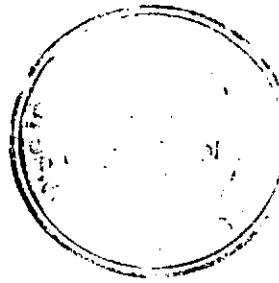


O  
N. 241  
S 11  
I

36 052

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

BASES PARA LA ORGANIZACION Y DESCENTRALIZACION DEL  
MUNICIPIO DE SANTA FE.



Primer Informe Parcial  
Febrero de 1992

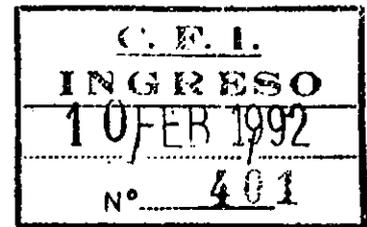
Expediente N° 2183

O/N. 241  
S 11  
I

N. 210.1  
2.47

Buenos Aires, 10 de Febrero de 1992.

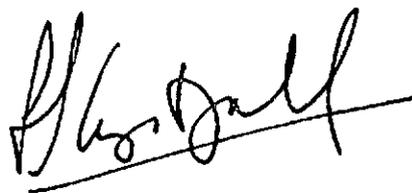
Ref.: Estudio "Bases para la Organización y Descentralización  
del Municipio de Santa Fe".



De mi mayor consideración:

Tengo el agrado de dirigirme a Ud. con  
el objeto de elevar el Primer Informe Parcial del estudio de re-  
ferencia, en cumplimiento de los términos contractuales.

Sin otro particular saludo a Ud. muy  
atentamente:



Arq. Enriqueta Sagastizabal

Consejo Federal de Inversiones

Sr. Secretario General

Ing. Juan José Ciáccera.

Bases para la Organización y Descentralización del Municipio  
de Santa Fe.

INDICE	Página
Introducción	1.
Marco Teórico. Líneamientos Básicos.	
Descentralización Municipal:	
Un proceso Político-administrativo	3.
Un motor del Desarrollo Económico-Social	5.
Elementos Constitutivos	7.
Metodología del Proceso	9.
Las Unidades Territoriales de Base	12.
Transferencia de Competencias y Funciones	16.
Fases del Proceso	25.
Principales Problemas	28.
El Municipio de Santa Fe	31.
ANEXO	
Organización del Municipio de Santa Fe	34.
Decreto 00002 1/92	44.
Decreto 03097 26/12/91	47.
Decreto 03090 19/12/91	49.
Notas	50.

I N T R O D U C C I O N

En el progreso del Estado democrático moderno, el rol de los poderes locales es cada día más decisivo.

Gran parte de las funciones sociales actuales así como las económicas del Estado se realizan por medio de las Administraciones locales, y desde ya caen bajo su responsabilidad todas aquellas cuestiones que más directamente se relacionan con la vida cotidiana de los habitantes de la ciudad y su entorno inmediato.

La calidad de vida de los ciudadanos está en manos de las instituciones municipales, siendo por ende esta escala del poder donde más cerca se encuentran gobernantes y gobernados.

La conciencia de la necesidad de su reestructuración para que puedan asumir con eficiencia las competencias asignadas, la de potenciar la participación en la responsabilidad y la gestión de las soluciones a los problemas del cada día de los barrios, han colocado a la Descentralización en el primer plano entre los objetivos y prácticas políticas de las democracias modernas.

La crisis económica, la creciente complejidad y diversidad de funciones a desempeñar por los municipios empujan decisivamente al proceso descentralizador.

Desde la recuperación de la democracia se han hecho en nuestro país algunos intentos de encauzar procesos descentralizadores en distintos ámbitos, los que a los escasos resultados obtenidos en la mayoría de los casos a contribuido a crear cierta confusión teórico-conceptual al utilizarse los mismos conceptos con diferentes interpretaciones o distintos conceptos para una misma idea, así como un sinnúmero de variantes metodológicas y de enfoque acerca de la Descentralización Municipal.

Por ello se ha estimado importante, recoger de la experiencia realizada y del conjunto de hipótesis y conceptos manejados, los elementos para la elaboración de un marco teórico y las consecuentes líneas básicas sobre las que se apoyarán las distintas propuestas, como primera etapa "A" del Plan de Trabajos del estudio "Bases para un Programa de Organización y Descentralización Municipal" para la ciudad de Santa Fe y objeto de este primer informe parcial. Ello permitirá luego establecer el perfil de las transformaciones buscadas, partiendo de la base que la clarificación de los objetivos, metas e instrumentos, es la que hará posible acometer dicho programa con los menores costos posibles y la mayor eficacia.

ORGANIZACION Y DESCENTRALIZACION  
DEL MUNICIPIO DE SANTA FE.

MARCO TEORICO.

LINEAS BASICAS SOBRE LAS QUE SE APOYARAN LAS DISTINTAS PROPUESTAS.

Descentralización Municipal:

Un proceso político-administrativo.

En el proceso de reconstrucción del Estado democrático, al cual es consustancial hoy la idea de eficacia y transparencia en la gestión, la descentralización aparece íntimamente ligada a ambas.

La crisis urbana se profundiza, a nivel mundial, ampliando la crisis económica y poniendo de relieve el desfase creciente entre los problemas cotidianos con que debemos enfrentarnos y los instrumentos técnicos e institucionales con que contamos para su tratamiento. 1

La descentralización como proceso político-administrativo conlleva una revalorización de los poderes locales a partir de los cuales surge la conciencia de la necesidad de su reestructuración para que pueda asumir con eficiencia las competencias que los ligan inexorablemente a la vida cotidiana de sus ciudadanos.

La centralización es el resultado de un proceso histórico que desconoce en una medida u otra los mecanismos de participación polí-

tica más próximos a los ciudadanos y una de las causas que genera deseconomías y disfunciones específicas.

La hipertrófia normativa, la proliferación de entes u organismos de carácter sectorial, la concentración de recursos en los niveles centrales del Estado, son algunas de las pautas con que se ha desarrollado este centralismo.

Correlativamente las estructuras que sostienen la democracia local: base territorial, organización, competencias y recursos municipales se vuelven cada día más inadecuados.

