

32519

0
Z 47
L 11
III
Inf. Final ✓

INFORME FINAL

TEMA

Los Municipios y Nuevas Formas de Participación

PROVINCIAS

La Pampa y Cstamarca

RESPONSABLE

Prof. María del Carmen LLAVER



I N D I C E

1. CONSIDERACIONES GENERALES SOBRE EL TEMA DE ESTUDIO
2. MARCO DE REFERENCIA
 - 2.1) El Municipio
 - 2.2) El Municipio y la Participación
 - 2.3) Dimensiones del problema de la participación a nivel local
3. MARCO LEGAL
 - A - Constituciones y Leyes Orgánicas
 - B - Estructura Orgánica
 - B.1) Municipio Capital Santa Rosa-La Pampa
 - B.2) Municipio General Pico-La Pampa
 - B.3) Municipio General Acha-La Pampa
 - B.4) Municipio Capital-Catamarca
 - B.5) Municipio Valle Viejo-Catamarca
4. COMUNICACION Y PARTICIPACION SEGUN LA OPINION DE LOS FUNCIONARIOS
 - A. Consideraciones Previas
 - B. Area sustantiva: Obras y Servicios Públicos
 - C. Area sustantiva: Acción Social

D. Concepción de Municipalidad y Planeamiento

E. Conclusión al tema

5. LA PARTICIPACION EN LA OPINION DE LOS VECINOS

6. EVALUACION-CONCLUSION

2. CONSIDERACIONES GENERALES SOBRE EL TEMA DE ESTUDIO

La presente investigación tiene como objetivo analizar el rol protagónico que en el desarrollo de la democracia moderna cabe al Municipio. Tanto como institución capaz de la descentralización de prestación de servicios, como la relevancia que poseen como medio idóneo y rápido de comunicación con la comunidad.

Para evidenciar este rol protagónico del Municipio se ha optado por una dimensión vital de la problemática: la fluidez de la comunicación existente entre la estructura municipal y sus responsables con la población residente en la correspondiente jurisdicción.

Centralmente los objetivos que se persiguen son:

- 1) Analizar la opinión de los vecinos acerca de la gestión municipal, especialmente en todo aquello relacionado con las posibilidades de los primeros para participar en el proceso decisorio.
- 2) Describir la opinión de los funcionarios involucrados .
- 3) Evaluar hasta que punto los items 1) y 2) son producto de factores culturales, elementos institucionales u otras características del entorno socio-económico.

- 4) Realizar una primera propuesta con el objeto de superar las deficiencias anotadas y organizar futuros y más precisos proyectos de investigación sobre el mismo tema.

2. MARCO DE REFERENCIA

Los Municipios y Nuevas Formas de Participación

2.1) El Municipio

La revisión bibliográfica realizada confirma claramente el hecho que en la Argentina no se ha desarrollado una tradición temática respecto del Municipio y su papel político y administrativo dentro de una democracia moderna. En general, se ha hecho hincapie en la estructura jurídica municipal y en la gestión administrativa del mismo como proveedor de servicios a la comunidad.(1)

El desarrollo teórico acerca del gobierno local en otros países ha alcanzado alto nivel debido fundamentalmente a la necesidad de aprehender fenómenos complejos dentro de las modernas democracias en donde el fenómeno político se agrega la progresiva evolución social. "Los cambios socio-políticos-económicos demuestran que la vida local escape, en razón a su variedad, a un régimen jurídico uniforme y que las

(1) Ver GARGAN, John, "Consideration of local government, capacity", en Budgeting Strategy, Nov/Dic 1981, p.648-658
VANOSSE, Jorge y Otros "El Municipio", en Ciudad Argentina, Mendoza, 1984, . MARTINS, Daniel Hugo, Regímenes municipales contemporáneos.

sociedades capitalistas desarrolladas precisan de organizaciones locales asentadas sobre nuevas bases".(2)

Ahora bien, ¿cuáles son los motivos que inducen dentro de las sociedades contemporáneas de alta complejidad a partir del análisis del gobierno local o municipal? Ello responde a que el Estado moderno se caracteriza por una gran cantidad y complejidad de finalidades y funciones tanto políticas como administrativas que son más pasibles de ser aprehendidas a nivel local.

Asimismo existe una íntima conexión en el caso argentino entre sistema político, administración pública y mudanza de las estructuras sociales, en este proceso de transición a la consolidación democrática.

Consecuentemente surge la necesidad del desarrollo de nuevas estructuras políticas y administrativas que sean adecuadas a los cambios operados en la sociedad argentina. Ello debe activar una inteligente distribución de funciones y tareas obedeciendo a criterios que -a la luz de las transformaciones sociales actuales- permitan que las mudanzas realizadas presenten un substancial contenido y una operacionalidad real.

Indudablemente ello está íntimamente relacionado con el

(2) DIAZ DE LIANO Y ARGUELLES, Fernando, Poder municipal y democracia, p.40.

problema de la descentralización. Si bien es claro que centralización y descentralización en su sentido lato sólo son tipos ideales de organización, también es cierto que existen perfiles de preferencia adecuados en las organizaciones políticas nacionales que tienden a acentuar uno de los polos en la búsqueda de una mayor eficiencia de gestión.(3)

La descentralización como instrumento político administrativo no surge de igual manera en todas partes, es indispensable tener en cuenta el ambiente social y una determinada época histórica -Argentina 1987-, en pleno proceso de transición con una gran crisis económica y en una constante revisión de sus instrumentos políticos en el afán de conservar la estabilidad, requisito sine qua non para el fortalecimiento democrático.

Descentralización en el contexto de la transición democrática, necesidad de transformación de las estructuras administrativas formales, creación de nuevos canales para la participación ciudadana en la búsqueda de ampliar el sentido de responsabilidad y solidaridad individual y colectiva de los ciudadanos, tal es el marco en que se desenvuelve la presente investigación, acerca de los municipios que, a nivel local,

(3) AJUNTAMENT DE BARCELONA, Paper Nro.2, Objetivos políticos y principales instrumentos de la descentralización. Paper Nro.5, Descentralización y Participación ciudadana.

permiten analizar más directamente las problemáticas de conducción de las instituciones democráticas.

2.2) Los Municipios y la participación

Más allá de la discusión tradicional acerca del Municipio puede observarse hoy una crisis del sistema municipal, si bien siguen sosteniéndose -lo que en la teoría tradicional-se denominan los elementos constitutivos. La nueva teoría municipal incorpora elementos otrora inexistentes: las grandes transformaciones internacionales, nacionales y locales, han llevado a un replanteo del rol del Municipio y su relación con el ciudadano-vecino. Como así también a una revisión del rol municipal y sus capacidades, es decir, la redefinición de las relaciones intergubernamentales -Estado, Provincia, Municipio- y la capacidad financiera de estos últimos para asumir los nuevos desafíos.

Las transformaciones sociales de los últimos tiempos han conducido a un cambio profundo en la concepción municipal en razón de la variedad de funciones y necesidades que deben atender. Ello ha determinado que las sociedades democráticas modernas requieran organizaciones locales estructuradas sobre nuevas bases políticas, administrativas y sociales. (4)

La Municipalidad es una organización político administrativa en la cual cohabitan un poder político que posee la

(4) DIAZ DE LIANO Y ARGUELLES, Fernando, op.cit.

responsabilidad de la decisión -Intendente y Consejo Deliberante- y una administración -estructura jerárquica formal dividida en sectores de incumbencias según los servicios que prestan y el manejo burocrático-. Ambos niveles, con jurisdicción territorial determinada.

Por lo tanto, el Municipio es un microsistema en el cual se evidencia en forma expresa una interrelación de realidades político-administrativas y ciudadanas.(5)

De allí que cobra relevancia el perfil de estas unidades políticas menores, que emergen como influyentes en la prestación de determinados servicios, donde la especificidad del producto es puntual, tal como los servicios municipales de: recolección de residuos, limpieza y barrido de calles, servicios cloacales, riego, alumbrado público, cuidado de plazas y parques públicos, servicios veterinarios, atención bromatológica, salud pública, educación -en algunos casos-, etc.

Esta prestación de servicios involucra directamente la participación del usuario, debido a que su creciente uso (mayores o menores niveles de bienestar, nuevos valores de libertad, etc., que son inherentes a la recuperación de la

(5) DION, Stéphane. "Politique et Gestion Municipale", en Politiques et Management Public, Nro.2 Printemps 1984, p.1 y ss.

vida democrática) potencia el rol que deben asumir los gobiernos locales. (6) Ello a su vez en íntima relación con las preferencias del electorado, aumentando así la búsqueda de una mayor eficiencia.

Desallí la potenciación del rol funcional de los gobiernos locales en una sociedad moderna y democrática que aspira a construir una forma de vida que reconoce la función trascendente del hombre, su necesidad de "ser" además de tener.

Ello determina por otra parte, que el Municipio se convierta en caja de resonancia de la política nacional, de sus proyectos y aspiraciones por un lado, y por el otro el ámbito territorial acotado del vecinalismo donde surge como necesidad ineludible de la vida democrática la participación popular.

A mayor centralización de las decisiones, la comunidad tiene menos posibilidades de participar expresando sus necesidades. El poder central se convierte en una entelequia alejada de los verdaderos destinatarios de las políticas que se formulan.

Es por este motivo que la proximidad con el aparato de

(6) FITZGERALD, Michael and DURANT, Robert, "Citizen Evaluations and Urban Management: Service delivery in an era of Protest", in Public Administration Review, Nro. 6, Nov/Dic 1980. También, MATHUR, Hari, "Développement participatif et administration publique", en Revue Française d'Administration Publique, Nro. 37, Enero/Marzo 1986, p.89-109.

gestión convierte al Municipio en un espacio lo necesariamente pequeño como para recrear situaciones participativas posibilitando un cierto grado de ejercicio de la democracia directa.

Esta temática, la de la participación, ha tenido en el ámbito de las sociedades democráticas modernas un creciente desarrollo teórico. En este contexto, en primera instancia aceptaremos la definición de participación política como aquella "...cuando el ciudadano contribuye directa o indirectamente a una decisión política".(7)

El ideal democrático presupone ciudadanos interesados en la evolución de los asuntos públicos, informados de los acontecimientos políticos, al corriente de los principales problemas, capaces de escoger entre las diversas alternativas presentadas por las fuerzas políticas y fuertemente interesados en formas directas o indirectas de participación.

A partir de este supuesto han surgido dos relevantes corrientes teóricas sobre la participación política: a) instrumental, que considera la participación como medio para conseguir objetivos de carácter limitado, y b) desarrollante para la cual la participación es un factor importante para

(7) BOBBIO, Norberto, MATTEUCCI, Nicola y PASQUINO, Gianfranco, Diccionario de Ciencia Política, Editora Universidade de Brasilia, 1986, p.888.

la perfectibilidad del ser humano.(8)

Ambas percepciones a nuestro entender, resultan de interés para nuestra situación social concreta, pues tanto la eficacia en la consecución de objetivos, como el desarrollo de ciudadanos conscientes de su rol en la vida democrática, son requisitos insoslayables para la estabilidad y profundización de los procesos de transición democrática. "En una, se ha pluralizado las manifestaciones a tenerse en cuenta y acumulado criterios y técnicas para estudiarlas. En la otra, se ha ido precisando cómo posibilitar la equiparidad real en la ciudadanía para decidir la marcha política general. Con aquella hay ganancias en extensión, con ésta en profundidad".(9)

La problemática de la participación, se transforma por lo tanto en ineludible si se pretende construir una sociedad democrática en forma substancial y no sólo formal^(x), más aún luego de experiencias autoritarias. Pero por ello, se exige mayores precisiones a un concepto que ha sido usado tanto para significar experiencias del tipo "encuestas de opinión" como para designar "la autogestión y cogestión obrera". Ello porque en épocas de transición -fundamentalmente- las "significaciones" adquieren un contenido "flotante" quizás hasta

(8) FAJARDO, José Carlos, "Teorías de la participación política: un análisis conceptual", en Socialismo y Participación, Nro.16, Diciembre 1981.

(9) Ibidem, p.11.

(x) Al respecto Ver BOBBIO y Otros, op.cit., p.326 "El significado formal de Democracia"; también MUZZOPAPPA, Héctor, "Democracia y Movimiento Nacional"; Nuevo Provector, Nro.1 CEPNA, Bs.As., 1985, p.111-112.

"difuso" y ello porque la discusión tanto académica como política, se dirige en la dirección de otorgar un único sentido al significado de los conceptos que se transforman en centrales en el espacio político. La "centralidad" le deviene por ser indudablemente cruciales en un sistema político democrático.

A nuestro entender, la significación que entendemos crucial para hablar de participación, es la siguiente: para que ella exista de manera real es necesario plantearse una modificación sustancial en la estructura de poder.

Planteada así la problemática de la participación y dentro de la concepción desarrollante, salta a la vista la importancia de responder a preguntas tales como: ¿quién participa? ¿cómo? ¿a través de qué mecanismos? ¿en qué dimensión?, etc., que implican penetrar en la centralidad de la problemática que nos ocupa en el camino de pensar con imaginación las vías para arribar a formas más democráticas y más participativas de acción social y política. No responder a tales interrogantes significa colocar la temática de la participación en una situación de "descontextualización" que atenta sobre su real contenido y las potencialidades de acción que de ella devienen.(10)

Como puede observarse en el análisis de casos concre-

(10) BOCCO, Héctor Eduardo, "Participación sindical" en Revista CICLOS, Nro.1, Octubre 1986.

-tos, no plantear la problemática del poder implica encubrir mecanismos de "cooptación" (absorción de nuevos elementos en la estructura existente sin cambiar las reglas de juego) bajo el término "participación".

De lo que se trata entonces, es de la incorporación efectiva y no sólo formal de grupos e individuos hasta el momento marginados de los centros de decisión. Pero ello, -como observáramos anteriormente- implica la posibilidad de redistribución del poder entre los elementos componentes de la sociedad. La pregunta a realizarse es la siguiente: ¿podemos decir que el gobierno municipal y las estructuras concretas de poder están dispuestos a que ésto ocurra? (11)

No debemos dejar de lado las circunstancias históricas en las cuales nos movemos en este proceso de cambio político -transición a la consolidación democrática- y la relación entre estos cambios y los actores comprometidos, con los diferentes aspectos de la democracia como régimen político -consolidación, gobernabilidad- como asimismo la significación que cualquier acto en este contexto pone de manifiesto o en contradicción.

Por otra parte, es preciso tener en cuenta dimensiones tales como la dispersión de los roles en el gobierno local y

(11) FERNANDEZ, Juan, "Realidad de la participación en Puerto Rico", en Plerus, Vol. XV, Nros 1 y 2, Junio-Dic. 1981.

la heterogeneidad de las autoridades, como así también: burocracia, gestión, etc., los cuales con la lógica de su actuar crean conflictos dificultando la participación.(12)

Es preciso también tomar en consideración que participación no implica necesariamente democracia, sino que es un complemento de la misma. La participación propone a la sociedad la ampliación de su sistema de valores y el perfeccionamiento de su estilo de convivencia.

La creciente diversificación de la participación de los ciudadanos en todos y cada uno de los aspectos de la vida social -en forma conciente y activa- permite consolidar las relaciones entre los vecinos y las autoridades municipales, acercando en el plano de lo real, las categorías de poder y pueblo.

¿Qué significación tiene por lo tanto la participación comunal? La de encontrar y perfeccionar mecanismos e instituciones que garanticen una amplia y permanente intervención de los vecinos en todo el proceso de la vida comunal, lo que nos conduce nuevamente al tema del poder. La participación, en este sentido implica una doble lectura: 1) desde los detentadores del poder -quienes han sido electos en forma participativa dentro de nuestra democracia- y 2) desde los vecinos que

(12) BOODEN, Noel y Otros, "Public Participation in planning within a representative local democracy", in Policy and Politics, Vol.7, 1979.

conformes o no desean un mayor grado de participación.

Desde las autoridades el requerimiento de un mayor grado de participación del vecino puede tener muy diversas finalidades: a) lograr mayor consenso, b) cooptar al vecino, c) participación real. (Ver Cuadro Nro.I)

Más si tenemos en cuenta que la participación tiene en definitiva como objetivo la abolición de la pobreza, el logro de la equidad social y en definitiva la creación de una sociedad que garantice la dignidad humana.(13)

Ahora bien, la solución de los problemas sociales implica necesariamente una redistribución del poder político y económico para el logro de tal objetivo. Ello está íntimamente ligado a: 1) transformaciones en la mentalidad gobernante, ya que vista de este modo, la participación no es un fin en sí mismo -participación instrumental- sino que se concibe como medio para alcanzar fines sociales, (14) 2) entendida así la participación reduce el énfasis en el producto y lo aumenta en el proceso; por tanto aparece la participación menos como medio de ejecución de un plan técnico y más como una forma descentralizada de participación en la gestión. 3) Apertura de canales de doble vía, ya que la apertura de canales de arriba hacia abajo sólo implique una forma de cooptación bajo la

(13) STRANGE, John, "The impact of citizen Participation on Public Administration", en WEGGER, Jr. A. ed. The dimensions of Public Administration, 2da. Edición, Boston, 1975. p.578.

(14) FAJARDO, José C., op.cit., también ACEVEDO RESTREPO, Del fin, Participación ciudadana, administración pública y desarrollo en América Latina, Ed. Esc. Sup.de Adm.Pública, Bogotá, 1984, trabajo presentado al Congreso sobre "Democracia, Sociedad y Administración Pública", INAP, España, 1984

consigna de participación. 4) La disposición a brindar información completa y acabada al vecino, ya que sólo si el ciudadano está informado podrá participar de manera efectiva.

Estos aspectos, ponen el acento en aquellas dimensiones donde la participación muestra significativas falencias especialmente en los niveles municipales: la información, las decisiones, los aportes y los beneficios.

En definitiva, de lo que se trata es de abrir canales de participación municipal no concedidos graciosamente por las autoridades, sino a partir de la toma de conciencia de la necesidad de la incorporación del vecino en la vida municipal, lo cual redundará en una mayor capacidad de gestión municipal y en una mayor satisfacción de las demandas en parte autosatisfechas por el ciudadano.

