mediante el relevamiento, la posición y el control que los actores intervinientes tenían de los recursos físicos y de poder y los conflictos que en consecuencia podrían generarse. Además en un marco de análisis histórico se profundizó la correlación de estos procesos con la estructura socio económica y política vigente.

En la elaboración del diagnóstico se consideró la caracterización de la población, la caracterización de la localidad y la caracterización por áreas y sectores (necesidades, propuestas, recursos).

Las distintas áreas de gobierno municipal manifestaron su posición favorable frente al proyecto con la necesidad de actualizar y ordenar demandas y recursos de la comunidad, con la coordinación entre los distintos sectores de gobierno y la predisposición para brindar información, pero se observó también la falta de protagonismo de algunos en la concreción del programa.

Consultoría Social, interesada en que la acción del municipio se planifique en base a criterios científicos, realizó la encuesta directa con los pobladores designando un referente local, con la intervención directa de los integrantes de consultoría y desarrollando estrategias de negociación para la concreción del proyecto. Sin embargo, existieron aspectos negativos de su tarea que se marcaron en primer lugar por la distancia – ya que no se radicaba en la localidad -; en segundo lugar, por la poca integración del equipo municipal en el planeamiento del proyecto y en última instancia por el escaso tiempo para la finalización del trabajo, en virtud de los plazos que el municipio manejaba.

Los encuestadores, que contribuyeron con la difusión del proyecto, residían en la localidad y esto favoreció al conocimiento de los diversos sectores a relevar, a pesar de la falta de experiencia de estos en la tarea y la falta de participación en la concepción del proyecto.

Los medios de comunicación se mostraron interesados en conocer y difundir el alcance del trabajo a los pobladores y también por conocer las demandas y propuestas de la comunidad, pero a la vez existió por su parte el escepticismo respecto a las respuestas del municipio en referencia a los resultados del trabajo.

La población e instituciones intermedias contaron con un canal de expresión para sus opiniones y a pesar que por su parte también existía cierto escepticismo respecto a la respuesta a sus demandas por el municipio, brindaron datos confiables y buscaron información adicional personalmente o a través de los medios y los encuestadores.

El análisis de las variables socioeconómicas generales relevadas permitió no sólo actualizar los datos censales, brindando una visión completa de la distribución poblacional, económico -

laboral, institucional, educacional y sanitaria de la ciudad, que también permitió vincularlas con apreciaciones cualitativas manifestadas por los pobladores.

El diagnóstico permitió al municipio contar con la posibilidad de vulnerar, de un modo sistemático, los problemas detectados, permitiéndole, entre otros aspectos:

- Analizar los escenarios para la proyección de nuevas acciones, mediante la evaluación de las ejecutadas.
- Conocer los recursos críticos.
- Direccionar las acciones, pues poseía el conocimiento ordenado de las necesidades y propuestas de la población susceptible de ser beneficiada.
- Prever el rendimiento y la factibilidad de los recursos.
- Proyectar una cobertura proporcional de la población de acuerdo a prioridades, mediante la elaboración de proyectos de soporte a la gestión municipal.

En cuanto al análisis de los problemas y propuestas detectados, se los delimitó en forma comprensiva y operativa. Se definieron claramente los sectores geográficos afectados por las distintas problemáticas, según su incidencia en la vida comunitaria, identificándose los indicadores que permitieron afirmar la existencia de los conflictos y las propuestas alternativas expresadas.

Las respuestas de la población fueron analizadas de acuerdo a las distintas áreas y en orden de prioridades. De esta forma se observa que en salud, las principales demandas reparan en descentralizar la cobertura de servicios, ampliar las especialidades, la tecnología, el equipamiento, y la infraestructura, mejorar la atención de emergencias, contar con medicamentos y crear un ente centralizador para acciones preventivas, promocionales y asistenciales.

De esta forma, los reclamos de la comunidad fueron solucionados en parte con la creación de un Centro Asistencial de Salud Municipal en la zona periférica, la realización de refacciones y la adquisición de equipamiento para la atención primaria de salud, la refuncionalización del hospital zonal provincial transferido al municipio y la provisión de equipamiento, material de trabajo y personal para el mismo.

Con la implementación de estos proyectos, se observa que un 80% de la población es atendida por un sistema de salud mejorado. Asimismo se gestionaron cursos de perfeccionamiento y jornadas para médicos, paramédicos y enfermeros ante el Centro de Tomografía Computada de la ciudad de Córdoba.

En cuanto a la educación, se pedía incrementar las actividades socioeducativas, realizar capacitaciones para salidas laborales, descentralizar los servicios, optimizar las relaciones

institucionales, brindar apoyo escolar y atención interdisciplinaria, incorporar servicios de extensión y escuelas para padres, mejorar la infraestructura existente, crear instituciones terciarias y crear una escuela diferencial.

A esto se respondió con la creación de un centro de promoción comunitaria municipal en el cual se dictan cursos de diversas especialidades. Se creó el Instituto de Educación Tecnológica al cual se incorporan el dictado de las carreras universitarias en secretariado, administración e inglés - a través de un Convenio con la Universidad Nacional de San Luis -. Se realizaron proyectos de capacitación en tecnicaturas de Ingeniería Ambiental, - con la posibilidad de crear la carrera -, apicultura - con la capacitación coordinada por el INTA -, desarrollo de energía eólica, computación y manejo de comunicación por Internet, formación del recurso profesional médico, de enfermería y auxiliares sanitarios, cursos de mecánica agrícola, adiestramiento en el fortalecimiento de las microempresas regionales y mantenimiento de espacios verdes y natatorios.