Una fuerte crítica hacia la administración pública está asentada sobre la sectorialización de su actividad, el despilfarro social que significa el peso de los gastos de funcionamiento, la burocratización de la gestión...la inadecuación de las inversiones y las prestaciones sociales a las necesidades concretas y diferenciadas de cada lugar, las rigideces inherentes a los grandes aparatos...2. las desigualdades constantemente incrementadas en el ejercicio del "derecho a la ciudad" que se traduce en crecientes desequilibrios territoriales.

### Descentralización Municipal:

Un motor del desarrollo económico-social.

Una de las grandes posibilidades de la descentralización es la de contribuir a desarrollar la economía social y la de encontrar fórmulas nuevas de colaboración entre empresas o grupos empresariales y la administración local descentralizada en todos los campos de actuación del municipio.

La descentralización aparece así como la herramienta ideal para responder a la crisis económico/social y viabilizar el desarrollo económico local, y como condición necesaria de una administración que se corresponda con la sociedad post-crisis, por su agilidad, su proximidad a las situaciones reales de ámbito local y su capacidad de posibilitar la participación ciudadana.

La crisis económica ha modificado las prioridades a las que deben responder los entes locales.

El municipio no sólo debe actuar en la realización de infraestructura de servicios y dotación de equipamientos, sino que debe poner en primer plano las iniciativas económicas que contribuyan a crear puestos de trabajo y rehabilitar y fortalecer el aparato productivo.

Ante este panorama, la optimización de las inversiones, la racionalización de los recursos y la precisión en la asignación de prioridades mediante una correcta planificación del presupuesto y los

programas aparece como de fundamental importancia.

Todo ello requiere un municipio fuerte, que asuma el protagonismo de la iniciativa y acción pública en el territorio, eficaz administrador de los siempre escasos recursos, creador de los instrumentos adecuados para la intervención económica.

La crisis económica conjuntamente con los constantes avances tecnológicos imponen nuevos desafíos y abren nuevas posibilidades.

La transformación del Estado -en este caso el gobierno municipal- no es el menor de ellos.

La descentralización de la administración local y la participación ciudadana aparecen como una tendencia resultante y a la vez necesaria para el desarrollo económico y el fortalecimiento social en el marco de la democracia local.

La descentralización no es únicamente un proceso político administrativo de democratización del Estado: tal como se plantea hoy, ... significa abrir cauces para el desarrollo de la iniciativa y la organización de la sociedad civil, para facilitar la actividad autónoma de nuevos actores económicos y sociales y para hacer avanzar un nuevo tipo de economía y de derecho que se sitúan entre lo público y lo privado.<sup>3</sup>

## Descentralización Municipal:

### Elementos constitutivos.

Ahora bien, la descentralización es un proceso que se asienta sobre tres cuestiones fundamentales:

- a) el reconocimiento de la existencia de un sujeto social configurado por el conjunto de los ciudadanos con una misma identidad sociocultural de base territorial, que es capaz de asumir a través de una unificación político-administrativa la gestión de los intereses colectivos en lo que atañe a la problemática de dicho frente territorial.
- b) la delimitación de las unidades territoriales como ámbitos funcionales adecuados para la gestión de dichos intereses colectivos.
- c) la transferencia a estos sujetos sociales de un conjunto de competencias y recursos adecuados al ámbito y características de las funciones a descentralizar.

Si bien la descentralización se distingue de la desconcentración en que aquella implica entonces, participación de un sujeto social, territorialidad y transferencia de atribuciones y recursos para ser ejercidas con autonomía, mientras que la desconcentración supone sólo la creación de unidades de gestión más pequeñas para acercarlas al vecino o mejorar la organización interna de la administración; no son términos antagónicos

En efecto, durante la marcha del proceso descentralizador, puede haber etapas de simple desconcentración que configuren sin embargo, avances importantes en dicho proceso.

La descentralización se apoya sobre un territorio en el que hay una colectividad con intereses propios y en el que la gestión del municipio puede asegurar una intervención eficaz y acorde con las necesidades de esa área y de esos ciudadanos, en síntesis garantizar una gestión más democrática.

Por otro lado la descentralización funcional, es sólo una parte de la misma, que tiene carácter sectorial y no global, referida al mejoramiento de la gestión pública con la creación o reforma del organismo relacionado con el aspecto considerado.

La descentralización implica la participación ciudadana, es decir de los vecinos o usuarios involucrados en los resultados de la gestión del municipio, con una motivación social concreta y ejercida de una manera directa sobre la programación, gestión y/o ejecución de la infraestructura, servicios y equipamientos que afectan directamente sus entornos barriales, la calidad de su vida cotidiana.

Por ello el planteamiento descentralizador se basa en una concepción cooperadora y solidaria.

Para ello la descentralización supone elaborar un complejo sistema articulado de coordinación de funciones.

Descentralización Municipal:

Metodología del proceso.

Para iniciar un proceso descentralizador es primordial tener de antemano claros los objetivos del mismo. Son ellos lo que determinarán el grado de descentralización real del poder local, el de participación ciudadana, el qué, el como, el cuándo y el cuánto de las funciones administrativas sobre las que se asentarán las transformaciones del municipio.

Esto que puede originar un fuerte debate político será sin embargo la garantía de éxito en el avance del proceso democrático.

En líneas generales están ya definidos los supuestos básicos que inspiran la reforma: eficacia y transparencia de la acción de gobierno, optimización de los recursos, acercamiento de la administración a la ciudadanía favoreciendo su participación. Con ello se obtiene un doble efecto: el aumentar la representatividad del poder local y aumentar las posibilidades de una mayor cooperación y control populares.

Fijados los objetivos existen cuatro pasos imprescindibles a dar para avanzar en el proceso:

- a) La definición de los sujetos sociales y la consecuente delimitación de las Unidades Territoriales de Base que se integrarán al proceso de descentralización.

Como los ámbitos funcionales óptimos para la gestión de los distintos programas municipales no son necesariamente coincidentes entre sí y con las unidades con historia, cultura y condición socioeconómica comunes es una tarea compleja y sin embargo, gran parte del éxito del proceso está supeditado al acierto en su definición.