Ello implica necesariamente una doble vía: la apertura gubernamental y la autogestión de caminos participativos por parte del vecino. Informado acabadamente de los procesos en los que participe, e integrado a nivel decisorio, de planificación, ejecución y de control de gestión.

En la sociedad democrática a la que aspiramos la potencialidad de estas instancias participativas espontáneas del pueblo, deberán ser profundizadas y el rol del municipio reformulado, a los efectos de que la elaboración e implementación de planes y programas sea el resultado efectivo de un

permanente diálogo entre la comunidad y la administración local.(15)

Ya en 1968, Naciones Unidas en el Seminario sobre "Servicios centrales para gobiernos locales en América Latina", en su declaración final expresaba: "Que los Municipios de Latinoamérica tienen una misión trascendental en el desarrollo político, económico y social de nuestros países". "Que los gobiernos nacionales deben adoptar una política de fortalecimiento de los gobiernos municipales, dándoles las consideraciones estructurales, legales, políticas, financieras y técnicas para el efectivo ejercicio de sus funciones e incorporación al proceso de desarrollo nacional". "Que la participación y creación de un programa latinoamericano de apoyo al desarrollo municipal se impone como instrumento indispensable de colaboración internacional en la transformación e integración de los pueblos de América".(16)

Veinte años después, estas recomendaciones siguen tan vigentes como entonces, evidenciando lo poco que se ha realizado en el ámbito de los gobiernos locales y la participación del vecino en las decisiones que hacen a su vida y la calidad de su existencia. En el marco de estas consideraciones, y las que expondremos en el apartado siguiente, es que abordamos la presente investigación sobre Municipios y nuevas formas de participación.

(15) Este proceso implica cambios profundos, al respecto ver ROSEMBAUM, Walter, "The paradoxes of public participation", en Administrative Society, Vol. 8 No. 3 Nov. 1970

(16) O.N.U. ST/TAO/H/43 - "Informe del Seminario de Naciones Unidas sobre servicios centrales para gobiernos locales en América Latina", Río de Janeiro, Mayo de 1968.

2.3 Dimensiones del problema de la participación a nivel local

En el apartado anterior analizamos la problemática de la participación a nivel general, elaborando una serie de aproximaciones a la problemáticas que nos ocupa. Como lo son: los niveles en que se plantea el requisito de la participación (decisión, planificación, ejecución, control de gestión); la voluntad por parte del gobierno local para redemocratizar el ejercicio del poder; el interés por parte de los vecinos en participar en las decisiones que afectan y determinan las condiciones de su propia existencia; etc.

Es preciso tener en cuenta de ahí en más, las dimensiones del problema "in loco", es decir, la realidad socio-política de las comunidades elegidas para la presente investigación: municipalidades de provincias con poca población, como lo son las de La Pampa y Catamarca.

A pesar de que a simple vista resulta evidente las diferencias que surgen de comparar las problemáticas de localidades ubicadas en el interior del país, las más de las veces con un estilo de vida predominantemente tradicional (con las limitaciones que implica el uso de tal concepto), respecto de aquellas localizadas en la zona más desarrollada, "moderna" y urbanizada de nuestro país; entendemos que es preciso destacar algunas consideraciones referentes a las características de

localidades como las elegidas, a efectos de evitar errores de apreciación en el peso del nivel teórico al práctico.

Es por ello que partiendo de la base de que la participación está en el centro de la evaluación del rol municipal en una democracia moderna, en lo que cabe a este proyecto, es necesario realizar un diagnóstico propositivo, respecto a cómo asegurarle a los municipios el rol que les corresponde.(x) Para que este diagnóstico sea posible es necesario realizar dos análisis:

- 1) Diagnóstico clásico, que ponga de manifiesto hasta qué punto el Municipio como instrumento de participación cumple adecuadamente su rol.(17)
- 2) Por qué esto es así.

Para cumplir con estos objetivos más operativos de la investigación, rescatemos de la bibliografía consultada, la conveniencia de incluir en una investigación de esta naturaleza, la necesidad de centra el análisis en tres temas:

- A) Diseño Institucional.
- B) Cultura
- C) Comunidad

(x) Ver GARGAN, John, "Consideration....", op.cit.

(17) Respecto de este tema Ver BOADEN, Noel y Otros, "Public Participation in Planning within a representative local democracy", in Policy and Politics, Vol.7, p.55-67, también GETTER, RUSSELL and SCHUMAKER, Paul, "Contextual bases of responsive ness to citizen preferences and group demands" in Policy and Politics, Vol.6, 1973, p.249-273; también HAMAJI, Kacru, "Consciousness and attitudes in residents' participation", en Local Government Review, Nro.5 1977, Japón, p.71-82; también ROSENBAUN, Walter, op.cit.

- A) Diseño Institucional. Se analizará específicamente el diseño institucional municipal en aquellas instancias que tienen relación directa con la participación y la forma en que el diseño acoge la participación.
- B) Cultura. Será preciso analizar la "cultura específica", de las localidades a investigar, y su articulación con las costumbres y modalidades del accionar de los vecinos. Es decir, la especificidad del modo de ser y hacer en la vida cotidiana, el día a día y su relación con las estructuras de poder formales e informales existentes.
- C) Comunidad. Generalmente se suele pensar en este tipo de organizaciones sociales como si las mismas fueran un todo amorfo, donde el conflicto social estaría ausente. En todo caso, se encuentra atenuado por los mecanismos de cooptación y el "clientelismo".

Será preciso entonces, detectar en primer lugar la existencia de tales mecanismos o no, a efectos de realizar una evaluación correcta sobre las formas de participación existentes y los obstáculos para la articulación de nuevas formas de participación.

En el trabajo se pondrá mayor énfasis en los dos primeros aspectos, obviamente sin descuidar el marco de referencia social. Ello será realizado a través de entrevistas a los funcionarios involucrados y de encuestas a los vecinos (18) a fin

(18) Ver FITZGERALD, Michael, op.cit. y BRUDNEY, Jeffrey y ENGLAND, Robert, "Urban Policy Making and Subjective Service evaluations: are they compatible?" en Public Administration Review, Nro.2, Marzo-Abril 1982, p.127-135.

de detectar los elementos que favorezcan o dificulten una actividad participativa.

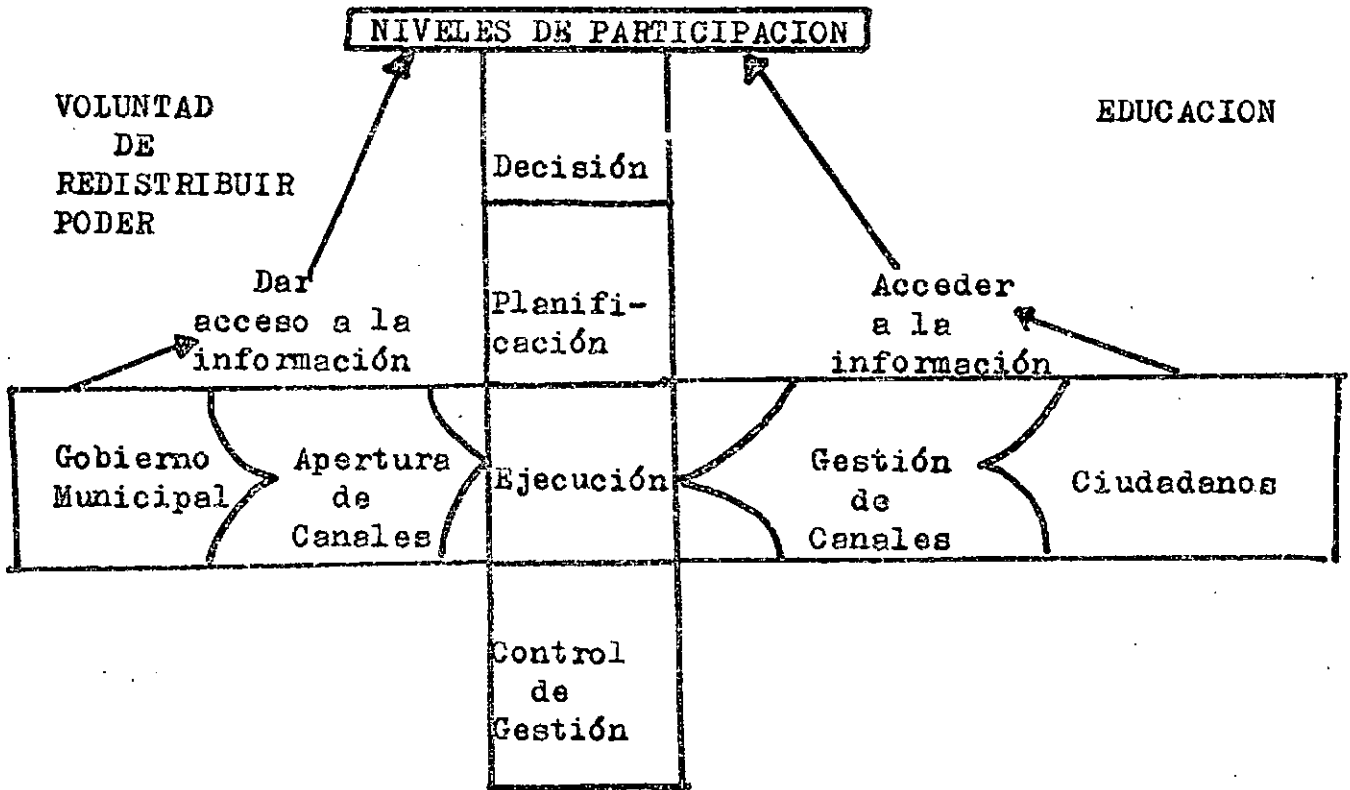
Respecto del diseño, el análisis estará encaminado a detectar la pertinencia o no de los mecanismos organizativos. Ver hasta qué punto en el diseño adoptado por la estructura comunal se ha tomado debidamente en cuenta la necesidad de contar con canales que permitan al Municipio ser receptivo de las preferencias de su población, acercando a ésta a las instancias decisorias de aquél.

Lo que se persigue es "armar" el cuadro de situación a partir de las tres variables que componen el problema a nivel local: la estructura de poder existente formal (x) e informal, la cultura específica del ser y el hacer y la influencia de estructuras funcionales de mayor alcance como lo son la provincial y nacional. En otras palabras, ubicar el problema a nivel de la administración local, de los vecinos y de la realidad más general que engloba la problemática del accionar de los Municipios del interior del país.

(x) Ver BOBBIO, Norberto y Otros, op.cit. p.937. También FRIEDRICH, "Man and his government and empirical theory of Politics", N.York, 1963.

CUADRO Nro. I

PROCESO DE PARTICIPACION MUNICIPAL



DISPOSICION
PARA PAGAR
LOS COSTOS
DE LA
PARTICIPACION
(REDISTRIBUCION)

INTERES
DE
PARTICIPAR

OBJETIVO

CREACION DE UN SISTEMA SOCIO-POLITICO-ECONOMICO QUE GARANTICE
LA DIGNIDAD HUMANA

3. EL MARCO LEGAL

A.- Constituciones y Leyes Orgánicas

Es nuestro propósito analizar los instrumentos legales referidos a las Municipalidades desde el tema que nos ocupa: la participación ciudadana tomando como base un grupo de variables a nuestro juicio relevantes: 1) Centralización-descentralización del poder a nivel municipal; 2) Canales de información adecuados-inadecuados, institucionalizados o no.

Con estas variables pretendemos demostrar -desde el aparato legal- la mayor o menor disposición de tales instrumentos para el ejercicio de la participación de los ciudadanos en el ámbito municipal. Dado lo puntual del estudio que estamos desarrollando sólo nos referiremos a aquellas instancias legales que poseen directa relación con la participación ciudadana. De hecho queda excluido el análisis de otros aspectos de la documentación legal que si bien relevantes, no serán abordados dada la especificidad del tema que nos ocupa.

Ambas Constituciones -las de la Provincia de Catamarca y La Pampa- establecen un sistema de autonomía municipal, el dictado de normas propias (Ley Orgánica, Cartas Orgánicas municipales) por cada uno de los Municipios principales: Catamarca, "primera categoría"; La Pampa, "municipio autónomo", aquél que posee más de 500 habitantes.

Aparecen las Leyes Fundamentales provinciales como Leyes marco impulsoras de la autonomía municipal, estableciendo canales de participación específicos e institucionalizados, como en el caso de la Provincia de Catamarca que en su Art. 254

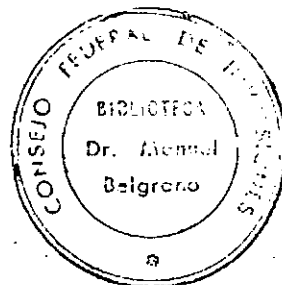
establece: "Las Cartas y Ley Orgánica de municipalidades otorgarán al electorado municipal el ejercicio del derecho de iniciativa y referéndum".

Si bien es evidente el marco de flexibilidad impuesto por las Constituciones, éste parece en primera instancia contraredecido por las Leyes Orgánicas de Municipalidades vigentes en ambas Provincias. En principio debemos destacar que la Ley catamarqueña es herencia del anterior gobierno militar y aún no ha sido reformada. En tanto que la Ley pampeana ha sido establecida en el presente gobierno democrático.

Siempre teniendo en cuenta las variables que apuntáramos al comienzo de este apartado, surge a simple vista una tendencia mayor a la descentralización emanada de la Ley catamarqueña. Descentralización que puede ser leída en dos dimensiones: a) de las comunes respecto del poder provincial y b) de la armonización de los poderes comunales.

Cabe en tal sentido preguntarnos: 1) ¿cómo normativizar en las Leyes Orgánicas mencionadas estos aspectos de la mayor o menor centralización? y 2) ¿por qué brindamos capital importancia a este tema?

Surge con natural evidencia de la lectura de las Leyes Orgánicas que en Catamarca se propone la coexistencia de dos poderes cuyas funciones están claramente delimitadas sin desmedro de ninguno de los dos (Cap. II Ley 3615/80; Cap. IV Ley 4030/83).



En tanto en La Pampa la Ley Orgánica de Municipalidades y Comisiones de Fomento (Ley 971/87) centraliza el poder, haciendo un virtual monopolio del poder deliberativo en desmedro y menoscabo del Ejecutivo municipal.

En tal sentido podemos leer en el Art.35 de la mencionada Ley, lo siguiente: "La sanción de las ordenanzas del municipio corresponde con exclusividad al Consejo Deliberante". Todo ello sería coherente y lógico si en la Reglamentación del Título II, Capítulo I, Art.35(citado), 36 y 37, no se incluyeran todas y cada una de las labores que competen a la totalidad del poder municipal. No existe según se desprende de las atribuciones, competencias y deberes del Consejo y su reglamentación, acción municipal alguna que no necesite de una ordenanza del Consejo. Ello si bien puede estar destinado a un mayor contralor de la gestión, conduce a una burocratización creciente y a un cercenamiento del Ejecutivo Municipal. Esta centralización y monopolio del poder del Consejo Deliberante actúa como disuasora de la participación por cuanto aparece como más dificultoso el modo y forma de articular la acción participativa de los ciudadanos.

Asimismo la mencionada Ley pampeana cuando se abren instancias de participación, éstas quedan monopolizadas por el poder municipal frente al poder vecinal.(x) Ejemplo de ello es el Art.40 inc.2(Título II, Cap.I "Sobre la creación de establecimientos, delegaciones y divisiones del Municipio"): "construir

(x) Respecto al tema "poder vecinal" Ver STIEFEL M.y WOLFE, M. "The quest for participation social movements, the State and People's participation in Latin America and some countries of Asia", Ed.UNRISD, Geneve, 1984.

cooperadoras municipales de colaboración en el mejoramiento urbanístico y social en las zonas de influencia que se les fijan, pudiéndoseles dotar de medios económicos para su mejor desempeño".

En el apartado referente a consorcios, cooperativas, convenios y acogimientos se expresa, Art.53: "Corresponde al Consejo: autorizar consorcios, cooperativas, convenios, acogimientos a los beneficios de las leyes nacionales y provinciales para la prestación de servicios y obras públicas. Las vinculaciones que surjan de la aplicación de este artículo a los organismos nacionales, necesitarán autorización previa del Poder Ejecutivo Provincial" (Quizás en este último aspecto, lo que primó es la preservación de la autonomía provincial frente al poder nacional más que un resultado buscado de centralización y verticalización de las decisiones). Art.54: "Para la prestación de servicios públicos y realización de obras públicas, podrán conformarse consorcios. Estos podrán ser municipales, intermunicipales o participar en ellos la Provincia, la Nación o los vecinos del Municipio. En este último caso, la representación municipal en los órganos directivos será del 51% y las utilidades líquidas de los ejercicios serán invertidas en el mejoramiento de la prestación del servicio". Art.55 "Podrán formarse consorcios entre Municipalidades y los vecinos, con el objeto de promover el progreso urbano y rural del Municipio, mediante libre aportación de capitales, pero el suscrito por la Municipalidad no podrá ser inferior al diez por

ciento (10%) del total. De los beneficios líquidos del consorcio se destinará el quince por ciento (15%) para dividendos y el ochenta y cinco por ciento (85%) restante para las obras de interés y utilidad general".

De la lectura de los artículos precedentes se desprende el hecho de un cercenamiento funcional de la autonomía municipal, especialmente en el contenido en el Art. 53 que subordina en sus relaciones con la Nación al Municipio respecto de la Provincia.

Como veremos en apartados posteriores esta situación se ha presentado en la Provincia de Catamarca, siendo manejada eficazmente recurriendo a razonamientos de tipos pragmático más que legales. Municipios como el de Capital y Valle Viejo han estructurado directamente fluidas relaciones con organismos nacionales. Ello ha sido posible dado la vigencia del sistema democrático: ambos Municipios son administrados por el partido radical y el gobierno provincial por el partido justicialista. Más no sólo ello ha conducido a este tipo de conductas sino la necesidad real y aceptada por todos del deterioro y crisis económica provincial y nacional no imputable a la administración provincial, en opinión de los mismos funcionarios municipales catamarqueños.