Las demandas económicas consistían en la creación de fuentes laborales y capacitación, la creación de un colegio secundario técnico, mejorar de las condiciones de trabajo, formar cooperativas para el desarrollo de microempresas y mejorar la infraestructura y el equipamiento de inspectoría del trabajo.

Desde el municipio se realizaron tres emprendimientos: la creación de un Centro Apícola, el cual se reforzará con programas de capacitación y de prevención de enfermedades propias; la incorporación del Plan Trabajar para la creación de fuentes de trabajo y la gestión para la reapertura del frigorífico de la localidad, mediante el cual se incorporarían 150 puestos de trabajo.

Por otra parte, el municipio instaló una oficina para el estudio y análisis de la región y las posibilidades de atraer recursos para fomentar fuentes de trabajo y desarrollo económico local.

Se construyeron 25 viviendas - de 50 previstas - a través del Banco Hipotecario Nacional y se están construyendo otras 30 unidades habitacionales mediante el operativo FOVICOR, lo cual contempla el pedido de incrementar los créditos para la mejora, edificación de viviendas y adquisición de terrenos.

En relación a la familia, los menores y la tercera edad, la comunidad reclamaba fomentar la participación comunitaria, mejorar la infraestructura, equipar las instituciones del sector, mejorar la comunicación interinstitucional, incrementar el número de comedores y mejorar los existentes, crear hogares para la tercera edad, crear un centro para discapacitados y descentralizar los servicios hacia barrios más alejados y deprimidos.

A esto se responde en parte, con la refuncionalización del Centro de Apoyo al Niño y la Familia - mediante un proyecto específico elaborado por Consultoría Social - y con el proyecto de creación del Centro de Cuidado Infantil C.C.I. (PRANI) que se está realizando a través del Banco Hipotecario Nacional.

En cuanto a los servicios públicos se pidió mejorar el servicio de agua, proveer gas, extender redes cloacales, incrementar el mantenimiento de la vía pública, mejorar el sistema de recolección de residuos, ampliar las líneas telefónicas, mejorar el transporte urbano y escolar, prolongar la pavimentación, conformar un plan municipal de servicios públicos y programar cursos de capacitación en ecología y cuidado del medio ambiente.

Para solucionar estos temas se inició la implementación de la Red Domiciliaria de Agua Potable (planta osmosis) y el tendido de cañerías, a través de aportes oficiales hacia el municipio; también se está realizando la extensión del alumbrado público a todo el radio urbano y se sancionó en 1997 el Plan de Ordenamiento Urbano sobre el cual se programan acciones a través de Instituto de Educación.

Con el fin de propiciar mejoras en el área de comunicación social se instaló la repetidora FM de LRA Radio Nacional y la estación repetidora de ATC con autorización del COMFER.

Se realizaron festivales para la juventud de toda la zona y se seleccionaron -por concurso- trabajadores sociales para la localidad, para responder a las demandas referidas a la organización y articulación social.

Por último, la población solicitó la ampliación de espacios verdes; la creación de un playón polideportivo, un cine y un balneario; el desarrollo de actividades deportivas, recreativas y de participación comunitaria; el apoyo a este tipo de instituciones y al igual que en otras áreas, la descentralización de servicios. Respondiendo a las necesidades de la gente, el municipio realizó en este sentido: la formación de la escuela municipal de ajedrez, la instalación del polideportivo municipal y la creación de la escuela municipal de verano.

La evaluación de esta experiencia demuestra que las acciones municipales son programáticas, están fundadas en datos recabados con rigurosidad y con una frecuencia de los pedidos de actualización del diagnóstico.

En cuanto a la utilidad de los estudios realizados, hay que mencionar:

- La cantidad y calidad de propuestas elaboradas, gestionadas y concretadas por el Ejecutivo Municipal en función de los diagnósticos.
- El tipo de elección, la cantidad y la calidad de los recursos para concretar las propuestas o proyectos elaborados.
- La cantidad de población beneficiada con las obras y acciones del Ejecutivo Municipal.

- El tipo, la cantidad y la calidad de prestaciones brindadas a la comunidad - superadoras a las de tipo asistencialista - y el tipo y cantidad de obras realizadas por el municipio.

La institucionalización de los diagnósticos dentro de la comunidad reside en la frecuencia de las consultas realizadas y el tipo y cantidad de espacios donde la comunidad viabiliza sus demandas y propuestas. Y la utilidad de este tipo de análisis se reconoce por el tipo, la cantidad y la calidad de prestaciones, servicios recibidos y proyectos dirigidos a cubrir necesidades y por el grado de concordancia entre propuestas, necesidades y acciones realizadas.

Respecto de la consultoría social se puede mencionar la institucionalización de la práctica para el equipo a partir de la cantidad de estudios solicitados por otros municipios o entidades, a partir del presente; el tipo y la calidad de consultas efectuadas por otros municipios, entidades y/o otros profesionales y la cantidad y el tipo de talleres, jornadas y cursos solicitados a consultoría.

La utilidad de la metodología propuesta se verifica en la frecuencia de los pedidos de actualización de diagnósticos, en otros estudios y consultas realizadas por el municipio y en el grado de concordancia entre las acciones programáticas del municipio y los resultados de los diagnósticos, la cantidad y calidad de los recursos obtenidos por el municipio.