- b) Determinar los ámbitos y niveles más adecuados para cada uno de los servicios y funciones municipales.

Esto implica el análisis exhaustivo de cada una de ellas, delimitando cuales son descentralizables y cuales deben ser responsabilidad exclusiva del gobierno municipal, ya sea por su importancia, su escala, o la mayor eficacia en la gestión central.

Las descentralizables poseen en común su naturaleza territorializable, su escala referida a la vida barrial y/o cotidiana de los vecinos, lo que posibilita el acercamiento de la elaboración, la toma de decisiones y la ejecución a los mismos.

- c) El estudio y diseño de la Propuesta de Implementación y puesta en marcha del Proceso Descentralizador.

Este punto se refiere específicamente al proceso material que implica la asignación de personal, espacio físico, materiales documentación, etc., con la consiguiente afectación de recursos.

- d) En realidad podría considerarse una aproximación metodológica a la implementación del Programa y está referido a la necesidad pragmática de operar por ensayo y error para ir adaptando las exigencias teóricas del mismo a la realidad cotidiana de cada área.

Se refiere a la experimentación de la descentralización para cada uno de los servicios o funciones en cada comunidad de cada uno de los territorios determinados, verificando así su adecuación a las demandas sociales y en general a la consecución de cada uno de los objetivos planteados.

Descentralización Municipal:

Los sujetos sociales.

Las Unidades Territoriales de Base.

Dentro de la trama urbana de la ciudad es posible reconocer la existencia de realidades culturales, históricas, geográficas y socioeconómicas de características homogéneas para determinadas áreas del territorio, que las diferencian del resto y le confieren identidad propia.

Existen en ellas problemas comunes al conjunto de sus habitantes, y una personalidad que demanda una entidad político administrativa.

A veces coincide con los barrios, pero la mayoría tiene una escala suprabarrial.

Una ciudad como Santa Fe con población superior a los 300.000 habitantes, presenta condiciones óptimas para encarar un proceso de descentralización municipal.

Las recomendaciones internacionales se refieren a divisiones territoriales con población no inferior a los 50.000 habitantes.

Si bien es recomendable considerar unidades con cierta homogeneidad en sus características y en el número de vecinos que la integran, en la práctica la determinación de las unidades territoriales como futuros ámbitos descentralizados dista mucho de ser simple.

Por el contrario se deberán analizar cuales son los espacios apropiados para cada función descentralizable.

Puesto que es imposible crear una estructura local adecuada a todos requerimientos funcionales, la división territorial resultante deberá responder a una coherencia de conjunto, albergar unidades menores si las demandas funcionales lo exigen y coordinarse o articularse con otras áreas si el requerimiento es de nivel superior. La división territorial de la ciudad es pues compleja y se deberá tener en cuenta que cuanto más homogénea sea cada área, cuanto mayor sea su identidad más fácil será articular la participación con la descentralización.

Existen ya divisiones anteriores referidas a actividades sociales, políticas y religiosas (en general no coincidentes entre sí) que habrá que tener en cuenta, y considerar los siguientes criterios comunes en la practica descentralizadora:

- . Los barrios con homogeneidad histórica o unidades socio-culturales pueden agregarse pero no dividirse.
- . Igualmente es preferible unificar divisiones administrativas o funcionales ya existentes que no partirlas.
- . Es recomendable que las nuevas divisiones territoriales no tengan superficies y número de habitantes demasiado dispares.
- .. Debe hacerse una previsión respecto de los posibles cambios,

crecimiento o transformación de las áreas resultantes, para evitar la necesidad periódica de su reformulación.

- . Cada unidad territorial requiere de un cierto grado de centralidad cotidiana y de significación social y cultural.
- . Deberá ser claro que las nuevas áreas tienen una connotación político administrativa que recoge las históricas, socioculturales, morfológicas, etc. que se desarrollan en su interior y han quedado integradas en la nueva divisoria.

La especialización funcional y la segregación social del espacio han dado origen a desequilibrios territoriales y a las consecuentes reivindicaciones en los que la participación ciudadana reconoce un fuerte antecedente.

La descentralización ofrece la oportunidad de acercar el municipio a los vecinos y a sus situaciones cotidianas de manera orgánica, haciendo la gestión más ágil y eficaz y favoreciendo e institucionalizando la responsabilidad y la participación ciudadana.

La eficacia administrativa demanda una búsqueda de la relación óptima entre la función, el tamaño y características del ámbito en la que se ejerce y el costo de los servicios.

Todo lo cual presenta exigencias técnicas y financieras por las que cada unidad territorial de descentralización, requiere, co-

mo ya se ha dicho situarse por encima de unos mínimos.

En el proceso democratizador -relativamente largo- se transfieren a cada unidad un poder de decisión real y unas competencias específicas, con los recursos y medios necesarios para ejercerlas, por lo que la selección de los ámbitos adecuados, se configura como uno de los aspectos más relevantes del proceso.

Descentralización Municipal:

Transferencia de Competencias y Funciones.

La descentralización del gobierno local aparece como la respuesta más adecuada no sólo a las demandas de participación y democratización del habitante cotidiano de la ciudad, sino también como una garantía de mayor eficacia y transparencia en la acción de gobierno.

Ahora bien, respecto a los criterios sobre qué descentralizar, cuales son las competencias y funciones que pueden ser transferidas, no existe una fórmula, sino que las mismas deben ser estudiadas en cada caso , pero si algunos principios orientadores:<sup>4</sup>

- . Todo aquello que se puede gestionar desde un nivel bajo, sin que aumente el coste significativamente, no debe gestionarse desde un nivel superior.
- . Conviene transferir a un área territorial aquellas competencias o funciones en cuyo ejercicio se quiere potenciar la participación, la cooperación, y la integración de los ciudadanos.
- . Conviene también transferir a las distintas áreas, aquellas competencias y funciones que se refieren a problemáticas que se generan en su ámbito, o que dan lugar a actuaciones de interés exclusivo o preferente de su población.

- . La descentralización se justificará asimismo, cuando la gestión más próxima a los ciudadanos, suponga una mejora sensible en la calidad del servicio.