Ahora bien, retomando el articulado de la Ley Orgánica pampeana, surge la no disposición legal a una libre participación como también se evidencia en el Art. 57: "La Municipalidad

podrá participar en las sociedades cooperativas para la prestación de servicios y obras públicas, mediante la suscripción e integración de acciones. El Consejo autorizará la participación, con el voto de la mayoría absoluta de sus miembros".

Si bien debe destacarse el espíritu de transparencia en la administración de recursos y en la gestión, a través de este dispositivo legal se faculta e impele a la Municipalidad a ser la directriz de la participación, desalentándose con ello la responsabilidad del vecino en sus organizaciones y el acceso a la decisión política, elemento -como apuntáramos en el marco teórico- de cabal relevancia para la existencia de una activa participación real.

Hecho que vuelve a corroborarse en el Art.130 del Título III "Del Departamento Ejecutivo", Cap.I "Competencia, atribuciones y Deberes", en el acápite correspondiente a "Servicios Públicos", en el cual se expresa: "La ejecución directa de los Servicios de la Municipalidad corresponde al Departamento Ejecutivo, quien administrará los establecimientos por medio de los empleados a sueldo, comisiones de vecinos, cooperadoras vecinales, u organismos descentralizados. En los convenios, con cooperativas o consorcios será obligatoria su participación en los órganos directivos". (x)

Si bien en el inciso 5 del Art.158 correspondiente al Cap.IX "Auxiliares del Departamento Ejecutivo" correspondiente

(x) El subrayado es nuestro.

al Título III, contempla "A las Comisiones Vecinales de Fomento".

En el art.172 del mismo Capítulo vuelve a insistirse en estas instancias que consideramos disuasoras de la participación, en los siguientes términos: "El Intendente con la previa autorización del Consejo podrá designar comisiones honorarias de vecinos que colaboren con la Municipalidad en la ejecución de las obras, prestaciones de servicios o en actos o realizaciones de interés vecinal, en la medida y extensión que se considere oportuno y conveniente, pero dichas comisiones no tendrán facultades de decidir por sí sino que ajustarán su acción a las instrucciones, directrices y resoluciones municipales".

(x)

Como venimos apuntando, a nuestro entender la centralización de las decisiones que articula el dispositivo legal,^(x) actúa como desarticulador de la espontaneidad y libertad de formas que puede tomar la participación vecinal, atentando contra el desarrollo de la responsabilidad y toma de conciencia respecto de la importancia de una participación real por parte de los vecinos en el ámbito de la gestión municipal.

En lo que respecta la Provincia de Catamarca, la Ley 3616 del lro. de Setiembre de 1980 "Reestructuración de Municipi

(x) El subrayado es nuestro.

(y) Este es también la opinión de legisladores provinciales y algunos funcionarios municipales.

-pios", reorganiza geográficamente la gestión municipal creando 16 Municipios de primera categoría y 13 de segunda categoría. Desapareciendo con dicha reestructuración los Municipios de Tercera categoría previstos en el Título IV, Capítulo único de la Ley 3615 del 1º. de Setiembre de 1980, y en el Art. 249 de la Constitución Provincial.

En primera instancia debemos marcar la incoherencia lógica de dictar en un mismo día dos leyes (3615 y 3616) que entre sí se contradicen.

En segundo término debemos remarcar que por Decreto gubernamental Nro.1405 de la misma fecha, desaparecen 22 Municipios de tercera categoría y las respectivas Comisiones Municipales son disueltas e incorporadas a otros Municipios.

Estos hechos nos permiten reflexionar acerca del fenómeno centralizador de la gestión municipal que emana de los mencionados actos legislativos, evidenciando a nuestro entender no sólo un desconocimiento del medio rural catamarqueño sino también de las realidades humano-sociales en que la población de la zona se desenvuelve.

En lo que respecta al articulado en sí, cabe destacar que a diferencia de la ley pampeana más detallada, supone un marco más general por lo que paradójicamente permite un funcionamiento más flexible.(x)

Por otra parte no puede dejarse de mencionar el hecho de que en la Provincia de Catamarca se intentó reformar la

(x) A pesar de ser una ley emanada del gobierno de facto, como lo planteáramos anteriormente.

actual Constitución, realizándose un referéndum a tal efecto resultando ganadora la posición reformista del partido justicialista. Pero, en las comisiones reunidas a tal efecto no logró primar la postura que propugnaba la reforma, por tanto sigue en vigencia la anterior Constitución. Cabe preguntarnos si la reforma se hubiera efectuado cuál habría sido el marco legal en el que se desenvuelven las municipalidades estamarqueñas, interrogante sin respuesta firme dado que problemáticas de política partidaria impidieron la concreción del debate específico sobre una nueva Constitución provincial.

En la Ley Orgánica pampeana se contempla la existencia de tres categorías de Municipios según la cantidad de población. Asimismo se incorpora un elemento novedoso como son las Comisiones de Fomento (Título VII de la Ley) que serán los que regirán los destinos de poblaciones con menos de 500 habitantes. Dichas Comisiones de Fomento serán creadas por el Poder Ejecutivo provincial cuando exista un centro urbano posible de ser ampliado y recursos económicos (Art.214).

Estas Comisiones que cumplirán las funciones municipales serán electivas. Debemos destacar que a nuestro juicio es ésta la instancia de mayor convocatoria participativa y que se inscribe en lo que denominábamos en el Marco Teórico como nuevas formas de participación.

Esta instancia es un adecuado modelo de acercamiento del vecino al poder decisonal. Al ser las comunidades de bajo contenido poblacional la relación que pueda establecerse será

más fluida y las instancias para ejercer la participación, óptimas.

Resultará de interés significativo el analizar estas experiencias cuando se creen las Comisiones de Fomento, pues se podrá correlacionar con mayor éxito el marco legal existente con una comunidad en estado de gestación, donde los estilos culturales y políticos de convivencia se articularán sobre un ámbito que se estará construyendo cotidianamente. Allí podrá vivenciarse si el espíritu detallista de la ley pampeana tiene virtualidad participativa más para nuevas comunidades que para las ya existentes.

Conclusiones del tema A: Constituciones y Leyes Orgánicas

Para integrar el análisis de los marcos legales de las Provincias de La Pampa y Catamarca, podríamos decir a grandes rasgos que:

Las Constituciones de ambas Provincias aparecen como leyes marco del accionar municipal. Sin embargo cabe destacar que la Constitución pampeana no prevé para ninguna categoría de Municipio el derecho de los mismos a dictarse su propia Carta Orgánica.

Que ambas Constituciones amparan la autonomía municipal.

Que la Constitución de Catamarca establece una instancia

participativa municipal, como oportunamente planteáramos.

Con respecto de las Leyes Orgánicas municipales nos encontramos con dos elementos relevantes:

1) En Catamarca es una ley del gobierno de facto aún vigente; en La Pampa es una ley del gobierno democrático que pierde relevancia en cuanto a la armonización de poderes, autonomía municipal y a la participación ciudadana debido a su excesivo celo reglamentarista y casuístico.(x) En tanto debido a sus características sui generis la ley catamarqueña en su artículo aparece como más amplia y permisiva.(xx)

2) Paradojalmente la ley pampeana a través de las Comisiones de Fomento crea instancias de participación genuina para grupos de escasa población. En tanto la ley catamarqueña de reestructuración de municipios detiene la participación aleja al vecino del poder decisonal y habla de un desconocimiento profundo del interior de la Provincia, y de sus realidades y necesidades. (Ver Cuadros II y III)

(x) Opinión de funcionarios y legisladores

(xx) Ley del gobierno de facto.

CUADRO II

	CONSTITUCION		LEY ORGANICA	
	LA PAMPA	CATAMARCA	LA PAMPA	CATAMARCA
Descentralización	XXXXXXXX	XXXXXXXX		XXXXXX
Centralización			XXXXXXXXXX	
Canales adecuados de Comunicación		XXXXXXXXXX		
Canales inadecuados de Comunicación			XXXXXXXXXX	
Canales de Comunicación Institucionalizados		XXXXXXXX		XXXXXX
Permisibilidad para nuevos canales		XXXXXX		XXXXXX

CUADRO III

Factores que incrementan o disminuyen la participación

	LA PAMPA		CATAMARCA	
	+	-	+	-
Descentralización		XXXX	XXXX	
Centralización	XXXX			XXXX
Canales de Comunicación Adecuados		XXXX		XXXX
Canales de Comunicación Inadecuados	XXXX			XXXX
Canales de Comunicación Institucionalizados	XXXX		XXXX	
Canales de Comunicación No Institucionalizados		XXXX		XXXX

B - Estructura Orgánica

Para el análisis de la estructura orgánica municipal partimos de tres supuestos: 1- La cantidad de asuntos a resolver por parte del Municipio conduce necesariamente a una mayor complejidad de gestión (que debiera traducirse en mayor eficiencia) 2- La existencia en el diseño de un mayor número de secretarías incide en la difusión del poder y decisión políticas y colabora a la eficacia y eficiencia de la gestión. 3- Un diseño abierto con menos centralización del poder de decisión facilitaría la acción participativa vecinal. (Ver Cuadro IV)

De la estructura orgánica municipal, emergen dentro del diseño formal como estructuras más relevantes relacionadas directamente con la participación, aquellas que debido a sus funciones, su competencia es netamente administrativa y aquellas que por sus mismas funciones están conectadas con algunos aspectos de la participación ciudadana. Puntualmente, como hiciéramos en el ítem anterior, analizaremos el diseño municipal en cuanto éste favorece específicamente la participación ciudadana. Y aquellas unidades que dentro del diseño en su misión y funciones contemplen y favorezcan la participación; como aquellas que sean canales idóneos de relación entre municipio y vecino.

En base a los criterios que venimos aplicando analizaremos los municipios: (Ver Cuadro V)

B.1 Municipio Capital: Santa Rosa-La Pampa

A simple vista la estructura orgánica de la Municipalidad

de Capital (Manual de Funciones)(x) aparece como un diseño antiguo y desequilibrado, en el cual las instancias jerárquicas no guardan una coherente relación en las dependencias y acciones. Así por ejemplo, la Dirección de Asuntos Jurídicos no depende de ninguna Secretaría. Hay un nivel único, Contaduría General, no categorizado del cual no depende ninguna dirección. En tanto que las direcciones de Tesorería y Rentas dependen directamente de la Secretaría de Hacienda y Finanzas por sólo enunciar los datos más relevantes. Asimismo funciona fuera de la estructura la Dirección de Acción Social recientemente creada. (xx)

En lo referente a las Secretarías figuran según estructura, tres, pero en la práctica dos Secretarías de Gobierno y Acción Social -a la cual se encuentra integrada en la actualidad la Secretaría de Hacienda y Finanzas-; y la Secretaría de Obras y Servicios Públicos.

Este diseño funcional nos da cuenta de la existencia de una supersecretaría, que por ende es la que concentra el mayor poder. En una ciudad capital con más de 80.000 habitantes, tal estructura funcional implica un alto grado de centralización del poder político.

Las dos secretarías mencionadas aparecen involucradas

(x) Cabe destacar que el mismo no es un cuerpo orgánico, sino que son expedientes emanados del Departamento de Organización y Métodos, durante el anterior gobierno de facto y en algunos casos modificados por el actual.

(xx) Por tal razón no podemos realizar apreciaciones al respecto.

con la participación, en la especificidad de funciones, de Dirección hacia abajo, no haciéndose expresa mención de las secretarías tendientes a promover la participación vecinal. Trátase en forma general de la labor de gobierno y acción social hacia la población.

Dentro de la Secretaría de Gobierno y Acción Social dependiente de la División Bienestar Social la Sección Acción Comunitaria es la que aparece con funciones realmente promotoras de la participación "organizar, fortalecer y/o promover el trabajo comunitario a través de grupos formales e informales". "Detectar, analizar y proponer a la superioridad, inquietudes comunitarias". "Atender las peticiones y necesidades presentadas por asociaciones vecinales de fomento o núcleos comunitarios". "Prestar la mayor colaboración y asesoramiento en las peticiones de las asociaciones vecinales trasladándolas de inmediato a la repartición que entienda en la solución de la gestión". "Despertar inquietudes, estimular capacidades en el ámbito cultural, coordinando con la Asesoría de Cultura y la Dirección Provincial de Cultura la implementación de cursos y manifestaciones culturales en los sectores más carenciados".

En lo referente al Departamento de Obras complementarias desagües, pavimento y gas; se especifica en sus funciones: "Establecer prioridades, coordinar y analizar los requerimientos de la población respecto a mejoras y ampliación de las obras complementarias". Pero no existen especificaciones mayores al respecto en las funciones de sus órganos dependientes.

Si bien en los parágrafos anteriores se plantea el relacionamiento con actividades pasibles de participación, no emerge de los documentos que ésta sea promovida especialmente. Y dada la estructuralidad del poder formal e informal en Santa Rosa y las características socioeconómicas de la ciudad, como analizaremos más adelante, el mayor bienestar económico emerge como inversamente proporcional al espíritu participativo. Hecho que queda evidenciado en la misma normativa orgánica.

B. 2 - Municipio General Pico -La Pampa

Se reproduce en el diseño formal de este Municipio un fenómeno similar al de Santa Rosa -alta concentración de poder a nivel Secretarías-. Sólo existen dos: Gobierno, Hacienda y Acción Social y Obras y Servicios Públicos. Siendo la primera una supersecretaría que concentra áreas sustantivas manejando tanto la decisión política como los recursos económicos.

Sin embargo el diseño se flexibiliza y expande a partir de Direcciones hacia abajo, estructurándose armónicamente y cubriendo todas las áreas sustantivas.

Dentro de la estructura orgánica la Secretaría de Gobierno, Hacienda y Acción Social es la que aparece más involucrada con la participación a través de las Direcciones de Bienestar Social y la de Deportes y Recreación. Asimismo existe una dirección que en la actualidad no se encuentra cubierta que es

la de Asuntos Vecinales. Es esta la instancia institucional a través de la cual se pueden canalizar las múltiples políticas y actividades -que como se desarrollará más adelante- se implementa con las asociaciones vecinales.

Es a nuestro entender de cabal relevancia esta Dirección en lo que hace a la participación municipal al instaurar una instancia institucional adecuada a la comunicación y a la articulación de organizaciones vecinales al Municipio.

También específicamente el Departamento de Planeamiento y Supervisión dependiente de la Dirección de Bienestar Social contempla la participación en su misión: "Atender las necesidades de la población y desarrollar sus capacidades potenciales, interesándola en el logro de la solución de sus problemas de una manera constructiva; es decir, participando en el proceso de su propio mejoramiento no sólo material sino social y cultural".

Para agregar en sus funciones: "Propender al mejoramiento de las condiciones económicas y sociales de la población"; "Promover cambios de actitudes que favorezcan el desarrollo de la comunidad"; "Concientizar a la población sobre la importancia de que reconozcan sus necesidades, aún no advertidas, y promover su solución"; "Crear conciencia de sus roles y verdadera responsabilidad en los integrantes de las Comisiones Vecinales existentes en el ejido municipal".

Todo ello está dando cuenta de no sólo la apertura de canales de participación sino de elementos fundamentales que hacen a la misma.

El hecho que se proponga la autoconciencia de las uniones vecinales implica una real percepción del papel que estos organismos están llamados a cumplir en el proceso participativo. Asimismo, se percibe a través de los párrafos mencionados un proceso de educación asistemática (o no sistemática, entendiéndose por ello lo que no forma parte del sistema educativo global) respecto de la participación. El desarrollo de estas instancias educativas insiden de manera harto beneficiosa en el objetivo de articular globalmente el proceso participativo municipal.

La División Centros Deportivos Comunitarios entre sus funciones específica: "Promover y fomentar a través de distintos programas de participación masiva comunitaria, las bases del accionar político-deportivo". A través de esta función se motiva e incentiva la participación, por otra parte incorpora un elemento novedoso y específico, el de la concientización político deportiva a través de la participación. A partir de esta instancia de participación es dable esperar una mayor disposición del vecino a interesarse e involucrarse en otros problemas que afecten su realidad y pasibles de ser solucionados a través de la participación en la gestión municipal.

La División Promoción Comunitaria y Asistencia Social entre sus funciones contempla: "Atender a la problemática social del individuo e inculcarle los principios básicos de la sociedad para realizarlo de acuerdo a su capacidad para afrontar la vida". Lo cual implica una forma directa de concientización educativa del vecino e indirecta de participación.

B.3 - Municipio General Acha-La Pampa

Este Municipio -según lo establece la Ley 971/87 Orgánica de Municipalidades y Comisiones de Fomento, en el art. 163 del Cap.II- es de segunda categoría.

Su estructura orgánica es sumamente simple, posee una Secretaría-Tesorería, una Contaduría, una Inspección General, una Dirección de Obras Públicas y dos Jefaturas (Sección guías y bromatología).

Con referencia a misiones y funciones, se guían por la Ley Orgánica provincial.

Respecto de la participación sólo podríamos agregar lo dispuesto por la Ley Orgánica municipal oportunamente analizada, a nivel de instrumentos legales por cuanto la percepción y acción gubernamental, por un lado y la de los vecinos por otra será analizada en acápites posteriores.

B.4 - Municipio Capital-Catamarca

En la Municipalidad de Catamarca-Capital las Ordenanzas 1139 y 1167 de 1984 estructuran orgánicamente las funciones administrativas del Ejecutivo municipal.

De ella se desprende un diseño armónico, en el cual las Secretarías poseen equilibradamente el poder de decisión sectorial y prevee a través de los organismos de su dependencia la participación vecinal en diferentes instancias.

Surgen como los sectores más involucrados con la participación la Secretaría de Obras y Servicios Públicos y la Secretaría de Bienestar Social, y organismos dependientes de ellas.