En líneas generales puede decirse que las funciones y competencias no descentralizables, son aquellas en las que el Municipio debe garantizar la racionalidad y coherencia de la acción pública, la coordinación de la misma entre distintas áreas, la igualdad de trato a los ciudadanos de las mismas, la aprobación de la normativa básica como leyes y reglamentos, la tutela y control de la legalidad.

En síntesis todo aquello que por su importancia haga a la visión y desenvolvimiento global, del conjunto de la ciudad, lo que exige capacidad técnica especializada o tecnológicamente avanzada, y lo directamente referido a la obtención y administración de los recursos económico-financieros del municipio.

En cuanto a las materias objeto de descentralización se refieren además de las involucradas en los items arriba mencionados, a los servicios de carácter personal ( cultura, servicios sociales, deporte, etc.) el urbanismo de carácter local de transformación o

o mejora de los elementos urbanos propios de cada área en que resulte dividida la ciudad, las iniciativas destinadas a generar empleo y aumentar la productividad general, y las que se elaboren en el terreno de la protección ciudadana.

Como ejemplos de situaciones mixtas: parte centralizadas y parte descentralizadas pueden mencionarse las que se refieren a grandes obras públicas y servicios municipales (renovación de la red maestra de cloacas, limpieza, circulación, etc.), la planificación de las transformaciones urbanas más importantes, su contratación, seguimiento y control, las funciones de contratación o concesión a empresas privadas, elaboración técnica de proyectos y aprobación definitiva (final de obra).

Pero el análisis de cada una de las funciones y competencias municipales es complejo y clave para implementar el proceso descentralizador con garantías de éxito.

Para un municipio de Barcelona, con una población varias veces superior a la de Santa Fe los criterios adoptados son los siguientes:\*

---

\* Se detallan aquí las condiciones más generales que puedan servir de antecedente a todo proceso descentralizador

- a) Existe un conjunto de funciones y servicios de carácter central que no son, en principio descentralizables: la organización de los transportes públicos, la red viaria básica, el planeamiento urbano general, la política de localización industrial,, la planificación y organización de la policía, teatros y museos, mercados centrales, eliminación de residuos, construcción y financiación de depuradoras y colectores, instalaciones deportivas de interés general, planificación hospitalaria, construcción de viviendas de interés social, grandes equipamientos de escala urbana y regional, entre otros.
- b) Las funciones municipales cuya descentralización redundaría en una mayor eficacia de la gestión son fundamentalmente las referidas a: atención al público, servicios de escala barrial o con un área de influencia del tamaño de las unidades territoriales de base, gestión de instalaciones o equipamientos de dicha escala, controles e inspecciones de elementos de la vida cotidiana, así como la concesiones de algunos tipos de permisos, registros y estadística, relevamientos y actualizaciones, promoción de actividades, entre otros.
- c) Como se ha dicho en el párrafo anterior existen una serie de funciones que por su naturaleza presentan aspectos que deben resolverse desde el gobierno municipal central y otros que pueden ser resueltos descentralizadamente. Quizás sea este el grupo más numeroso de funciones , entre las que se encuentran aquellas básicas para la garantía de la calidad de vida que ofrece la ciudad.

En líneas generales por cada área constitutiva de las Unidades Territoriales de Base, la experiencia descentralizadora se ha centrado en los siguientes temas:

Obras Públicas:

a) Pavimentación y mejoras.

Estudio de necesidades y propuestas de actuación e inspección compartida de obras de pavimentación y arreglo de calles, plazas, y alumbrado público. Control de mantenimiento.

b) Vivienda.

Búsqueda de suelo libre para la construcción de viviendas de interés social para cubrir las necesidades de la zona. Operaciones de rehabilitación con participación de los interesados.

Recepción y tramitación de solicitudes de vivienda.

Posible colaboración en la contratación de obras de construcción y/o reparación de viviendas.

c) Edificios Públicos y de Equipamiento zonal.

Propuesta de necesidades, alternativas de localización, participación en la construcción y control, remodelación, ampliación y conservación de las instalaciones de: sedes, cen-

tros cívicos y sociales del área, dispensarios y centros de salud o asistencia primaria, guarderías, centros de jóvenes, edificios e instalaciones culturales, baños y mingitorios públicos, bibliotecas populares, centros de enseñanza de distintos niveles y especialidades, cuya área de influencia sea la de la unidad considerada.

#### Gobierno

##### a) Planeamiento y Diseño Urbano.

Propuestas para el área de : Adquisición de suelo. Localización y priorización de las actuaciones enunciadas en los items a), b) y c) de Obras Públicas. Estudios de detalle. Información inicial para la concesión de licencias y aprobación de planes y proyectos para el área. Gestión de las actuaciones que se deriven de las propuestas. Concesión de licencias menores. Inspección de actividades industriales y de obras menores. Determinación de sanciones.

##### b) Actividades relacionadas con la administración y funcionamiento de los centros cívicos y culturales , de juventud, de enseñanza de música, danzas, idiomas, diseño, etc, de las bibliotecas populares, museos y demás establecimientos y actividades culturales, de guarderías, jardines maternos y demás dotaciones sociales del área.

- c) Creación y gestión de medios de comunicación social a escala del área.
- e) Reconstrucción colectiva de la historia barrial y del conjunto del área. Detección de hechos, personajes y edificios significativos para la reconstrucción y /o recuperación de la identidad barrial y local.  
Recopilación y edición de los datos y antecedentes existentes.

#### Hacienda.

- a) Cooperación en las tareas de relevamiento y actualización del catastro correspondiente a cada área.
- b) Detección y agilización de los trámites correspondientes a pago de tasas, impuestos, patentamientos y registros, notificaciones e informes. Habilitación de atención al público descentralizada en cada área.

#### Servicios Públicos.

- a) Construcción, gestión y mantenimiento de instalaciones deportivas y recreativas de barrio. Cursos y promoción deportiva en el área. Relevamiento y conservación de elementos de posible interés turístico a dicha escala.
- b) Respecto a la red viaria local - en ningún caso a la red viaria básica- propuesta de ordenamiento de la circulación y organización del transporte público.

Instalación y mantenimiento de la señalización. Instalación de vallas y mojones.

Concesión e inspección de permisos de estacionamiento.

Propuesta de zonas peatonales.

c) Control del funcionamiento de los mercados de barrio.

Información y asesoramiento al consumidor.

Organización y gestión de mercados de ocasión.

Gestión para la habilitación de comercios de la zona.

d) Limpieza de calles y veredas. Control de la recogida de residuos. Campañas de higiene. Organización de la recogida y recuperación de determinados residuos sólidos (papel, cartón, vidrio, etc.

e) Conservación y adecuación de parques y jardines de interés exclusivo del área.

Proyecto, construcción y conservación de jardines y arbolado e instalaciones complementarias.

Hidráulica y Obras Sanitarias.

a) inspección y mantenimiento de colectores y desagües.

Promoción de la actividad económica.

a) Selección y promoción de iniciativas de pequeños emprendimientos y de la actividad productiva del área en general.

Apoyo a las iniciativas de cooperación y economía social.  
Propuestas de localización de nuevas actividades, recon-  
versión industrial y modernización de estructuras comercia-  
les del área.

Participación en la articulación de empresarios particula-  
res y las iniciativas municipales.

## Descentralización Municipal:

### Fases del proceso.

A grandes rasgos el proceso descentralizador pasa por las siguientes fases:

#### 1. Acercamiento a los barrios.

La comunicación entre administrador y administrado en ambas direcciones, es el primer y más importante vínculo entre descentralización y participación.

Dispone hoy en día de eficaces tecnologías (video, radio de alcance local, ordenadores pantallas, etc.)

La comunicación se centra preferentemente en información, recepción de demandas y propuestas de los vecinos.

Se complementa con visitas, reuniones, asambleas.

Por lo general esta relación ya existe como en el caso de algunos barrios de Santa Fe, pero en ese caso se intensifica e institucionaliza.

#### 2. Se pone en marcha el proceso de desconcentración de algunos servicios. Para ello es necesario contar con local, funcionarios, recursos mínimos. Puede tratarse de registros, licen-

cias de obras menores, cuestiones referidas a la prestación de servicios sociales, entre otros.

Este es también una fase del proceso que sin duda registra antecedentes en la práctica de la administración municipal pero que resulta insuficiente a la hora de acometer una real descentralización del poder local.

3. Descentralización del Municipio a través de entidades barriales o distritales configuradas a tal efecto, como Juntas o Consejos con competencias y recursos propios. En una primera etapa colaborarán en la gestión de algunos servicios o equipamientos, en los servicios desconcentrados, en las propuestas para el área. La transferencia de competencias y recursos, será gradual y progresiva.

En su composición están representados el Municipio, y de las entidades barriales representativas de los vecinos.

Es esta la primera fase de la que es común no registrar antecedentes de funcionamiento similares.

4. Consolidación de los Consejos o Juntas como verdaderos organismos descentralizados, dotados de autonomía para ejercer sus tareas, desarrollar sus competencias y administrar sus recursos. Su perfeccionamiento deriva de la práctica de su

funcionamiento.

Es esta la fase de culminación de un proceso descentralizador a partir de la cual puede considerarse que el mismo está plenamente instaurado.

Por lo mismo es una etapa que requiere tiempo y de hecho en la mayoría de los países que han acometido este tipo de reforma de la administración local, está aún en pleno desarrollo.

En rigor podría decirse que prácticamente no termina nunca ya que, aún cuando esté una administración ya descentralizada la práctica cotidiana irá introduciendo siempre datos permanentemente cambiantes.

5. Otro aspecto fundamental que deberá ir acompañando todo el proceso y en la mayoría de las etapas aún adelantándose, es el referido a la base legal, que se constituye en pieza clave de toda la transformación pretendida, y única capaz de garantizar la continuidad del espíritu y características de la misma.

## Descentralización Municipal:

### Principales problemas.

Si bien en el proceso descentralizador del gobierno municipal, se hace necesario una permanente evaluación crítica que permita ir adecuando la metodología general a cada uno de los casos - las distintas unidades territoriales con las que se trabaja - y adaptándola a cada una de las funciones o competencias descentralizadas , será conveniente tener en cuenta los principales problemas con que la práctica descentralizadora ha tropezado:

1. En primer lugar puede mencionarse el que surge de crear nuevas dependencias sin que desaparezcan las anteriores, con lo que se produce el efecto contrario al buscado: burocratización , incrementalismo administrativo, mayores gastos, mayor lentitud. En síntesis menor eficacia con mayor presupuesto.
2. Falta de sincronización entre la reestructuración territorial y la reforma administrativa. Ambos procesos deben acompañarse a riesgo de generar situaciones caóticas y de desgaste, que luego se hacen muy difíciles de remontar.

La rigurosidad técnica y la decisión política serán condiciones imprescindibles para esta etapa del proceso.

3. Tardía transferencia de poder de decisión real en cada atribución asignada y la falta de un diseño creativo de las "competencias del nuevo tipo".
4. La generación defectuosa de nuevos modelos participativos que no consoliden e institucionalicen claros canales en la implantación de una democracia participativa cotidiana.  
Si no se crean nuevos espacios para la iniciativa y la organización de la sociedad civil, el proceso puede derivar en mayor marginación, o debilitamiento o extinción de las organizaciones sociales ya existentes.
5. Fricciones entre los órganos centrales y los de cada área ya sea por la dificultad de delimitar claramente competencias y funciones o por diferencias de criterios y políticas que se generen en las posiciones frente a la resolución de los problemas planteados.
6. Finalmente están los que en algunos tratados aparecen como posibles fenómenos o causas perversas tales como las que se producirían al transferir funciones pero no recursos, como

por ejemplo las prestaciones sociales que quedan a cargo de la unidad descentralizada, permitiendo disminuir ese gasto en la administración central.

También se habla de los peligros de generar clientelismo político, consolidar corporativismos, priorizar a los actores privados, etc.