Cabe destacar que dentro de las normas establecidas en el Reglamento Orgánico de la Municipalidad de la Capital-Catamarca (x) en lo referente a funciones de la Dirección de Servicios Públicos se establece "Estudiar continuamente la marcha de las necesidades públicas, en tanto las mismas originen la prestación de servicios por parte de la Comuna".(p.187)

Si bien no se establecen las formas y modos en que ello se realizará está dando cuenta de la apertura de un canal de comunicación y participación del vecino en la resolución de sus necesidades y problemáticas.

Entre las funciones de la Secretaría de Bienestar Social se expresa "Promoción y desarrollo de la comunidad en los que se encuentra empeñada la Municipalidad"(p.198), "Promover la creación de centros vecinales estimulando la interrelación con otros sectores, tales como cultura, educación, etc. tra-

(x) Ordenanza 1139 de 1984, "Reglamento Orgánico de las Secretarías".Boletín Municipal Nro.47, 1984. Catamarca, Municipalidad de la Capital.

-tando de detectar el grado de receptividad de la población encausando sus inquietudes".

Con ello se abre un nexo específico de participación desde el punto de vista funcional.

Similares canales se abren a través de las funciones de la Dirección de Acción Social en los siguientes términos: "Investigar, diseñar y organizar con la población su bienestar mediante la instrumentación del accionar teórico-práctico que les permita enfrentar y superar su problemática".(p.203)

Se evidencia una conciencia a nivel de estructura de la necesidad de participación ciudadana en la solución de sus problemáticas propias.

Más adelante se expresa: "Organizar verdaderas redes de grupos que enfrenten sus problemas a través de proyectos concretos transformadores de su realidad" (p.203). Reafirmandose cuando expresa: "Investigar las causa-efectos de los problemas sociales y lograr que los hombres asuman una acción organizada tanto preventiva como transformadora que tiendan a superarlo". (p.203)

Entre las funciones del Departamento de Asistencia Social se tiene en cuenta el imaginario social y su insidencia en la promoción de la dignidad humana al expresar: "Investigar las actitudes y valores que benefician u obstaculizan el acceso a mejores niveles de vida".(p.204) "Investigar el nivel de aprovechamiento de los recursos comunitarios y sus expectativas frente a ellos".(p.204) En tener semejante se expresan el resto de las funciones del mencionado Departamento.

Complementariamente en las misiones del Departamento de Acción comunitaria se expresa: "Promover cambios, organizar grupos sociales y haciéndoles partícipes en las responsabilidades y decisiones que hacen al bienestar general, ordenando su acción de acuerdo a sus capacidades y calidades". Ampliándose en las funciones al proponer: "Investigar y procurar modificar actitudes que actúan como freno o escollo al desarrollo social mediante la instrumentación de programas teóricos-prácticos en centros vecinales".

Todo lo anteriormente expresado nos está dando cuenta de una reglamentación adecuada a los fines de la participación. Ello no necesariamente está hablando de una efectiva participación vecinal, ni de un espíritu participativo en el funcionamiento de la gestión; como más adelante se evidencia de las entrevistas a funcionarios y que se corrobora con los resultados que arrojan las encuestas a la población.

B.5 - Municipio Valle Viejo-Catamarca

El diseño institucional del Municipio de Valle Viejo a primera vista podría ser considerado como de estructura centralizada, más si tenemos en cuenta que sólo cuenta con 20.000 habitantes y que emana del Reglamento de misiones la distribución de poder a nivel de direcciones, podríamos provisoriamente decir que es un diseño equilibrado en lo referente a gestión.

En este Municipio, las direcciones más involucradas con la participación son: Obras y Servicios Públicos, Gobierno y Cultura, y Salud y Acción Social de una manera indirecta.

En este Municipio a diferencia del de Capital no surge una clara conciencia de la importancia de la participación, sin embargo podemos marcar en el texto parágrafos que indirectamente la inducen o podrían inducirla. Similar situación como vimos anteriormente se reproduce en el Municipio de Santa Rosa (Capital-La Pampa).

Es así como nos encontramos en el Art.45 en lo referente a funciones del Departamento de Servicios Públicos, lo siguiente: "Desarrollar los servicios de su competencia, en base a la conciencia sanitaria de la población, desde un enfoque social" (F.23)

Para agregar parágrafos más adelante: "Estudiar continuamente la marcha de las necesidades públicas, en tanto las mismas originen el requerimiento de la prestación de servicios por parte de la Comuna".(F.23) Con ello está presente un mensaje que apela a la participación aunque no específica y cabalmente estructurado. Es decir, dejando librado a los vecinos la demanda y la articulación de la misma.

En términos similares surge la relación con la comunidad en el Art.56 de la División Deportes y Recreación: "canalizar las inquietudes deportivas de la comunidad".(F.27)

En tanto, respecto de las funciones de la División Promoción y Asistencia a la Comunidad en el Art.58 se lee: "Realizar Censos y encuestas socio-económicas, a fin de determinar las necesidades de la población".(P.28)

Con ello se abre un importante canal de información desde y hacia el Municipio que si bien no induce a la participación, podríamos decir que es su paso previo.

Podemos apreciar que en este Municipio -como surgirá en apartados posteriores- que la baja densidad poblacional y la mayor posibilidad de acceso a las instancias decisorias, a pesar de la extensión territorial del mismo, estarían equilibrando las carencias que emergen de los documentos legales orgánicos.

Conclusiones del tema B: Estructura Orgánica

Comparativamente del diseño institucional de los Municipios estudiados: Santa Rosa, General Pico y General Acha (La Pampa); Capital y Valle Viejo (Catamarca); aparecen como los más modernos y adecuados para promover, articular y estructurar la participación, el diseño del Municipio Capital-Catamarca y el del Municipio General Pico-La Pampa.

En cuanto a la determinación de misiones y funciones tanto en su significado como en su significante, los documentos

(Reglamento y Manual) del Municipio Capital-Catamarca aparece como el más moderno, respetuoso del contexto histórico y socio económico del medio. Promoviendo la participación vecinal y previendo formas y modos de estructurarla (uniones vecinales) y capaz de aceptar nuevas modalidades participativas.

En tal sentido resultan significante los términos mismos empleados en la delimitación de misiones y acciones, tales como investigar, identificar, promover, organizar, diseñar "con la población".

Todo ello nos está hablando de un marco legal apto para la participación no en sus instancias comunes, sino para nuevas formas de participación en las cuales el vecino pueda y deba involucrarse en todo el proceso de la gestión municipal.

Podemos observar que en este Municipio de Capital-Catamarca, la participación mayor o menor no dependería del marco legal (Ordenanza y Reglamento Orgánico) sino que deberían buscarse sus causales en el mismo proceso gubernamental y en el espíritu político que anime la gestión.

En el Municipio de General Pico notoriamente se evidencia una valoración de la participación a nivel del municipio semejante al que emerge en el Municipio Capital-Catamarca, y aún más con la incorporación novedosa de una Dirección de Asuntos Vecinales, institución adecuada a los fines de la estructuración de la participación.

En este Municipio sería necesario a nivel de estructura orgánica, reorganizar el nivel de secretarías a fin de darle mayor difusión y funcionalidad al poder político y a la gestión. Ello, considerando que es dentro del perfil poblacional de la provincia un Municipio mediano, lo que implica tener en cuenta: no crear una superestructuralidad que a la postre sería tan poco beneficiosa como lo contrario. Asimismo debería profundizarse ese espíritu de nueva participación en las misiones y funciones de otros organismos municipales que no la contemplan y bien pueden acogerla.

En lo relativo a Valle Viejo, consideramos que con algunas modificaciones no estructurales estaría en condiciones de albergar modos, formas y proyectos participativos, dado que el bajo perfil poblacional permite que su diseño institucional sea adecuado, aunque posible de modificaciones en función de una mayor eficiencia.

Específicamente, respecto de la reglamentación si consideramos que debiera modificarse en lo relativo a instancias y promoción de la participación vecinal, tema muy poco tratado en los documentos.

Por su parte, en Santa Rosa-La Pampa, debiera estudiarse una reforma estructural del diseño institucional -como explicitáramos en el acápite respectivo- y de su reglamentación, rompiendo la estructuralidad y rigidez que emana de ellos, que la

adapte y convierta en un diseño moderno, adecuado a la complejidad de la vida democrática y que facilite y permita la participación vecinal, promoviéndola y aceptándola desde la institución municipal.

Otro tanto, aunque no por las mismas razones -como ya expresáramos- ocurre en el Municipio de General Acha, donde es necesario a pesar de ser una comuna de segunda categoría y de baja densidad de población (10.000 habitantes según Censo; 14.000 según Encuesta Permanente de Hogares) rediseñar con sentido moderno y funcional que contemple la participación posibilitando y facilitando una mayor eficiencia en la gestión.

CUADRO IV

ESTRUCTURA ORGANICA

Municipio	Secretarías	Direcciones	Departamentos	Divisiones	Secciones
General Pico (x)	2	11 (xx.)	26	24	25
General Acha (xxx)	1	1	2		
Santa Rosa	3 (xxxx)	8	24	27	
Catamarca Capital	6	18	64		
Valle Viejo	1	4	7	13	

(x) Existe en la estructura un contador General y 4 Direcciones Generales (Tesorería-Rentas-Planeamiento-Serv. Públicos)

(xx) La de Asuntos Vecinales se encuentra sin cubrir

(xxx) Existe por estructura un Contador y una Inspección General

(xxxx) En función 2.

CUADRO V
ESTRUCTURA ORGANICA

Municipio	Secretarías	Direcciones	Departamentos	Divisiones
Santa Rosa	2 Gobierno y Acción Soc. Obras y Serv. Públicos	2 Acción Social Obras Páb.	2 Acción Social Obras Comple- mentarias	2 Bienestar Social Obras por Consortio
General Pico	1 Gobierno Hacienda y Acción Social	3 Deportes y Recreación Bien.Social Asesor Veci- nal (x)	1 Planificación y Supervisión	2 Centros Deportivos Municipales Promoción Com.y Asis.
General Acha	(xx)	(xx)	(xx)	(xx)
Catamarca (Capital)	3 Obras y Serv. Públicos Bien.Social Cultura, Educ. Turismo y Dep.	2 Servicios Públicos Acción Social Turismo Recreación y Deportes	2 Asistencia Social Acción Comunitaria	
Valle Viejo	1 General	3 Obras y Serv. Públicos Gobierno y Cultura Salud y Acc. Social	4 Obras Páb. Serv.Púb. Cultura y Prensa y Dif. Sanidad Munic.	4 Obras Par- ticulares Higiene y Alumbrado Saneamiento Promoción

(x) Sin cubrir

(xx) Sin datos

4. COMUNICACION Y PARTICIPACION SEGUN LA OPINION DE LOS FUNCIONARIOS

A. Consideraciones Previas

El proyecto de investigación establecía la necesidad de producir un análisis exhaustivo de las opiniones de los funcionarios municipales respecto al tema central del mismo: la participación y los canales de comunicación existentes entre la estructura municipal y la comunidad.

Evidentemente se parte de la consideración de que el municipio constituye, o al menos debiera constituir el eje institucional de la vida comunitaria, el pivote a partir del cual es factible la organización de la comunidad para el logro de sus aspiraciones y la resolución de sus problemas.

Tal como se señaló en los Informes de Avance, se realizaron entrevistas a funcionarios de distinto rango lo que permitió recabar información acerca de la concepción de participación presente en el pensamiento y en el quehacer de gobierno por parte de los responsables de la gestión municipal.

Conviene reiterar que en el trabajo de campo, tanto en las entrevistas como en las encuestas realizadas a los vecinos se manejaron categorías de dos tipos: aquellas que hacen a lo estructural del diseño institucional como aquellas que, si bien son medibles y controlables, no son fundamentalmente de carácter estructural, sino dinámico. Centralización y descentralización; existencia de canales de comunicación y de parti-

-cipación institucionales; tipos de canales de información, etc., constituyen categorías del primer tipo. Cabe recordar que estas categorías fueron ya consideradas cuando se analizó tanto la normativa como el diseño institucional de los municipios estudiados.

Dentro de las categorías dinámicas o no estructurales, se han tomado en cuenta: actitud de apertura, (que está íntimamente ligado a la decisión de modificar la distribución del poder y por parte de los vecinos el interés por lograr capacidad de decisión o simplemente de "participar"); la posibilidad de la población de acceder a los focos de decisión, que traduciríamos en la posibilidad de acceder al planteamiento de las expectativas a los funcionarios de carácter político e incluso a los administrativos de la estructura municipal.

Analizadas las experiencias de gestión establecidas en el plan de trabajo, se puede señalar que: en términos generales, no existen canales y formas de participación como manifestaciones objetivas de una voluntad de apertura y la consecuente redistribución del poder. Ello no implica que no exista de plano tal voluntad, sólo que al no mostrarse en hechos objetivos y en el establecimiento de canales y mecanismos efectivos y concretos, es muy difícil hacer mensurable la intensidad de la actitud participativa.

La evaluación de la inquietud participativa es muy compleja porque si bien los funcionarios tienen incorporado en sus discursos la cuestión de la participación, en los hechos no se manifiesta, probablemente por la falta de tradición participativa.

En Catamarca, la explicación quizás puede encontrarse en la herencia de una tradición conservadora, por otra parte común en las provincias alejadas de los centros del acontecer sociopolítico que afectan la vida nacional en su conjunto. Podría inferirse que el caso de La Pampa es diferente, sin embargo ésta carece, del dinamismo y flexibilidad necesarios para la realización de la participación efectiva.

No obstante, es importante distinguir, en el contexto pampeano las diferencias existentes entre los Municipios de Santa Rosa y de General Pico donde se plantean realidades, expectativas y hasta alternativas de solución diferentes. El caso del Municipio de General Acha es sustancialmente distinto por su condición de Municipio de segunda categoría, pero también por su composición socioeconómica y por su estructura sociocultural.

Dentro de este esquema, la participación real no tiene cabida porque existe una actitud de dependencia de la población respecto de una determinada estructura de poder formal o informal según el caso. Ello, en íntima vinculación con el grado de cultura específica de la población. Si bien es preciso destacar las formas diferentes que adopta esta situación si se observa el problema desde la metodología implementada por la dirigencia, o desde la conciencia política en tanto capacidad de discernimiento que pueda tener la población frente a la acción dirigencial.

Es evidente que la estructura de poder en Catamarca, básicamente informal, obstaculiza de un modo claro la implementación de formas institucionales de participación. No ocurre lo mismo con La Pampa, en donde la estructura es estrictamente formal, aunque por su rigidez las consecuencias son básicamente las mismas. De todos modos, a pesar de su rigidez, su juventud como sistema político hace factible pensar en instancias genuinas y sistemáticas de participación en lo mediato.

Como los canales no son de carácter institucional, la posible evaluación de las acciones de la comuna por parte de los vecinos se da fundamentalmente por la "reacción" de la opinión pública ("lo que se comenta"). Por ello la importancia de la evaluación de los resultados de la encuesta, que se realiza en el apartado siguiente.

Se han entrevistado aproximadamente treinta funcionarios de distinta jerarquía en los cinco municipios estudiados. Tales entrevistas nutren de modo sustancial el análisis ya realizado tanto del diseño institucional como de la normativa municipal.

Dado que es imprescindible en el sondeo de la opinión determinar las prioridades en las expectativas, se dejó a los diferentes funcionarios establecer por sí mismos las áreas o preocupaciones que juzgaran decisivas, teniendo en cuenta, por supuesto, en forma certera, los objetivos de la presente investigación.

A partir de esa determinación de las áreas sustantivas, debidamente encuadradas tanto en el diseño institucional como en el conjunto de acciones en desarrollo, se trató de identificar:

- a) modos de planificación de las acciones desarrolladas o por desarrollar;
- b) canales para establecer contactos con los vecinos con referencia a dichas áreas sustantivas y la evaluación correspondiente de esos canales;
- c) la concepción de lo que implica participación, y dentro de la misma cómo se evalúa la participación actual;
- d) los niveles posibles de participación;
- e) el interés vecinal por participar.

B. Area Sustantiva: Obras y Servicios Públicos

Evidentemente en el "ranking" de preocupaciones de las municipalidades, las que corresponden a infraestructura y a la prestación de servicios ocupan el primer lugar. Sin embargo, ellas no implican necesariamente instancias en donde la participación pueda promoverse.

La determinación de las obras a realizar se da lógicamente por el simple conocimiento de la realidad, posible de realizar dado la baja densidad poblacional de los municipios.

En el ámbito de las áreas de Obras y Servicios Públicos en términos generales, la participación no está contemplada de un modo sistemático. Teniendo en cuenta que la información sobre las necesidades proviene básicamente del conocimiento que tienen los funcionarios, queda así bastante poco espacio para la iniciativa de los vecinos. De todos modos, existe un sistema de consorcios (Catamarca y Santa Rosa) que prevén la posibilidad de que se formulen demandas a ser estudiadas por los organismos correspondientes.

Estos consorcios tienen el atributo de plantear las expectativas y proveer -en parte o todo-, los fondos necesarios pero no existen mayores posibilidades de intervenir en la decisión final, así como en la planificación, ejecución o control de la obra. Todo ello corre por cuenta de los organismos pertinentes de la estructura municipal.

En el caso de Santa Rosa, la Ordenanza 204 de 1985, al menos teóricamente, no es tan terminante, estableciendo en su Art.8: "El Consorcio construirá la obra pública por sí mismo o por medio del personal que contrate. El Departamento Ejecutivo ejercerá supervisión técnica y firmará el acta de recepción definitiva".

No obstante, en la práctica, el Municipio o bien concentra todos los niveles de gestión o bien traba, por propia decisión o por omisión, el accionar de los posibles consorcios.

En opinión de funcionarios de la Municipalidad de Cate-marca, especialmente del área de Obras y Servicios Públicos, el mecanismo de funcionamiento, en relación con los vecinos es esquemáticamente el siguiente:

CUADRO VI

MUNICIPIO	VECINOS	VECINOS MUNICIPIO	MUNICIPIO VECINOS
Genera Información	Discuten entre sí. "Se con- cientizan"	Los vecinos hacen la solicitud	Se firma un conve- nio. Lue- go una recaudación "anticipada" (1)

(1) Esta recaudación "anticipada" se hace en los casos de las obras de redes cloacales y cordones-cunetas.