La garantía de éxito depende tanto de los avances en el proceso de democratización política y social, transparencia y eficacia en la gestión del gobierno local, de superación de la crisis económica con la creación de nuevas pautas de crecimiento y mejora de la calidad de vida cotidiana y la estimulación de la cooperación social de los ciudadanos; como de la correcta, rigurosa y decidida reestructuración territorial y administrativa del municipio, de la transferencia de competencia y funciones y de los recursos y estructuras para ejercerlas, con el rigor técnico que garantice que los beneficios sociales queden muy por encima de los costos económicos y administrativos del proceso de descentralización.

### Descentralización Municipal:

El Municipio de Santa Fe.

Para acometer el proceso de Descentralización, las nuevas autoridades del Municipio de Santa Fe cuentan ya con numerosos antecedentes que se suman al hecho de contar esta ciudad con una escala muy conveniente para obtener importantes réditos en tiempos relativamente cortos. Los elementos más importantes son:

- . Una reestructuración de la Administración Central, según el diagrama que se acompaña en el anexo, que posibilitará una mejor y más clara determinación de las funciones y competencias a transferir.
  
- . Una determinación de Unidades operacionales en la que se ha tenido en cuenta las divisiones ya existentes. Si bien es posible que a los efectos de la determinación de las áreas ( o el conjunto de sujetos sociales) sobre las que se operará en el proceso de descentralización requiera de su revisión y/o reestructuración, implica sentar las bases de una metodología de trabajo que se aproxima mucho a la requerida.

- . La puesta en marcha por el Decreto N° 00002 de enero de 1992, de un programa destinado a promover el desarrollo de microempresarios y microempresas dentro del ejido municipal.
- . El inicio del proceso de acercamiento del Municipio a los ciudadanos y de consolidación de la identidad urbana promovida por el Decreto 03097 del 26 de diciembre de 1991, que estimula la participación de los vecinos en la expresión del imaginario colectivo en torno a la simbología de la ciudad y su gobierno.
- . En el mismo sentido, pero con una incidencia directa en la correcta definición de las Unidades Territoriales de Base, el Decreto 03090 del 19 de diciembre de 1991 que determina que "uno de los objetivos de la política cultural se encamina a rescatar la memoria colectiva de la ciudad, de modo de reafirmar el sentido de pertenencia de los distintos sectores que lo integran con el ámbito espacial de su desarrollo cotidiano" pone en marcha un programa de significativa importancia para los objetivos del proceso descentralizador: "Historia de los barrios de Santa Fe".

De dicho decreto y a los fines del presente estudio hay que

destacar dos elementos de suma importancia:

- 1) la definición de BARRIO como "todo núcleo poblacional que por su dinámica, tradiciones, importancia comercial y presencia ciudadana en las distintas manifestaciones del quehacer comunitario, pueda ser objetivamente considerado con una identidad y nominación propia que permita distinguirlo."
- 2) los hitos considerados como relevantes para el rescate de la identidad barrial:

"a) los accidentes naturales, las construcciones, los edificios, negocios, o actividades relevantes en la conformación de la identidad del barrio."

"b) los sucesos que hayan impactado significativamente en las características salientes o en la vida cotidiana del barrio."

"c) los personajes representativos del barrio."

- . La importancia asignada a la activa participación de los consejos vecinales, sociedades de fomento y todas aquellas entidades intermedias representativas, así como a los líderes locales algunos de muy larga trayectoria.
- . Un principio de desconcentración de algunas funciones a través de direcciones y delegación municipal, que dependen directamente de Intendencia para algunas zonas particulares del ejido municipal.

A N E X O

ORGANIZACION MUNICIPAL

I N T E N D E N C I A



SECRETARIA DE GOBIERNO  
 CULTURA Y ACCION SOCIAL

dirección	dirección	dirección	dirección	dirección	dirección	dirección
Control Polít. Legislación	Adm. Trib. Faltas	Asuntos Vecinales	Cultura	Lic. Munic.	Teatro y Anfiteatro	Acción Social y Minoridad
						Despacho General

## S E C R E T A R I A      G E N E R A L

dirección

Personal

dirección

Servicios Generales

dirección

Despacho General

S E C R E T A R I A   D E   H A C I E N D A

dirección	dirección	dirección	dirección	dirección	dirección
Rentas	Finanzas	Computos	Catastro	Compras	Despacho Gral.

S E C R E T A R I A D E O B R A S P U B L I C A S

Dirección	Dirección	Dirección	Dirección	Dirección	Dirección	Dirección	Dirección
Construcciones	Estudios y Proyectos	Edificaciones Privadas	Edificaciones Alumbrado Público y Electromecánica	Vialidad	Talleres	Despacho Gral.	

S E C R E T A R I A D E S E R V I C I O S P U B L I C O S

Dirección	Dirección	Dirección	Dirección	Dirección	Dirección	Dirección
Turismo y Deportes	Tránsito y Control y Transportes	Tránsito y Control y Abastecimiento	Limpieza	Espacios Verdes	Cementerios	Despacho
						Gral.

S E C R E T A R I A   D E   A S U N T O S   H I D R I C O S

Dirección	Dirección	Departamento	Dirección
Hidráulica y Obras Sanitarias	Casas Bombas	Ingeniería	Despacho Gral

## FISCALIA \*

Dirección  
Asesoría Jurídica y Procuración

Dirección  
Despacho General

\* Caja Jubilaciones  
Frigorífico Municipal

Dependen de Intendencia:

Dirección de Relaciones Públicas y Prensa

Dirección Centro de Operaciones Brigada de  
Emergencia Municipal

Dirección Alto Verde

Dirección San José del Rincon

Dirección La Guardia y Colastiné

Delegación Municipal zona Noroeste

Departamento Obras y Asistencia Educativa

Departamento Respuestas Inmediatas

Dirección Despacho General

CONSEJO DELIBERANTE : 21 Consejales

D E C R E T O S

D E C R E T O    00002. 11/1/92

SANTA FE,

06 FEB. 1992

**VIENDO:**

La política asistencial diseñada por este Departamento Ejecutivo; y

**CONSIDERANDO:**

Que, por Ordenanza n° 9363/91 se ordena la instrumentación, a través de las áreas competentes de esta administración central, de un programa destinado a promover el desarrollo de microemprendimientos y microempresas dentro del ejido municipal, con el objeto de brindar un asesoramiento integral a los beneficiarios, incluyendo posibilidades de financiamiento y análisis de mercado // tendientes a posibilitar la colocación de los productos;

Que, encontrándose la tésis de la norma en un programa regional que / apunta directamente a mitigar los problemas derivados de la desocupación y /// subocupación, la actual gestión ha asignado una importancia prioritaria al /// tratamiento del tema en el cuadro de su política de gobierno;

Que la iniciativa vecinal en materia de emprendimientos comunitarios de / be ser reglamentada a efectos de ponderar el grado de autosuficiencia de los / proyectos que se presenten y el tipo y nivel de posible ayuda municipal;

Por ello:

EL INTENDENTE MUNICIPAL,

**DECRETA:**

**Art.1º:** Se entenderá por microemprendimiento, a los efectos de lo previsto // por la Ordenanza n° 9363/91, a las iniciativas comunitarias asumidas/ por un grupo de hasta seis personas, unidas por relaciones de familia o vecindad que, aportando solidariamente capacidad técnica, materia / prima o la fuerza de su trabajo, conformen una unidad productiva dedi cada a la elaboración de productos o a la prestación de servicios en/ pequeña escala, constituyendo su objetivo primario autogenerar fuen tes de trabajo y/o mejorar la calidad de vida de la zona en la que ha bitan.

La Secretaría de Gobierno, Cultura y Acción Social podrá autorizar la participación de un número mayor de personas cuando las característi cas del microemprendimiento así lo aconsejen.

Por microempresa se entenderá a la estructura organizativa de los mi croemprendimientos.      §

//

//.-

**Art. 29:** La Dirección de Planeamiento, dependiente de la Secretaría de Gobierno, Cultura y Acción Social, será la autoridad de aplicación en materia de microemprendimientos.

A ella competará:

a) Coordinar las tareas de información y asesoramiento:

a 1) Económico: tendiente a lograr el aprovechamiento integral de los recursos financieros propios y/o asignados en las distintas fases de la explotación, análisis de costos, inversiones y realización de estudios de mercado y cadena de comercialización para facilitar la colocación de productos finales en centros de consumo aptos para el tipo de elaboración.

a 2) Jurídico: relativo en gestiones administrativas a realizar, personería jurídica, tipo societario y registro público de comercio, aspectos fundamentales de la Ley de Contrato de Trabajo y Ley de Empleo y Régimen Tributario;

b) Recibir las iniciativas que se le formulen y encauzarlas administrativamente, registrando su objeto, identificando a sus promotores, describiendo las modalidades de su funcionamiento y precisando el tipo de requerimiento formulado a la Municipalidad;

c) Analizar y evaluar las propuestas consolidadas, conforme al rubro o tipo de emprendimiento, cantidad y calidad de mano de obra a ocupar, organización empresarial e infraestructura disponible, tecnología a utilizar, localización de la explotación y adecuación de la misma al reglamento de zonificación, monto de financiación, plazo/presupuesto de la amortización de las inversiones de capital y ventajas comparativas del proponente y curva potencial de crecimiento en corto, mediano y largo plazo;

d) Sugerir a la Secretaría de Gobierno, Cultura y Acción Social la aprobación o el rechazo de los emprendimientos.

**Art. 30:** La Dirección de Planeamiento se relacionará con otras entidades, públicas o privadas, que tengan por cometido la recopilación de datos, la organización de cursos o seminarios, la obtención de informes sobre producción y formas de financiamiento y toda otra actividad vinculada con los objetivos del presente.

///

00002

///-

Todas las reparticiones municipales, cualquiera sea su dependencia funcional, quedan obligadas a prestar la máxima colaboración a la / Dirección de Planeamiento, a efectos de que este organismo pueda / contar con la información necesaria para analizar y evaluar las // propuestas que se le formulen.

Art.49: La Secretaría de Gobierno, Cultura y Acción Social analizará las / propuestas consolidadas y aprobadas técnicamente por la Dirección/ de Planeamiento y las pondrá en conocimiento del Departamento Eje- cutivo, quien resolverá sobre su aprobación definitiva y sobre el/ tipo de asistencia a brindar por la Municipalidad de Santa Fe.

La Municipalidad podrá asistir económicamente a los microemprendi- mientos aprobados, ya sea directamente, a través del otorgamiento/ de préstamos que se encerrarán con recursos propios, o a través de/ la intermediación ante el Banco Santafesino de Inversión y Desarro llo (Fondo Ley 10.472) y/o la entidad crediticia pública o privada correspondiente.

Art.50: El Departamento Ejecutivo remitirá a tratamiento del Honorable Con- cejo Municipal un proyecto de ordenanza, complementario del Código/ Tributario Municipal Unificado, que contemplo la exención de tribu- tos cuya percepción y fiscalización competan exclusivamente al Muni- cipio, para iniciativas ya aprobadas, durante los seis (6) primeros meses de explotación.

Art.60: Refrenden el presente Decreto todos los Señores Secretarios del De- partamento Ejecutivo Municipal.

ADALBERTO AUGUSTO DAMIANOVICH  
FISCAL MO

Art.70: Comuníquese, publíquese y dése al R.D. y D.A....-

r. t.

Dr. HORACIO D. ROSATTI  
Secretario de Gobierno,  
Cultura y Acción Social

Ing. JORGE A. OBEID  
Intendente Municipal  
de la ciudad de Santa Fe

C.P.N. NORA de LUCCA  
Secretaria de Hacienda

Dr. JUAN CARLOS PELUSA  
Secretario General

Ing. MARTIN BALBAREY  
Secretario de Asuntos Hídricos

Lic. JULIO BARRERIS  
Secretario de Servicios Pcos.