Finalmente, la Municipalidad en función de este proceso realiza la obra.

En general no hay experiencias de participación de los vecinos en la ejecución de obras salvo en los planes de erradi-cación de ranchos (la Municipalidad proveía los materiales y la dirección técnica y los vecinos, la mano de obra).

En los casos de General Pico y General Acha (Provincia de La Pampa), la situación es diferente. La Municipalidad de General Pico ha desarrollado numerosas obras sobre la base del "esfuerzo propio y ayuda mutua", es decir, con un claro concepto cooperativo. Tal situación ha sido planteada con claridad por el Intendente Ing. Eden Caballero tanto en las entrevistas realizadas como en su mensaje de Inauguración del 4to. Período de Sesiones Ordinarias del Consejo Deliberante (9/4/87).

En dicho mensaje señala que la "real y efectiva proyección comunitaria ha logrado una mayor agilidad en la identificación de los problemas y en la solución de los mismos".

De este modo se han podido desarrollar obras de cierta envergadura tales como desagües cloacales y cordón-cuneta, viviendas y la red domiciliaria de gas. En el tema vivienda, se han construido ocho unidades con criterios cooperativos y se han conformado consorcios para la construcción de otras cuarenta unidades.

General Acha, sin embargo, presenta características particulares dada su condición de Municipalidad de segunda categoría. En realidad el desarrollo de la vida municipal aparece, según lo interpretable en la opinión de los funcionarios como de un carácter esencialmente administrativo y con una autonomía bastante relativa. Su dependencia del Poder Ejecutivo Provincial es tal que el Municipio no se considera en condiciones de desarrollar ningún tipo de actividad sobre la base de un accionar autónomo.

Por otra parte existe una cooperativa (Cooperativa Eléctrica S.R.L.) que concentra el grueso de los servicios públicos, incluido el alumbrado público y que en definitiva constituye un poder paralelo al municipal, teniendo en cuenta que al controlar electricidad, agua corriente y gas, maneja resortes infraestructurales decisivos para el desenvolvimiento de la vida misma de los vecinos. El Presidente y el Directorio de la Cooperativa, tiene igual o mayor poder efectivo que el Departamento Ejecutivo de la Municipalidad.

Evidentemente se trata de un caso atípico respecto de las otras municipalidades estudiadas. Quizás pueda deberse a su condición institucional, porque si bien puede pensarse que se trata de un reflejo de una determinada situación socio-económica de la población y presupuestaria de la Municipalidad en comparación, Valle Viejo-Catamarca, estaría en condiciones más desventajosas.

C - Area Sustantiva: Acción Social

Es claro que donde se presentan mayores posibilidades de instancias participativas es en las áreas que hacen más directamente a la acción social incluyendo las áreas de salud. En este sentido hay experiencias de institucionalización de

relaciones sistemáticas con grupos de vecinos.

En todos los municipios estudiados (a excepción de Valle Viejo y General Acha) se han instrumentado acciones tendientes a establecer una relación más o menos sistemática con los centros o asociaciones vecinales.

En el caso de Catamarca-Capital, la Secretaría de Bienestar Social, a través de la Dirección de Acción Comunitaria, propuso lineamientos para la fijación de los Estatutos Sociales de los Centros Vecinales a fin de que tengan personería jurídica.

Los Centros Vecinales se organizan a fin de realizar tareas de cierta permanencia en el tiempo y de que asuman responsabilidades subsidiarias en cuanto a la continuidad de las acciones que hacen a las mejoras de la situación cotidiana de los vecinos. En este sentido, la Dirección de Acción Comunitaria no atiende pedidos personales sino que se hacen a través de los Centros Vecinales.

Como ejemplo de estas acciones, en catorce de los treinta y tres Centros Vecinales existentes en el Municipio, se trabaja desde 1986 en comedores infantiles. Si bien la iniciativa fue de la Dirección, la intención expresada por los funcionarios es que los Centros Vecinales continúen con la experiencia asumiendo la responsabilidad de la tarea. Ellos pueden seguir proveyendo algunos elementos, pero la gestión debe continuarse en el mismo barrio, aunque con el control -en una primera etapa- de la Municipalidad.

Otro ejemplo es lo que se denominó Plan Anual de Acción Municipal de Ayuda Recíproca, implementado a través de los Centros Vecinales.

En los fundamentos de este Plen se lee: "El Objetivo General es: proteger y asistir el estado de emergencia social de nuestros ciudadanos, siendo la premisa fundamental que la Solidaridad Social es la base para el resurgimiento de nuestra comunidad".

Concretamente "el objetivo del Programa "Acción Municipal de Ayuda Recíproca"(A.M.A.R.) es asistir y proteger a los seres carenciados de nuestra comunidad mediante gestos solidarios que tiendan al logro del futuro hombre de pensamiento y acción, que no sólo aprendió con qué vivir, sino fundamentalmente por qué vivir en búsqueda de la felicidad y el bienestar general".

Evidentemente éste se condice con unos "Lineamientos para una política en Centros Vecinales" elaborados en los inicios de la gestión actual de la Municipalidad catamarqueña. En esos Lineamientos se considera a los Centros Vecinales como el móvil principal de la Democracia y que es a través de ellos que ella puede perpetuarse, "por aquellos que están dispuestos a realizar algún esfuerzo para sostener sus creencias, obrando recíprocamente, en un clima de tolerancia y respeto. Con dedicación de tiempo y trabajo, los grupos pueden plantear y resolver sus problemas satisfaciendo sus necesidades, porque el trabajo conjunto permite alcanzar con mayor objetividad las

soluciones que un individuo por sí solo no podría visualizar ni mucho menos afrontar".

Todo lo expuesto queda reafirmado en los Estatutos de un Centro Vecinal concreto, como lo es el "Presidente Ramón S.Castillo", el cual si bien tiene existencia y personería jurídica desde 1975, fija sus Estatutos en 1986 en donde establece en su Capítulo II Art.3 sus objetivos y finalidades de lo que es remarcable:

"inc. a) Velar y desarrollar actividades de fomento en lo cultural, asistencial, educativo, deportivo, moral y cualquier otra actividad de bien público".

"inc.b) Transmitir a las autoridades nacionales, provinciales y municipales las necesidades y problemas de la comunidad en que actúa, como así también las propuestas de soluciones, comunicando los recursos materiales y humanos disponibles para lograr los objetivos que la Institución y/o los vecinos, por sí solos, no pueden obtener".

"inc.c) Promover y estimular, coordinadamente con las Reparticiones nacionales, provinciales y municipales, la realización de programas de desarrollo basados en la suma de esfuerzos de los vecinos y con la intervención de otras entidades del sector".

"inc.e) Fomentar la práctica de la solidaridad entre sus asociados y vecinos y especialmente entre los niños y jóvenes del barrio, dándoles especial participación en todas las actividades de la Institución".

"inc.g) Asegurar los principios de confraternidad y solidaridad vecinal y estimular la participación cívica y comunitaria formando la valoración de los principios democráticos como estilo de vida y su defensa como sistema político".

Si bien los lineamientos para los Estatutos Sociales no tienen carácter de norma irrecusable, sirvieron de asesoramiento y propuesta. En este sentido cabe aclarar que los Centros Vecinales no están obligados a tenerles en cuenta indefectiblemente.

En el caso de Santa Rosa-La Pampa, la cuestión es bastante diferente. La única reglamentación existente, respecto a los Centros Vecinales, es una Ordenanza del año 1963. Si bien es importante tener en cuenta que se trata de una norma proveniente de un gobierno constitucional, no podemos dejar de considerar que se trata de una reglamentación de más de veinte años y, por lo tanto, no responde a la realidad actual, en dos sentidos: 1) porque fue pensada para una población del municipio que por aquel entonces no superaba los 30.000 habitantes y hoy tiene más de 80.000; 2) porque a lo largo de este período, las experiencias de los vecinos en formas de organización guarda una riqueza que es preciso tomar en cuenta.

Resulta curioso que durante este período no haya sido modificada una norma tan antigua, sin embargo es coherente con la rigidez de la estructura de poder formal e informal vigente en La Pampa. Las diferencias con sus símiles de la provincia

de Catamarca, se deben -entendemos- a coyunturales presupuestos doctrinarios de una y otra.

La Ordenanza 6 de 1963 sobre Organizaciones de vecinos de Santa Rosa, señala en su art.8 que las "asociaciones de fomento serán entidades de colaboración y asesoramiento tanto para el Departamento Ejecutivo como para el Honorable Consejo Deliberante. Podrán asimismo hacer llegar a la administración municipal, peticiones, reclamos y denuncias y ésta les imprimirá urgente trámite en los casos que corresponda a su naturaleza". Evidentemente en tal artículo se desprende una idea muy diferente de la función que pueden y deben cumplir los Centros Vecinales.

Como consecuencia de atenerse a una normativa de este tipo, es opinión de los funcionarios del Departamento Ejecutivo que los Centros Vecinales son fundamentalmente deliberativos y su función es sólo "pedir".

Se puede constatar así, la no existencia de políticas destinadas a revitalizar y modernizar estas instancias de participación, comenzando por redefinir su razón de ser y consecuentemente con ello promover su constitución de un modo más efectivo y funcional. En la actualidad existen pocos Centros Vecinales y especialmente en las zonas periféricas.

En el caso de la municipalidad de General Pico, la experiencia con los centros vecinales es interesante. Si bien no existe una normativa al respecto, sí hay una experiencia rica de participación de los Centros Vecinales en las actividades públicas. Existen ocho Centros Vecinales -principalmente en

las zonas periféricas (ésto es común con el resto de los municipios considerados). La Municipalidad ha podido emprender con el conjunto de la comunidad una gran cantidad de actividades merced a contar con tales centros vecinales, con una trayectoria y experiencia capaces de permitirles actuar en acciones de mayor o menor complejidad. Comedores escolares, guarderías, centros de alfabetización, descentralización de los servicios sociales en general, centros deportivos, postas sanitarias, relevamiento de necesidades a través de la opinión sistematizada de los integrantes de los Centros Vecinales, etc. A ello se le suma lo expuesto en el acápite referido a Obras y Servicios Públicos.

Sin embargo, y a pesar de existir instancias de participación estructuradas o semiestructuradas en funcionamiento, en el discurso de la mayoría de los funcionarios existe una cierta contradicción conceptual en tanto se habla de estar en contra del "asistencialismo", pero no se generan alternativas de autopromoción de canales participativos y de acción comunitaria. En tanto qué por parte de los vecinos, la experiencia de Catamarca-Capital como en Valle Viejo, emerge del mismo vecindario una captación más fidedigna del interés y relevancia de la participación, que la que surge por parte de los funcionarios municipales. En el caso de General Pico-La Pampa, emerge una conciencia y acción participativa mayor por parte de los funcionarios, como ya expresáramos.

En Santa Rosa-La Pampa, se ha llegado a negar todo interés de los vecinos por participar cualquiera sea la forma. / Se señala que esa falta de interés se debe básicamente al descreimiento ocasionado por cuestiones políticas. Contrariamente, y si bien ésto es para algunos funcionarios catamarqueños un problema real, consideran que no es el obstáculo mayor. Ellos que conforman un Departamento Ejecutivo radical, han podido trabajar sin problemas con Centros Vecinales de extracción partidaria justicialista.

En el caso de Valle Viejo, las instancias de participación son mucho más complicadas debido fundamentalmente a la situación espacial en la que se desenvuelve el Municipio: gran extensión geográfica y escasa o despereja densidad demográfica, afectando así la posibilidad de la organización de los vecinos. Concepto éste último que se desdibuja, ya que la distancia entre unos y otros impide la "vecindad".

Entendemos de relevancia destacar una experiencia en Valle Viejo como lo es la creación del Centro de Extensión Comunitaria. El mismo, en opinión de funcionarios del área, constituye una importante vía de promoción de aspectos sustanciales de la vida comunitaria.

En principio tiene la función propia de su nombre: servir de medio de extensión a la comunidad. Ello debiera significar un ámbito en donde el Municipio pone a disposición de la comunidad posibilidades de desarrollo como tal, pero además

en donde pueda autogenerar actividades y propuestas propias de la convivencia y autodesarrollo. Es decir, que no sea sólo un aporte más de la Municipalidad sino que además se constituya en un canal genuino de participación.

En la práctica, el Centro funciona con dos dimensiones que son fundamentalmente prestación de servicios por parte del Municipio. Posta sanitaria (una de las dos existentes en el Departamento de Valle Viejo) y centro de actividades deportivas (canchas de tenis, pileta olímpica y en proyecto la construcción de un gimnasio).

Si bien ambas actividades son de suma importancia como servicios a prestar por la municipalidad, teniendo en cuenta el nivel socio-económico de la población de Valle Viejo es también cierto que un ámbito de este tipo debería constituirse en lo que decíamos en apartados anteriores en cuanto centro de convivencia y participación.

En la mentalidad de los funcionarios la idea está presente aunque de manera velada. Y esto es así porque si bien la sociedad ha incorporado la idea de la participación, todavía no sabe exactamente en qué consiste y cómo es posible articularla en la práctica, dentro de este proceso de transición y consolidación democrática.

D - Concepción de Municipalidad y Planeamiento

Quizás uno de los aportes más decisivos para la comprensión de la realidad de las municipalidades analizadas a través de la opinión de los funcionarios, es ver la concepción de lo que debe ser la municipalidad y cómo debe planificar sus actividades.

En este sentido, en términos generales, se concibe a la municipalidad como una entidad fundamentalmente de servicio, pero en el sentido que su razón de ser esté en la satisfacción de las necesidades de los vecinos. Por lo tanto, la participación debe darse a través de los mecanismos democráticos y por la posibilidad de la información que la Municipalidad brinda y percibe. Esto puede indicar que no se tiene idea cabal de una posible participación de la comunidad en las decisiones: "son respetuosos de los principios constitucionales de que el pueblo no gobierna sino a través de sus representantes". Ello explicaría la falta de interés por saber si los vecinos quieren o no participar.

Debemos resaltar que en el caso de General Pico, tal concepción se condice con una determinada manera de pensar la planificación de la obra de gobierno de la Municipalidad.

De alguna manera las decisiones del qué y el cómo hacer se basan en tres dimensiones básicas: por un lado el relevamiento de necesidades (por ejemplo, en el caso de obras públicas sobre la base de proyecciones de las obras ya realiza

-das); por otro, la captación espontánea -e inorgánica- de necesidades (en Capital-Catamarca, por ejemplo, a través de los Centros de Nivelación del Aprendizaje dependientes de la Secretaría de Cultura, Educación, Deportes y Turismo) o por grupos de vecinos que "quieran acercarse a la Secretaría de Obras y Servicios Públicos") y, finalmente, la "filosofía política" de la Municipalidad, es decir, lo doctrinario en cuanto nutriente de las actividades políticas concretas.

Creemos que es importante hacer una serie de acotaciones sobre este asunto de vital importancia para la efectividad de las actividades de gobierno. Es indudable que la decisión política es irrenunciable para quién posee y ejerce el poder. En este sentido, el accionar de gobierno responde o deberá responder a los lineamientos de su propia identidad ideológica o doctrinaria, aunque también a la pragmática de la política misma. Ello significa que, en definitiva, el decisor político no subordina el proceso de formulación de políticas ni al aporte de los técnicos asepticos ni a la simple vivencia pragmática de las necesidades espontáneas.

Sin embargo, ambos aspectos son importantes. Y tanto para uno como para lo otro, la consulta y la participación orgánica, hace de la decisión política una acción con base mucho más sólida y permanente que la improvisación o el esquematismo del "deber ser".

Creemos que la planificación está íntimamente ligada a la cuestión de la participación. Planificar, por ejemplo, exclusivamente a partir de sistemas de información estadística, o de proyecciones de obras realizadas no implica necesariamente una respuesta a las necesidades, demandas e intereses de la comunidad.

Si el funcionario no tiene contacto con la realidad vivida de los vecinos, mal podrá responder a ella. Además el funcionario puede ver la realidad pero como él quiere y no como en realidad es o como es vivida por la población. Por ello el aislamiento de los funcionarios no habrá de romperse, como algunos creen, por actitudes voluntaristas sino a través de la participación de estructuras institucionalizadas de la comunidad.

En la opinión de los funcionarios ocupa lógicamente un lugar preponderante la cuestión del presupuesto como limitante de la planificación de las acciones a desarrollar.

En esto creemos que también hay que tener en cuenta algunos considerandos. Lamentablemente en la gestión política lo económico marca excesivamente las posibilidades del qué hacer. Si bien es indudable su incidencia, también hay que tener en cuenta que la decisión política debe ir más allá de lo limitativo de un presupuesto.

Erróneamente, primero se presupuesta y luego se planifica. Sin embargo, la planificación con criterio político puede

ser más amplia que lo que el presupuesto manda en tanto se imaginen medios y estructuras diferentes a las tradicionales. Si la Municipalidad debe brindar sólo servicios y asistir a la comunidad, evidentemente debe sujetarse a lo establecido por la evaluación de los recursos. Pero si la Municipalidad es el ámbito de la solidaridad vecinal, hay muchas actividades -más de lo que los funcionarios imaginan- posibles de concretarse sobre la base de genuinos canales de participación y a través de la implementación de estructuras participativas.

En el Cuadro Nro. VII, se intenta sistematizar la información obtenida ateniéndonos a las categorías analizadas.

E. Conclusión al tema: Comunicación y Participación en la opinión de los funcionarios

Luego de la exposición anterior creemos conveniente señalar, a modo de síntesis, aquellos aspectos que juzgamos más destacados en el análisis y evaluación del tema que nos ocupa en la opinión del funcionariado municipal.

- En general no existen canales de participación institucionalizados que permitan una relación orgánica y permanente entre el Municipio y la comunidad. Si bien no se produce un marcado aislamiento de la conducción, tampoco se dan las condiciones para una organización de la comunidad cuyo pivote sea el municipio.

- A esto confluye además, que la información sea en principio, basada en sistemas formales salvo en aquellos municipios en donde las características geográficas y poblacionales hagan más efectivo sistemas informales.