Arg. ELISEO RUSSIO  
Secretario de Obras Públicas

D E C R E T O    03097. 26/12/91

SANTA FE, 26 DIC 1991

El propósito de mejorar la relación existente entre la Municipalidad y los vecinos de la ciudad, anunciado por este Departamento Ejecutivo; y,

CONSIDERANDO:

Que sin perjuicio de estimar que la reconstrucción de la "afectio societatis" entre la institución pública y la comunidad debe procurarse a través de la optimización de los servicios y la realización de obras de interés común y del / consecuente mejoramiento de las conductas ciudadanas, en ocasiones reñidas con las normas de la convivencia, también se considera que la elección de una simbología representativa puede coadyuvar a construir un arco de solidaridades hoy ex trañado;

Que, en tal sentido, se considera oportuno otorgar a los vecinos de la ciudad la posibilidad de participar en la elección de un diseño gráfico que represente y simbolice visualmente a la institución que lo gobierna en el ámbito geográfico más próximo;

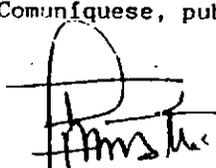
Por ello;

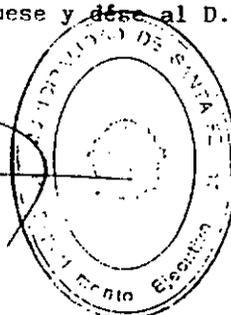
EL INTENDENTE MUNICIPAL  
DECRETA:

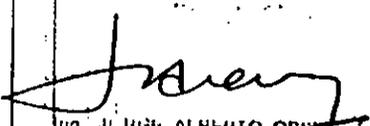
Art. 1º. - Autorízase a la Subsecretaría de Cultura, dependiente de la Secretaría de Gobierno, Cultura y Acción Social, a organizar y realizar un concurso público en el que podrán participar los vecinos de la ciudad, tendiente a obtener el diseño de un logotipo que represente a la Municipalidad de Santa Fe.-

Art. 2º. - Apruébase el "Reglamento Concurso Logotipo que Represente y Simbolice a la Municipalidad de la ciudad de Santa Fe" que obra como anexo y forma parte integrante del presente.-

Art. 3º. - Comuníquese, publíquese y dese al D.M.M. y R.M.-

  
Dr. HORACIO D. ROSATTI  
Secretario de Gobierno,  
Cultura y A. Social

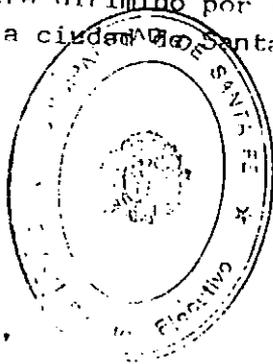


  
ING. ALBERTO OBERDORFER  
INTENDENTE DE LA MUNICIPALIDAD  
DE LA CIUDAD DE SANTA FE

# Municipalidad de Santa Fe

- 2 -

Art. 11°.- Todo aquello no previsto, como así también las resoluciones emergentes de cuestionamientos resultantes de la interpretación del presente reglamento, será dirimido por la Subsecretaría de Cultura de la Municipalidad de la ciudad de Santa Fe.-



Ing. JORGE ALBERTO OBFIN  
SUBSECRETARIO DE LA MUNICIPALIDAD  
DE LA CIUDAD DE SANTA FE

Dr. HORACIO D. ROSATTI  
Secretario de Gobierno,  
Cultura y A. Social

D E C R E T O 03090. 19/12/91.

SANTA FE, 19 DIC 1981

ANTE:

La concepción filosófica que inspira la política cultural municipal; y,

CONSIDERACIONES:

Uno de los objetivos de la política cultural se encamina a rescatar la memoria colectiva de la ciudad, de modo de reafirmar el sentido de pertenencia / de los distintos sectores que lo integran con el ámbito espacial de su desarrollo urbano.

Por ello:

EL GOBIERNO MUNICIPAL

RESUELVE:

1.- Promover el programa cultural permanente denominado "Historia de los barrios de Santa Fe", que tendrá por objetivo rescatar la identidad cultural de los barrios de la ciudad y preservarla en la memoria colectiva de la comunidad a través de las sucesivas generaciones.-

2.- Se considerará "barrio", a los fines del Programa contenido en el presente, a "todo núcleo poblacional que por su historia, tradiciones, importancia comercial y presencia ciudadana en las distintas manifestaciones del patrimonio comunicativo, pueda ser objetivamente considerada como una identidad y denominación propia que permita distinguirlo".

3.- Se declara "patrimonio cultural" como bienes de invención del Barrio: los edificios arquitectónicos, las construcciones, los edificios, necrópolis y actividades relevantes en la conformación de la identidad del barrio;

- a) Los sucesos que hayan marcado significativamente en los caracteres físicos, culturales o en la vida cotidiana del barrio;
- b) Los personajes representativos del barrio;

4.- La Municipalidad de Salta será el organismo responsable de la implementación del presente artículo de acuerdo al presente Decreto. Dicho organismo, a través de la Dirección de Vecinales, deberá adelantar las actividades investigativas que el programa requiere, producir y recopilar los datos que formen la base de los presupuestos o trabajos de las categorías mencionadas, pero así también recibirá y clasificará con rigor académico la información que reciba (cartografía, dibujos, planos, cartas, videos en video) de carácter o donación. Perifoneamente se obtendrán los resultados de las investigaciones realizadas en el Barrio de la Ciudad.-

5.- Los Directores de Legislación, Dirección de Vecinales y Dirección de Cultura, serán los responsables de difundir el programa aprobado en el presente.

6.- El presente Decreto, entrará en vigencia a las 12.00, y 3.00.-



SECRETARÍA DE LEGISLACIÓN  
Municipalidad de Salta  
Comisión de Planeación y A. Social

SECRETARÍA DE LEGISLACIÓN  
Municipalidad de Salta

SECRETARÍA DE LEGISLACIÓN  
Municipalidad de Salta

## NOTAS:

1. Manual de Gestión Municipal. Instituto de Estudios de la Administración Local. Madrid-Barcelona 1987.
2. La descentralización. Tendencias y Actores. Jordi Borja. Fondo Editorial de la Cooperación. Colección Urbanismo y Administración Local. Eudeba 1987.
3. Perspectivas de la Descentralización. Op.Cit.
4. La Organización Territorial y Administrativa de Barcelona. L.Casassas y J.Clusa. Ayuntamiento de Barcelona. 1980/81.

El material referido a la organización Municipal y a los Decretos que aparecen en el Anexo, fueron suministrados por la Secretaría de Gobierno, Cultura y Acción Social del Municipio de Santa Fe.