- Evidentemente se desprende de ello la no existencia de canales de participación al menos permanentes. Esto tiene que ver lógicamente, con la actitud de apertura por parte de la dirigencia la cual se muestra reacia a la redistribución del poder sobre la base del criterio de que tal redistribución implicaría su pérdida cuando en realidad es su fortalecimiento.

-De todos modos, queda claro por lo expuesto, que los fundamentos de esta actitud de indecisión o inconsecuencia respecto a generar instancias participativas, residen en algunos casos en el espíritu político de algunos y en el desconocimiento de la pragmática de la política en otros: básicamente en creer que gobernar es sinónimo de administrar.

- Finalmente, es notable e importante destacar que la relación entre caudal de recursos, es decir disponibilidad presupuestaria y nivel de participación es inversamente proporcional. Esto significa que a mayor presupuesto se da una menor posibilidad de encontrar mecanismos de participación. Parece curioso, pero no lo es. Responde en definitiva, a una concepción asistencialista muy arraigada por la cual se conside a la Municipalidad como una entidad que tiene por función sólo el brindar servicios. En cambio, a un menor presupuesto le

corresponde una mayor posibilidad de generar y promover la participación porque cuando no hay con qué hacer, sólo resta la imaginación. Catamarca-Capitel y Santa Rosa-La Pampa, están entre los primeros. Valle Viejo, respondería al segundo caso. Sin embargo, General Pico y General Achs, serían la excepción tanto en un grupo como en el otro.

CUADRO VII

	CATAMARCA		LA PAMPA		
	Capital	Valle Viejo	Santa Rosa	Gral. Pico	Gral. Acha
Canales de comunicación	No institucionales	No institucionales	No institucionales	Institucionales	- -
Canales de formación	Formal	Informal	Formal	Formal e Informal	Formal
Canales de participación	Promoción institucional	No institucionales	No institucionales	Institucionales	- -
Trasferencia de actividades	Sin Participación	Sin Participación	Sin Participación	Con Participación	Sin Participación
Amplitud de apertura	Relativa	Apertura limitada por las caract. del Dep.	No demostrada	Alta	- -
Acceso de la población a los servicios	Alta	Alta	Relativa	Alta	Alta
Interés de los vecinos por participar	Escaso salvo en las periferias	Limitaciones por las características pob.	Escaso	Alto	No preocupa a función.
Ocupaciones de terrenos	Obras Públicas	Obras Públicas	Obras Públicas	Desarrollo Social	Todas las áreas
Factores desacralizantes para una mayor participación	Pérdida de poder	Idem	Idem	No existen	No se lo plantean.
Factores desacralizantes para una mayor participación municipal	Presupuesto	Idem	Idem	Idem	Idem
Amplitud de comunicación	Alta	Relativa	Baja	Alta	Alta

5. LA PARTICIPACION EN LA OPINION DE LOS VECINOS

De acuerdo a lo establecido en el Plan de Trabajo, se aplicó una encuesta en los municipios estudiados, sobre una muestra estratificada, a fin de recabar información primaria respecto a la opinión de los vecinos sobre la participación en la vida municipal.

A continuación se transcriben las Tablas construídas a partir de los datos obtenidos.

Se considera relevante partir de la Opinión que tienen los vecinos de la gestión de gobierno municipal, porque ello muestra la primera percepción que los habitantes tienen de la conducción del municipio:

Tabla 1

	Sta Rosa	Gral.Pico	Gral Acha	Catam	Valle Viejo
Excelente	1,9	1,8	2,5	0,9	0,0
Buena	52,5	65,0	26,3	24,5	29,9
Regular	31,8	16,7	41,2	43,1	41,5
Mala	7,5	4,2	15,0	18,1	19,1
Pésima	1,3	0,9	11,2	2,2	2,3
No sabe	2,5	8,7	1,3	4,7	2,3
No contesta	2,5	2,7	2,5	6,8	7,9
	100,0 (150)	100,0 (112)	100,0 (80)	100,0 (232)	100,0 (89)

Es remarcable el hecho de que la gestión de gobierno de los municipios más grandes merecen mejor opinión por parte de los vecinos, lo que puede deberse a que cuentan con mayores presupuestos lo que permite mejores y más acciones. Si bien ninguno es considerado excelente, tampoco se los descalifica como pésimos salvo un porcentaje curiosamente alto (11,2 %) en el caso de General Acha.

Esto tiene que ver con lo que nos muestran las siguientes tablas respecto a las posibilidades de acceso de los vecinos a la municipalidad, la fluidez de información Municipalidad - vecino y la evaluación que se hace de la promoción de la participación por parte de la municipalidad.

Tabla 2: Posibilidad de acceso de los vecinos a la Municipalidad (Municipios de La Pampa - %)

	<u>Santa Rosa</u>	<u>Gral. Pico</u>	<u>Gral. Acha</u>
Si	43,8	66,1	38,8
No	34,3	11,6	48,7
No sabe	19,3	19,6	10,0
No contesta	2,5	2,6	2,5
	100,0	100,0	100,0
	(160)	(112)	(80)

Tabla 3: Fluidez de la información Municipalidad - Vecinos
(Municipios de La Pampa - %)

	<u>Santa Rosa</u>	<u>Gral.Pico</u>	<u>Gral.Acha</u>
Si	43,2	60,8	27,6
No	40,6	16,9	65,0
No sabe	13,7	19,6	3,7
No contesta	2,5	2,6	3,7
	100,0 (160)	100,0 (112)	100,0 (80)

Tabla 4: Evaluación de la Promoción de la participación por
la Municipalidad (Municipios de La Pampa - %)

	<u>Santa Rosa</u>	<u>Gral.Pico</u>	<u>Gral.Acha</u>
Si	37,5	43,8	52,5
No	35,6	11,6	17,5
No sabe	22,5	16,0	6,3
No contesta	4,4	28,6	23,7
	100,0 (160)	100,0 (112)	100,0 (80)

Es interesante ver la relación existente entre dos aspectos que se consideran claves para explicitar la percepción que tienen los vecinos respecto a la vida municipal, o al menos en los municipios pampeanos: primero, la relación entre niveles

de ingresos familiares y posibilidades de acceso de los vecinos a la Municipalidad y, segundo, la relación entre fluidez de la información Municipalidad - Vecino y las posibilidades de acceso. Estas relaciones se expresan en las tablas siguientes:

Tabla 5: Evaluación de las posibilidades de acceso de los vecinos a la Municipalidad según niveles de ingreso familiar (Municipios de La Pampa - %) BASE: SR (Santa Rosa) =160; GP (Gral.Pico) =112; GA (Gral.Acha) =80

		Si			No		
		SR	GP	GA	SR	GP	GA
hasta	200	1063	1072	1000	875	1,73	750
201 a	500	2188	3304	1000	1437	446	2875
501 a	1000	625	1965	875	812	537	1250
más /	1000	062	1,78	000	3,13	000	1,25
no	contest	250	1,78	625	1,88	000	000

continuación:

		No sabe			No contesta		
		SR	GP	GA	SR	GP	GA
hasta	200	438	625	375	062	089	000
201 a	500	938	625	375	062	1,78	250
501 a	1000	188	446	375	062	000	000
más /	1000	313	089	000	062	000	000
no	contest	062	089	1,25	000	000	000

Contrario a lo que en principio podría pensarse, no son los sectores más elevados, en cuanto a ingresos, los que perciben mayores facilidades de acceso a la Municipalidad aunque también es cierto que son relativamente altos los porcentajes de habitantes con escasos recursos (menos de 200) que no saben, lo cual mostraría que la escasez de recursos puede implicar cierta información o, al menos, la falta de canales formales de información. La tabla siguiente puede aclararnos sobre este tema:

Tabla 6: Evaluación de las posibilidades de acceso de los vecinos a la Municipalidad según percepción de la fluidez de la información Municipalidad - Vecino (Municipios de La Pampa - %) BASE: SR = 160; GP = 112; GA = 80

	Si			No		
	SR	GP	GA	SR	GP	GA
Si	3563	55,37	2250	4,37	267	250
No	500	8,92	1625	2688	892	4500
No sabe	125	1,80	000	4,38	090	125
No cont.	000	0,00	000	000	000	000

continuación:

	No sabe			No contesta		
	SR	GP	GA	SR	GP	GA
Si	375	0,90	250	000	000	000
No	812	000	375	000	000	000
No sabe	812	1785	250	000	000	000
No cont.	000	000	125	250	267	250

La tabla anterior nos muestra que, en términos generales, la opinión sobre las posibilidades de acceso es correlativa a la percepción sobre la fluidez de la información, aunque se considera que el mayor problema reside en la inexistencia o, al menos, la debilidad de canales formales y permanentes de información. Eso está mostrado en la siguiente tabla sobre un tema puntual que debiera haber sido objeto de un proceso informativo sistemático:

Tabla 7: Opinión de los vecinos sobre la Ley de Municipalidades (Municipios de La Pampa - %)

	Santa Rosa	Gral. Pico	Gral. Aéha
De acuerdo	3,75	3,58	5,00
Parc. acuerdo	3,12	0,89	0,00
En desacuerdo	2,50	0,89	10,00
No sabe	13,13	5,35	16,25
No la conoce	73,75	86,61	61,25
No contesta	3,75	2,68	7,50
	100,00	100,00	100,00
	(160)	(112)	(80)

Que una media del 73,67 % de los encuestados no conozca una ley sancionada a comienzos del año 1987, es muy significativo, más si le sumamos los porcentajes medios de los que "no saben" (11,58 %) y de los que "no contestan" (4,64 %). Todo ello nos da un guarismo del 90,09 % que están desinformados respecto al funcionamiento de su propio municipio.

Es significativo lo evaluado en Catamarca (dos municipios) respecto a los obstáculos que dificultan o hasta imposibilitan la participación. Si bien en la tabla siguiente hay cifras interesantes respecto a otros obstáculos, la "falta de información" ocupa el lugar preponderante.

Tabla 8: Obstáculos para la participación de los vecinos
(Municipios de Catamarca - %)

	<u>Catamarca - Cap.</u>	<u>Valle Viejo</u>
Cultura y educación	25,00	28,10
Falta de incentivos	11,64	16,85
Falta de tiempo	6,04	2,25
Falta de información	40,00	38,20
Organiz. administrativa de la Municipalidad	4,74	6,74
No sabe - No contesta	12,50	7,86
	100,00 (232)	100,00 (89)

Evidentemente el contar con la información pertinente hace más propicias intenciones de participación en la medida que los vecinos conocen los problemas y las posibilidades institucionales o comunitarias de resolución. En este sentido aparece como importante el que no se consideren obstáculos fundamentales ni la falta de tiempo, lo cual muestra que se está dispuesto a participar, ni la organización administrativa del municipio, sino a la actitud de la municipalidad en cuanto a la información y a los incentivos.

Consecuente con ello, en la tabla siguiente se mostrará cómo se evalúa la participación o la probable participación de los vecinos en la gestión municipal

Tabla 9: (Municipios de Catamarca - %)

	<u>Catamarca - Cap.</u>	<u>Valle Viejo</u>
Debe aumentarse	63,8	82,0
Niveles correctos	14,6	5,6
Excesiva	3,5	2,3
No sabe - No contesta	18,1	10,1
	100,00 (232)	100,00 (89)

La tabla anterior nos muestra que la población quiere participar y aumentar su protagonismo en la vida municipal.

Ello se manifiesta, asimismo, en la afirmación de que la influencia de las organizaciones barriales debe aumentar considerablemente. La tabla que se transcribe a continuación lo confirma:

Tabla 10: Influencia de las organizaciones barriales (Municipios de Catamarca - %)

	<u>Catamarca - Cap.</u>	<u>Valle Viejo</u>
Debe aumentarse	64,7	72,0
Debe Mantenerse	19,9	15,7
Debe reducirse	5,1	1,1
No contesta	10,3	11,2
	100,00	100,00

Coherente con lo anterior, en la Provincia de La Pampa se considera sumamente beneficiosa la existencia de tales organizaciones en tanto son canales idóneos de participación. Así lo demuestra la siguiente tabla.

Tabla 11: Opinión acerca de si la existencia de organizaciones barriales es beneficiosa (Municipios de La Pampa - %)

	Santa Rosa	Gral.Pico	Gral.Acha
Si	86,3	77,7	78,8
No	4,3	2,6	3,7
No sabe	6,8	17,9	12,5
No contesta	2,5	1,8	5,0
	100,00 (160)	100,00 (112)	100,00 (80)

Es significativo, además que, por ejemplo en la Provincia de Catamarca, en la medida que se considera que la gestión de gobierno municipal no es óptima, crece la expectativa por la participación. Ello está mostrado en la siguiente tabla:

2: Evaluación de la participación de los vecinos teniendo en cuenta sobre la gestión de gobierno municipal (Municipios de Catamarca Catamarca-Capital = 232; Valle Viejo = 89

	Excelente		Buena		Regular		Mala		Pésima		No sabe	
	C.C	V.V	C.C	V.V	C.C	V.V	C.C	V.V	C.C	V.V	C.C	V.V
rse	0.9	-	15,5	21,4	28,9	33,7	8,7	16,9	1,3	1,1	3,5	2.3
os	-	-	3,9	2,3	5,2	3,4	4,3	-	0,4	-	0,9	-
a	-	-	-	-	1,7	2,3	1,3	-	0,4	-	-	-
esta	-	-	5,2	3,4	7,3	2,3	3,9	2,3	-	1,1	0,4	-

Del mismo tenor son las consecuencias que se pueden extraer de la Tabla 13 en tanto se pide un aumento de la influencia de las organizaciones barriales correlativo con un incremento de la participación vecinal.

Tabla 13: Influencia de las organizaciones barriales teniendo en cuenta las expectativas de participación
(Municipios de Catamarca - %)

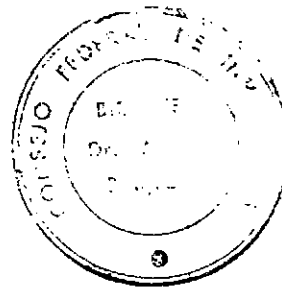
	Aumentarse		Nivel correcto		Excesiva		Nosabe-no cont.	
	C.C	V.V	C.C	V.V	C.C	V.V	C.C	V.V
Aument.	50,0	65,2	4,3	3,4	1,7	2,3	8,6	1,1
Manten.	7,8	10,1	9,0	2,3	-	-	3,0	3,4
Reducir.	2,6	1,1	0,9	-	1,3	-	0,4	-
No cont.	3,5	5,6	0,4	-	0,4	-	5,0	5,6

En definitiva, la encuesta nos muestra que los habitantes de los Municipios estudiados

- 1) tienen expectativas crecientes de participación;
- 2) que esas expectativas crecen por una percepción negativa de la gestión de gobierno municipal;
- 3) consideran que, a pesar de que existe cierta fluidez en las informaciones, su falta constituye un obstáculo fundamental para profundizar la participación, a lo que se suma la falta de incentivos por parte de la municipalidad;

4) si bien, individualmente, no ven trabado su acceso a la Municipalidad, consideran que es importante un incremento de la influencia de organizaciones barriales en tanto su existencia es notoriamente beneficiosa;

5) Consideran que junto con la falta de información y de incentivos, el otro obstáculo serio para la participación es la "cultura y educación" de los habitantes que podría ser traducido en falta de capacitación para la acción comunitaria.



6. EVALUACION-CONCLUSION

a) Consideraciones generales

Los modos de participación presentes en la vida de los municipios dentro de una democracia moderna --como hemos expuesto--, supone que la propuesta de participación apunta a un dinamismo positivo de los ciudadanos en la sociedad respecto al sistema político, económico, laboral, etc. Ese dinamismo, a su vez, implica que cada individuo, cada grupo, cada unidad social esuma plenamente su condición de sujeto responsable y capaz de decidir. Tal dinámica se opone a cualquier tipo de concepción autoritaria.

La participación implique, como hemos visto, cuestionar el poder, repartirlo, descentralizarlo, cambiar su naturaleza, suprimirlo como facultad de opresión. Reemplazarlo por la acción conciente, responsable, autodeterminada, a través de asunción de compromisos, la capacitación para estar a la altura de los problemas mayores, la discusión orgánica, el acuerdo y la persuasión.

Este cuestionamiento del poder está internalizado en la totalidad de los responsables gubernamentales. Cuando se habla de participación, a los responsables se les plantea seriamente si ello no implica la pérdida del poder poseído. En lo

concerniente al poder "sobre" es evidente que su re-definición conlleva su transformación en un poder "para". Y en este sentido la participación de la comunidad es vital como posibilidad de realizar acciones transformadoras.

La experiencia muestra que muchos de los proyectos en donde la comunidad no está implicada no prosperan fundamentalmente porque la aceptación voluntaria de los cambios en los modos de vida es más factible en la medida que la población está directamente implicada en ellos. Pero no solo como destinatarios sino como actores decisivos, tal como lo planteáramos en el punto Nro.4.

En este sentido la participación tiene una función esencialmente formadora. La experiencia que la comunidad adquiere en las diferentes etapas de las acciones participativas permite aprender a promover el propio desarrollo e incluso adquirir una nueva confianza en su capacidad de guiar su presente y su futuro. Es importante que la comunidad aprenda a contar consigo misma porque la ayuda dispensada por los organismos gubernamentales tiene, en definitiva, sus límites; la población entonces, debe tomar en sus manos la responsabilidad de su propio desarrollo.

La participación en el nivel de la preparación de las acciones a desarrollar aporta a los expertos una información difícil de obtener de otro modo. En este sentido no basta con sondeos o encuestas socioeconómicos como se implementan en algunos municipios como Catemarca o General Pico. La comunidad,

no importa el nivel técnico que maneje, conoce bien y mejor que nadie, sus necesidades reales y hasta qué es necesario para satisfacerlas.

A la conveniencia en cuanto a la información, se suma la reducción de costos de cualquier proyecto en función de un potencial humano no utilizado e incluso otros recursos propios. Las experiencias de consorcios desarrolladas en Catamarca y Santa Rosa pueden ser interesantes debiendo hacerse una exhaustiva evaluación.

Si la comunidad siente como efectivamente suyos los cursos de acción, estará naturalmente interesada en que su trabajo de frutos lo antes posible. Además garantizará un control de gestión efectivo y permanente así como una distribución equitativa de los beneficios de las acciones desarrolladas.

La participación, entonces, debe estar presente en todos los estadios del proceso, desde los estudios de identificación de los problemas hasta la ejecución de los proyectos.

No obstante, un proyecto de participación no es tarea fácil y encuentra frente a sí una gran número de obstáculos que superar.

b) Obstáculos a la participación

1. Obstáculos estructurales

Orgénica o inorgánicamente los sectores de la sociedad de nivel socioeconómico más elevado participa o al menos tiene oportunidad de hacerlo lo efective o no. Pero ¿qué sucede con el resto de la comunidad que por otra parte, constituye la mayor porción?

En todas las realidades estudiadas la comunidad se muestra reacia a la participación por razones que, desde el punto de vista estructural, podrían sistematizarse de la siguiente manera:

- La falta de medios básicos y fundamentales para una verdadera participación tales como información adecuada, contactos apropiados, recursos económicos y tiempo disponible.
- En esto influyen a nuestro entender, dos factores decisivos además de los recursos económicos que por obvio, nos parece necesario destacar. Por un lado la debilidad de los canales de información; es evidente que la población no sabe en qué consiste participar, ni cómo, ni en qué, ni hasta por qué. Lamentablemente esta debilidad se debe a la acción u omisión de los decisores políticos que tienen la capacidad de reforzar los canales y de la dirigencia política que tiene la posibilidad y la tarea de promoverlos.

- La sectorización social más o menos rígida que dificulta la integración solidaria imprescindible para la participación porque habrá participación si hay solidaridad social, pero habrá solidaridad social si se logra cierto nivel de actividad colectiva al servicio de objetivos comunes.
- La vulnerabilidad de los sectores de escasos recursos en relación al poderío de los poseedores de recursos elevados. Esta situación de marcada desventaja pone al descubierto serios inconvenientes para la determinación de intereses y necesidades colectivas (pero también evidencian mayores posibilidades de aquellos sectores de autoorganizarse).

2. Obstáculos institucional-administrativos

Además de los obstáculos que están presentes en el seno de la sociedad hay otros que hacen a las mismas instituciones municipales y su estructura burocrática. En esto se observan diferencias fundamentales en las experiencias de las provincias estudiadas.

Fundamentalmente en lo referente a la normativa. Como expresáramos existen municipios con una legislación apropiada Capital-Catamarca, General Pico-La Pampa, que con escasas modificaciones estarían en condiciones óptimas para promover la participación. El resto de los municipios estudiados -salvo Valle Viejo que sólo necesita modificaciones parciales en su normativa- necesitan de profundas transformaciones, tales los

casos de Santa Rosa y General Acha-La Pampa.

Respecto de la estructura burocrática y según emana del estudio se perciben importantes dificultades excepto en el caso de General Pico, donde la administración es flexible, existiendo canales de participación institucionalizados, y donde se desarrolla la planificación también de forma participativa.

Lo que caracteriza a los organismos administrativos del resto de los municipios, es el trabajo de rutina. En este sentido, la participación y todo su potencial encarna conflictos no fáciles de superar. Ellos están destinados a brindar servicios, lo que no implica ni necesidad de adaptación, ni deber ineludible de respuesta a las necesidades.

Los agentes municipales creen que ellos son los únicos en poseer las respuestas a todos los problemas comunitarios y reivindican la exclusividad de ese saber. En su percepción, el único rol que la población puede y debe tener es el de ser usuarios de un sistema más o menos eficiente de prestación de servicios. El paternalismo administrativo hace de la población "beneficiarios pasivos" de los servicios públicos. Cabe preguntarse el por qué de esa asignación de roles pasivos.

De la investigación realizada se desprenden dos tipos de respuestas a esa pregunta. Por un lado una cierta subestimación -más o menos marcado según el caso-, de la capacidad de la comunidad.

Pero no es lo único. También es evidente que los métodos

de trabajo que implican la consultan son conflictivos y molestos. Trabajar encerrados en una oficina es mucho más confortable y menos desafiante. Es mucho más fácil para los administrativos decidir ellos mismos lo que la gente desea, haciendo coincidir sus conclusiones con los objetivos gubernamentales.

Pero el problema institucional-administrativo es aún más complejo porque a la relación agente municipal-comunidad se suma la relación decisores de alto nivel-agentes de niveles inferiores, relación que tiene consecuencias serias en lo que se pueda establecer institucionalmente con la comunidad.

Aquella subestimación de la capacidad comunitaria también es desestimación interna en los organismos gubernamentales. Los niveles superiores desconfían de los inferiores. Ello lleva a la centralización tanto de la decisión como de la ejecución de sus acciones. La distancia interpuesta deliberadamente entre un nivel y otro en salvaguarda de determinados status lleva a que aquellos funcionarios que tienen el contacto directo con la población terminen por encerrarse, dejándola al margen. La participación exige, en principio, descentralización y, como decíamos anteriormente, re-distribución del poder y de responsabilidades. Con el esquema señalado se vuelve muy difícil. La impotencia generalizada logra finalmente la inmovilización de la población. Se prefiere esperar pasivamente las órdenes provenientes de los niveles superiores y exigir lo que esos niveles pueden y "deben" brindar. El asistencialismo y el autoritarismo siguen presentes.

3. Obstáculos socio-culturales

Evidentemente hay contenidos y experiencias culturales que constituyen trabas -no inselvables aunque tampoco soslayables- para la participación.

La realidad de las experiencias estudiadas en las provincias de Catamarca y La Pampa muestran contextos culturales que condicionan de modo bastante sustancial las políticas participativas.

En primer término actitudes "asistencialistas": por parte de los municipios que consideran que "hay que dar" y por parte de los vecinos que piensan que "hay que esperar que den". El asistencialismo, en unos y en otros, está sumamente enraizado, lo que imposibilita tanto la promoción de la participación como la autogeneración de propias instancias participativas.

En Catamarca tiene relación con un nivel socioeconómico de la población muy bajo pero también con una práctica política de características clientelísticas y paternalistas. En el caso de La Pampa, el nivel socioeconómico es mucho más elevado pero no obstante, la concepción asistencialista del municipio es de muy profundo arraigo. Eso ha sido claramente demostrado por las afirmaciones de los funcionarios oportunamente entrevistados.

Otro obstáculo de carácter sociocultural es la tradición "autoritaria" que tiene tanto el funcionariado como la población: se está acostumbrado en la práctica, a "que nos menden" aunque en el discurso de la población, de los funcionarios y de

los políticos se exprese lo contrario.

En el trabajo de campo realizado surge tácitamente, además de la expectativa respecto al asistencialismo, el esperar indicaciones y "órdenes" lo que demuestra que inconscientemente la población se siente imposibilitada e incapaz de autogenerar movimientos de participación.

c) Promoción de la participación

Dados los obstáculos planteados, es evidente que no basta con la exhortación a la participación. No es una cuestión de voluntarismo. La población debe tener la posibilidad de hacer un aprendizaje. En concomitancia con ello, el Estado como principal responsable de desarrollo, debe modificar sus conductas administrativas.

Es evidente que es necesario proceder, primeramente, al análisis de diferentes aspectos, sin dejar nada librado al azar. Este análisis se encuentra limitado por el hecho empírico que no se sabe todavía muy bien cómo se crea la participación según los diferentes contextos. Las cuestiones que se deben plantear los organismos administrativos y sus responsables pueden ser resumidas como sigue:

- ¿Cómo es posible aumentar la participación?

- ¿Cuáles son sus costos?
- ¿Cuáles son los factores del contexto susceptibles de favorecer o de comprometer su éxito?
- ¿Cómo abordar los problemas de divergencia de intereses según los distintos sectores sociales?
- ¿Cómo conciliar la acción de los organismos en cuanto a los proyectos, presupuestos y políticas, con las demandas de los vecinos?

Estas cuestiones podrían parecer argumentos en contra de la participación, pero no son tales. Muestran sí, que para estructurar proyectos participativos no basta con la buena voluntad.

Para ello, saber e información son elementos decisivos en la prosecución de actividades participativas: ellos ayudan a conocer los derechos y responsabilidades. A partir de ello es posible el desarrollo de las organizaciones comunitarias.

Esas organizaciones no existen en la totalidad de los municipios estudiados y entre las existentes no todas funcionan debidamente. Empíricamente se conoce poco acerca de ellas y sobre su posible capacidad de interacción con los organismos oficiales. Por el contrario, a nivel oficial hay una cierta tendencia generalizada a crear nuevas organizaciones y a disolver o, al menos, a restar importancia, a las organizaciones tradicionales existentes bajo el supuesto de que ellas no estén

especialmente diseñadas o adaptadas a los objetivos establecidos. En definitiva, ello actúa en desmedro de la dinámica sociocultural y política de la comunidad. Esto es manifiesto en todos los casos estudiados. Creemos que no responde a una política predeterminada, sino a la falta de comprensión de la realidad que debiera constituir el fundamento del accionar político en el seno de estas comunidades.

Por otro lado, es imperioso adaptar la administración para tornar su gestión participativa y eficaz. Esto concierne a todos los niveles de intervención. En primera instancia en los niveles más bajos, aquellos de los funcionarios que están llamados a tratar directamente con la población. Ello implica un proceso formativo ineludible. La debilidad de la eficacia administrativa en el tema que nos ocupe está dada especialmente, por el hecho que las reformas se dan siempre sobre los niveles intermedios -donde parecen más significativas- (por ejemplo creando Direcciones o Departamentos de Asuntos Vecinales, o Comunitarios, etc.). Pero tales esfuerzos de mejoramiento están destinados al fracaso porque están signados por la centralización y no benefician a la periferia del sistema, a pesar que en su implementación legal aparezcan como promotoras adecuadas de la participación. ¿Qué modificaciones habrá que aportar al sistema administrativo municipal para que responda mejor a las demandas comunitarias tanto respecto a servicios como a las expectativas de participación?

Sobre esta problemática no existe una fórmula aplicable en todas las situaciones. Aún así algunos principios es posible formular en función de lo expuesto hasta aquí:

- 1) Los organismos municipales deben darse una política de recuperación y promoción de las organizaciones comunitarias.
- 2) Adeptar la administración, si es preciso con modificaciones sustanciales en su estructura, a fin de dar cabida institucional a las inquietudes de tales organizaciones sociales.
- 3) Descentralizar la toma de decisiones de modo que se de un escalonamiento de responsabilidad tanto en el planeamiento como en la ejecución, el control de gestión y la evaluación de todo proyecto y acción municipal.
- 4) Generar canales formales de información con sentido bidireccional a fin de garantizar que la comunidad conozca fehacientemente sus posibilidades y el municipio, a dónde dirigir su accionar prioritario.
- 5) Elaborar conjuntamente con las organizaciones comunitarias una política de formación en la participación tanto para la comunidad como para los mismos agentes de la administración.
- 6) Definir con precisión para sí y para la misma comunidad los objetivos de una política de participación a fin de que no sea una abstracción utópica sino que se visualice como una posibilidad a alcanzar a corto plazo. El éxito de todo accionar comunitario posterior dependerá de esta definición y de su toma de conciencia por la sociedad en su conjunto.

d) Propuestas

De lo anteriormente expuesto y de la investigación precedente podemos desprender propuestas concretas a fin de profundizar la participación municipal.

- 1) Promover otras formas de participación que permitan la concientización, o sea, que el ciudadano se concientice participando, en lo deportivo, cultural, social, etc.
- 2) Crear foros informales de discusión sobre la participación en general, para luego profundizar acerca de la participación municipal específicamente.
- 3) Formar líderes sociales de la participación vecinal encargados de actuar como propulsores, revulsos y fermento de la movilización participativa municipal.
- 4) Profundizar el estudio de casos, a fin de extraer de las situaciones concretas generalizaciones que permitan comprender mejor la problemática de la participación.

En esta última dimensión (además de ser pasibles de realización los anteriores planteos con bajos costos económicos y de esfuerzos) consideramos necesario añadir la conveniencia de estructurar un programa de investigaciones que se desprende de la presente.

Si bien consideramos adecuado el marco teórico utilizado para la presente investigación, surge del mismo la necesidad de contestar a los siguientes interrogantes: 1) ¿Cuál es el

grado de educación ciudadana para la participación?; 2) ¿Cuál es la disposición del municipio-funcionarios para redistribuir el poder y hasta qué nivel del proceso participativo estarían dispuestos a hacerlo?; 3) ¿Cuáles son los niveles de democracia-autoritarismo existentes en funcionarios y ciudadanos?; 4) ¿Cuáles son los costos que el ciudadano estaría dispuesto a pagar para lograr una efectiva participación?

Estas variables nos estarían dando cuenta de factores estructurales fundamentales del proceso de participación que si bien algunos de ellos han sido utilizados en el marco teórico, no han recibido la necesaria ponderación, lo cual surge de la confrontación empírica.

Consecuentemente con lo expuesto en lo referente a obstáculos institucional-administrativos, consideramos de vital importancia para una redefinición del régimen municipal, nuevos estudios que tiendan a:

- 1) Un rediseño institucional a partir del cual sea factible la incorporación orgánica de instancias participativas.
- 2) Un replanteo de las relaciones intergubernamentales a fin de garantizar que la participación no sea una política exclusivamente local sino que forme parte de un proyecto global de participación que se proyecte a la provincia y luego a la nación.

- 3) Promover a partir de las gestiones municipales, una revisión de las experiencias de las organizaciones comunitarias a fin de recuperar tales experiencias permitiendo su expansión y revalorización.
- 4) Asimismo, creemos convenientes una serie de investigaciones concatenadas acerca del proceso de participación que culminen en la estructuración de una genuina participación (participación como proceso). Para ello consideramos conveniente el estudio de uno a tres casos, donde la participación pueda ser posible y acompañarlo empíricamente en todos los niveles de participación. Tanto desde la institución municipal como desde los vecinos. Por ejemplo, poner en funcionamiento la Dirección de Acción Vecinal en General Pico; incorporar la labor de un consorcio a todos los niveles de gestión en Santa Rosa, Capital-Catamarca, etc.

A través de este proceso de investigación y concreción empírica, quedarían capacitados funcionarios y grupos de vecinos en una o más experiencias piloto, pasibles de ser tomadas como modelo para ser aplicadas en otras instancias de participación.

Todas las propuestas anteriores debieran estar encuadradas en un "plan de acción participativa" elaborado conjuntamente entre funcionarios y vecinos que prevea el desarrollo de la participación municipal en forma integral y a largo plazo. El cual debiera establecer áreas prioritarias de participación municipal. Como así también lapsos intermedios a fin de lograr

como objetivo último una participación municipal ampliada -que abarque todas las áreas municipales-. Las metas intermedias posibilitarían una evaluación constante de los logros y permitirían las rectificaciones que correspondan de ser el caso.

Consideramos de suma relevancia esta instancia de planificación progresiva, puesto que puede acontecer que se dispersen e invaliden esfuerzos, que conlleven al descreimiento y la apatía. Situaciones éstas que como remarcáramos en acápites anteriores, son el primer paso para disuadir la participación.

Funcionarios, vecinos, organizaciones comunitarias e investigadores pueden y deben aprender sobre la problemática de la participación, pues de su resolución depende en gran medida la eficacia en la gestión y el logro de la estabilidad y profundización democrática, objetivos últimos que justifican investigaciones como la realizada.

ANEXO I

DOCUMENTOS LEGALES

- Constituciones de las provincias de Catamarca y La Pampa. Régimen Municipal.
- Ley Orgánica de Municipalidades. Pcia de Catamarca.
- Municipalidad Capital, Catamarca, Reglamento Orgánico de las Secretarías y Manual de Misiones y funciones.
- Municipalidad de Valle Viejo, Catamarca, Manual de Misiones y funciones. Organigrama.
- Ley Orgánica de Municipalidades y Comisiones de Fomento Provincia de La Pampa.
- Expedientes sobre Misiones y Funciones. Municipio Capital, Santa Rosa, La Pampa. Organigrama.
- Manual de Misiones y funciones. Municipio de General Pico. La Pampa.

TRANSCRIPCIÓN DE LAS ENTREVISTAS A LOS FUNCIONARIOS

En el presente anexo se transcribirán las entrevistas realizadas a funcionarios de distintos niveles de las municipalidades estudiadas.

A fin de evitar una engorrosa lectura se ha sistematizado el contenido de las entrevistas sobre la base de las preguntas fundamentales que se formularon.

Cabe aclarar que se utilizaron dos tipos de cuestionarios según fuese el funcionario entrevistado.

A continuación se transcriben los dos cuestionarios y luego las entrevistas. A fin de no repetir cada vez las preguntas, estarán debidamente numeradas y para su explicitación solo bastará remitirse al cuestionario guía.

Cuestionario 1 (destinado a funcionarios de alta jerarquía como Intendentes, Secretarios, Directores de área o equivalente)

1. Áreas sustantivas de gestión de su Secretaría/Dirección y/o de la Municipalidad;
2. Relación entre número de agentes y cantidad de servicios a prestar;
3. Modo de planificación de las acciones a desarrollar;
4. Modo de obtención de recursos;
5. Canales para establecer contacto con los vecinos;
6. Concepción del Municipio y de sus funciones;
7. Niveles posibles para la promoción de la participación;
8. Interés de los vecinos por participar.

Cuestionario 2 (destinado a funcionarios de baja jerarquía y/o empleados administrativos de la Municipalidad)

- 1) Interés de los vecinos por participar;
- 2) Concepción del Municipio y de sus funciones;
- 3) Canales para establecer contacto con los vecinos;
- 4) Relación entre número de agentes y cantidad de servicios a prestar.

Entrevista nº 1

Municipio de Catamarca - Capital

Funcionario: nivel Secretario

Area: Gobierno (en función de Secretario General)

1. Obras y servicios públicos (agua potable y cordón cuneta)
Educación (Centros de Nivelación del aprendizaje)
2. Se trató de no engrosar el nivel de empleo permanente en la Municipalidad aunque ello va en desmedro de la cantidad de servicios a prestar. No obstante hay un buen número de contratados.
3. En base al presupuesto fijado, cada área prepara su proyecto de acuerdo a las orientaciones establecidas por el Intendente y lo pone a su consideración. Pero se tiene en cuenta lo que se ha percibido como necesidad de la población.
4. Básicamente de lo que corresponde a la coparticipación (aunque hay serios problemas para la transferencia, por cuestiones políticas) y la reacudación de impuestos. En algunos casos a través de consorcios se realiza una especie de ahorro previo utilizado para determinadas obras (p.ej. agua potable o cordón cuneta). A veces también con el aporte de la Nación.
5. No existen sistemáticos. Funcionan los Centros Vecinales. La Municipalidad está abierta, de todos modos. Pero en un sistema democrático la población siempre está presente aunque no necesariamente participe de la gestión de gobierno: "el pueblo no gobierna sino por medio de sus representantes".
6. El Municipio tiene la obligación de asistir a la comunidad para la resolución de sus necesidades básicas. En ello debe poner todo su empeño y lo debe asumir como su razón de ser.

7. Fundamentalmente en la consulta y eventualmente, en algunas obras en la ejecución. Pero la decisión del qué hacer y el cómo son privativos del poder político que es trascendente de los intereses de cualquier grupo en beneficio del conjunto.
8. A veces sí y a veces parece que no. Muchas veces parecería que estuvieran esperando que "les den" como si para ello tuvieran un derecho adquirido.

Entrevista nº 2

Municipio de Catamarca - Capital

Funcionario: nivel Secretario

Area: Bienestar Social

1. Salud(Postas sanitarias; Servicio Odontológico y de Laboratorio.
Acción Social (trabajo con los Centros Vecinales)
2. Se ha seguido la política de no aumentar el plantel de empleados pero, para su área impide realizar muchas acciones.
3. En base al presupuesto, por cierto exiguo, se realizan encuestas socioeconómicas para determinar los beneficiarios inmediatos de sus acciones y luego se programan las acciones a desarrollar.
4. En base al proporcional del presupuesto municipal.
5. Las encuestas socioeconómicas llevadas a cabo por asistentes sociales y la actividad desarrollada con los Centros Vecinales sobre los cuales se ha desarrollado una acción importante.
6. Permanente lucha en contra del "asistencialismo". No se quiere convertir (o continuar) a la Municipalidad en un lugar donde se da limosna como en otras épocas ha sucedido.
7. Básicamente en la consulta, aunque también puede llegar a ser posible la participación en la realización de las acciones.
8. Sí y mucho.

Entrevista nº 3

Municipio de Catamarca - Capital

Funcionario: nivel Director

Area: Acción Social

1. Acción con los Centros Vecinales. Se promueve su organización y la adquisición de personería jurídica. Se los considera medios idóneos para la participación comunitaria. Se elaboró una política a llevar a cabo con los centros y pautas para sus estatutos sociales. Se cree que pueden continuar con las acciones comenzadas a partir de la Municipalidad.
2. -
3. A partir de las encuestas socioeconómicas y siguiendo los lineamientos políticos de la Municipalidad ateniéndose al exiguo presupuesto municipal.
4. -
5. Básicamente los Centros Vecinales y las Postas Sanitarias.
6. Es responsabilidad de la Municipalidad crear instancias para que la comunidad se haga cargo de su propio desarrollo. Evitar la concepción tradicional "asistencialista".
7. En todos, al menos en el área que le corresponde.
8. Mucho. Se muestran inicialmente reacios pero luego, viendo las posibilidades, se hacen cargo de ellas.

Entrevista nº 4

Municipio de Catamarca - Capital

Funcionario: nivel Secretario

Área: Obras y Servicios Públicos

1. Agua potable; cordón-cuneta; gas; pavimento
2. No se corresponde pero se siguen los lineamientos establecidos al comienzo de la gestión. Se resuelve transitoriamente con personal contratado.
3. En base a las necesidades detectadas. En base a ellas, se sigue el siguiente proceso:
 Municipalidad informa ----- Vecinos se concientizan --- dan su aprobación ---- se recaudan fondos por adelantado ----se proyectan y realizan las obras.
 Puede estar fijado por las demandas de "Consortios (grupos de vecinos con inquietudes)
4. Lo proporcional del presupuesto municipal; la recaudación por impuestos; aportes de la Nación y eventuales recaudaciones anticipadas por determinada obra. Pero hay serios problemas por el tema de la coparticipación con el Gobierno Provincial. Ello debido a la diferente identificación política.
5. La Municipalidad está abierta a las inquietudes de todos.
6. La Municipalidad es responsable de ofrecer a la población los mejores servicios.
7. Básicamente en la consulta. No en la planificación ni en la ejecución salvo en la experiencia de erradicación de ranchos donde los ejecutores de las viviendas son los habitantes. La Municipalidad les brinda asesoramiento técnico y mate riales.
8. Relativo, especialmente en las zonas céntricas. Mayor en las zonas periféricas.

Entrevista nº 5

Municipio de Catamarca - Capital

Funcionario: nivel Secretario

Area: Cultura, educación, deporte y turismo

1. Centros de Nivelación del aprendizaje (establecidos en distintos barrios de la ciudad) que tienen por función ayudar a los chicos con problemas en la escuela. Están a cargo de una maestra. Además constituyen lugares de esparcimiento de los niños.
Centros de actividades culturales.
Campeonatos deportivos
2. Con mayor número de agentes se podrían desarrollar más actividades.
3. Todos los años se elabora un plan anual que se eleva al Sr. Intendente y luego, entre todos, se aprueba o producen modificaciones.
5. Los Centros de Nivelación. De todos modos la Secretaría está abierta a toda la comunidad.
6. Tiene la obligación de brindar todos los servicios que pueda. El tema educativo es fundamental. Su idea es que la educación primaria quede bajo la conducción de la Municipalidad pero no es posible por cuestiones presupuestaria. Se intentó crear tres escuelas pero fue imposible. Se intentó hacer un convenio con la Nación sobre el Plan de alfabetización pero la Nación aparentemente no tiene interés.
7. En todos aunque en su área no es muy posible. De todos modos su consulta es importante y hasta inevitable.
8. Sí y mucho

Entrevista nº 6

Municipio de Catamarca - Capital

Funcionario; nivel docente

Area: Cultura, educación, deporte y turismo

1. Tienen interés pero no saben como hacerlo. Hay cierta actitud escéptica frente a las convocatorias. Probablemente porque no están (no estamos) acostumbrados). Básicamente se acercan a pedir algo. Pero por algo se comienza. Los niños que asisten a los Centros de Nivelación del aprendizaje son más espontáneos y más maleables por lo que quizás la cuestión pase por ellos y no por sus padres.
2. Hay que erradicar la idea de que la Municipalidad tiene la obligación de "dar".
3. Los Centros son canales idóneos. Otros no se.
4. Si hubiera más personal sería posible realizar más actividades.

Entrevista nº 7

Municipio de Catamarca - Capital

Funcionario: nivel Empleado Administrativo

Area: Mesa de Entrada, edificio central

1. No demuestran mucho. En realidad ahora se nota un nivel mayor de exigencia, como si tuvieran derechos mayores. Pero siempre siguen esperando que nosotros les resolvamos los problemas.
2. El Municipio tiene que resolver problemas pero los habitantes tienen que aportar soluciones tambien. No se puede esperar que se les de todo. Nosotros estamos dispuestos a escuchar y elevar las propuestas.
3. Existen porque la Municipalidad es abierta al público.
4. Si hubiera más personal habría mayor cantidad de servicios y mejor atención.

Entrevista nº 8

Municipio de Valle Viejo

Funcionario: nivel Secretario General

Area: Intendencia

1. Provisión de agua potable.
Alumbrado público
Centro de Extensión Comunitaria - Postas Sanitarias
2. Se trató de no aumentar desmedidamente. Se manejaron con lo que había. Si era necesario se reducía aún más la planta permanente. Quedaba la solución del personal contratado.
3. Se planifica por año y se pone a consideración del Intendente según las necesidades detectadas.
4. Según los resultados de la lucha anual con el Subsecretario de hacienda de la Provincia. También se consiguen buenos recursos por la provisión de carnets de conductor.
5. La Municipalidad es muy pobre pero está abierta siempre a las inquietudes de la población. No se pueden establecer canales permanentes por las características demográficas de Valle Viejo.
6. Tiene la obligación de prestar los mayores y mejores servicios a la comunidad.
7. Dadas las características socioeconómicas de la población no es posible pedirle mucho por lo tanto la Municipalidad puede recabar información sobre las necesidades pero nada más.
8. Sí aunque limitados por sus características.

Entrevista nº 9

Municipio de Valle Viejo

Funcionario: nivel Director

Area: Hacienda

1. -
2. Se respetaron lineamientos políticos establecidos durante la campaña electoral. Es cierto que la dotación de personal es escasa en relación a la dimensión geográfica del Municipio. No obstante se evitó un crecimiento del aparato municipal para volver los exiguos recursos a servicios.
3. Analizado el presupuesto se determina junto con el Intendente y los demás Directores las acciones prioritarias.
4. Fundamentalmente algunos servicios especiales que presta la Municipalidad (p.ej. los carnets de conductor) y la coparticipación. En esto siempre hay problemas porque al no haber una Ley que lo establezca queda librado a las negociaciones con el Subsecretario de Hacienda de turno.
5. -
6. -
7. -
8. -

Entrevista nº 10

Municipio de Valle Viejo

Funcionario: nivel Director

Area: Obras y Servicios Públicos

1. Provisión de agua potable (lo que es bastante problemático dado que solo se cuenta con un camión cisterna para todo el Municipio que abarca aproximadamente 540 Km2)
Alumbrado público.
2. Las necesidades de servicios supera ampliamente las posibilidades reales en cuanto al personal municipal pero se siguen los lineamientos políticos y se manejan con personal contratado para tareas puntuales.
3. Como se conoce muy bien la realidad del municipio es fácil establecer cuáles son las acciones a desarrollar. Por lo tanto se planifica, teniendo en cuenta el presupuesto y se lo pone a consideración del Intendente.
4. -
5. -
6. El Municipio tiene su razón de ser en resolver los problemas de la comunidad en lo que hace a los medios para la vida normal. Por lo tanto debe esforzarse en encontrar los recursos necesarios para lograrlo.
7. Consulta y recepción de inquietudes y necesidades
8. Cree que sí.

Entrevista nº 11

Municipio de Valle Viejo

Funcionario: nivel Director

Area: Salud y Acción Social

1. Postas sanitarias (existen dos hasta el momento pero hay proyectadas otras)
Centro de Extensión Comunitaria (donde se realizan actividades esencialmente deportivas: canchas de tenis, de voley y se espera poder construir un gimnasio cerrado)
2. Se necesita personal para incrementar las actividades, pero no hay presupuesto
3. No es necesaria mucha planificación porque ya se saben las necesidades.
4. -
5. Tanto las postas sanitarias como el Centro de Extensión Comunitaria son ámbitos idóneos para captar iniciativas de participación de los habitantes.
7. Fundamentalmente en la transmisión de necesidades y expectativas respecto a lo que debe hacer la Municipalidad.
8. Sí y mucho. Ello está demostrado en su presencia en el Centro

Entrevista nº 12

Municipio de Santa Rosa

Funcionario: nivel Intendente

Area: Municipalidad

1. Todas pero especialmente las referidas a Obras y Servicios públicos.
2. Se disminuyó la dotación de personal. Ello se considera un logro sustancial. Se considera que la medida no afecta al normal desenvolvimiento de las actividades específicas de de la Municipalidad y permite derivar recursos a áreas más sustantivas.
3. Se planifica según el diagnóstico realizado en cada área.
4. Por coparticipación (aunque hay serios problemas con el Gobierno Provincial) y por recursos genuinos.
5. Existen centros vecinales aunque lo único que hacen es "discutir y pedir". De todos modos la Municipalidad está abierta permanentemente a las ideas y observaciones de la población.
6. Se está en contra del asistencialismo. La Municipalidad debe encontrar propuestas nuevas para su accionar.
7. En todos los niveles siempre y cuando se respete la decisión política que es privativa de las autoridades electas.
8. Sí aunque muchas veces no es demostrado. Quizás porque no saben como hacerlo.

Entrevista nº 13

Municipio de Santa Rosa

Funcionario: nivel Secretario

Area: Gobierno, Hacienda y Acción Social

1. La reducción de personal;
La lucha por el presupuesto y los recursos;
2. Se ha logrado la disminución de la planta de personal permanente lo que se considera un hecho sin precedente. Cree que ello no altera el funcionamiento efectivo de la Municipalidad.
3. Los que planifican son los funcionarios inferiores en base a los lineamientos establecidos por la Intendencia y su conocimiento técnico de la realidad del municipio.
4. Es el tema prioritario y condicionante de las posibles acciones de la Municipalidad. Hay inconvenientes graves en la coordinación con el Ministerio de Economía de la provincia en cuanto a la transferencia de los fondos coparticipables.
5. Existen Centros Vecinales aunque son muy pocos y no funcionan como es debido. Existe una Ordenanza Municipal que regula su conformación y actividad (de 1963). Por otra parte las puertas de la Municipalidad están abiertas a todos y se han dado indicaciones a los empleados administrativos respecto a la atención y amabilidad debida.
6. Hay que eliminar el asistencialismo. Para ello La Municipalidad debe re-definir sus funciones a fin de proveer un buen sistema moderno de prestación de servicios.
7. En la medida que la población demuestre fehacientemente su interés de participar y no de esperar que les sirvan las cosas, en todos aquellos que no afecten la decisión política.
8. Hay interés aunque a veces pareciera que no.

Entrevista nº 14

Municipio de Santa Rosa

Funcionario: nivel Secretario

Area: Obras y Servicios Públicos

1. Todas pero en especial gas domiciliario, cloacas y cordón cuneta
2. -
3. Se planifica sobre la base del conocimiento de la realidad y el relevamiento de las deficiencias de los servicios sea por falta de instalación, sea por refacción o mejoras.
4. -
5. Existe un sistema de consorcios.
6. -
7. En la consulta de necesidades e inquietudes. Luego la Municipalidad determina las prioridades y planifica y ejecuta las obras. En el caso de los consorcios la cuestión es diferente porque son los vecinos quienes financian el 80 % de las obras y por lo tanto tienen la capacidad de planificar y ejecutar siempre y cuando no vaya en contra de la planificación global de la Municipalidad.
8. Cree que sí.

Entrevista nº 15

Municipio de Santa Rosa

Funcionario: nivel Empleado Administrativo

Area: Mesa de Entradas-Informes

1. Sí y mucho. De todos modos varía según los sectores sociales. Los sectores medios son los que más se acercan a la Municipalidad para averiguar posibilidades de hacer cosas. Los sectores más humildes se acercan a ver si pueden pedir soluciones a sus problemas. Los sectores más altos vienen a exigir o a quejarse.
2. El Municipio tiene la obligación de prestar servicios pero también tiene la obligación de ayudar a que la población solucione sus propios problemas. No es solo dar. También es ayudar a conseguir.
3. Nosotros estamos dispuestos a colaborar con los vecinos. Lo que sucede es que no siempre se les pueden dar respuestas satisfactorias. De todos modos este ámbito (mesa de entradas) es una caja de pedidos e inquietudes de los vecinos. Desde largos expedientes a breves notas de pedido escritas a mano.
4. Siempre que se cuente con personal idóneo, se harán más cosas pero no quiere decir que el amontonamiento de personal va a conducir a una Municipalidad más eficaz.

Entrevista nº 16

Municipio de General Pico

Funcionario: nivel Secretario

Area: Gobierno

1. Todas pero especialmente:

Obras y servicios públicos (espec. gas domiciliario)

Acción Social

Educación (actividades de alfabetización)

De todos modos tambien se han desarrollado acciones importantes en el área de Cultura.

2. Siempre es poco el número de agentes cuando se quiere expandir el sistema de prestaciones aunque se ha tratado de llevar una política de eficiencia a fin de no recargar el plantel existente.

3. Se ha recabado información a partir de encuestas y recepción de inquietudes de la población para despues planificar, cotejando siempre con el presupuesto disponible a fin de ser realistas. De todos modos se ha pedido el aporte (y se lo ha conseguido) de las organizaciones intermedias del Municipio.

4. Está señalado en la respuesta anterior.

5. No hay canales institucionales aunque hay una actitud de apertura no solo en los funcionarios políticos sino en todos los administrativos. Ello ha permitido realizar muchas acciones con la comunidad.

6. El Municipio debe prestar servicios pero tambien y fundamentalmente debe brindar oportunidades para que la comunidad tenga injerencia directa en las actividades.

7. Si es posible, en todos

8. Sí y mucho y ello está demostrado en la respuesta que la Municipalidad ha tenido a toda convocatoria para llevar adelante proyectos en donde la comunidad está directamente involucrada.

Entrevista nº 17

Municipio de General Acha (2da cat.)

Funcionario: nivel Secretario-Tesorero

Area: Municipalidad

1. Todas dado que es un Municipio relativamente pobre aunque en continuo crecimiento en todo sentido.
2. Es una Municipalidad chica teniendo en cuenta que es de segunda categoría. De todos modos sus actividades están ligadas a los designios de la Provincia y por ello pueden desarrollar acciones que solos no podrían.
3. Se realiza una planificación conjuntamente con el Gobierno Provincial y que los recursos provie en en la mayor parte del Gobierno Central.
4. -
5. Dado el tamaño de la Municipalidad es posible atender a todos aunque no existan canales institucionales y permanentes de comunicación.
6. Como cualquier Municipalidad. Se trata de prestar la mayor cantidad de servicios a la comunidad.
7. -
8. Hay muchas inquietudes y necesidades lo que es recogido por las asistentes sociales con que cuenta la Municipalidad de la Municipalidad y otras de la Provincia.