

- Nombre completo: Horacio Cao
- Título profesional: Dr. en Ciencias Económicas, Licenciado en Ciencia Política, Administrador Gubernamental
- Institución de pertenencia: CIAP - FCE/UBA
- Domicilio: Ibero 1544 - 14° C – Capital Federal
- Teléfono: 4787-2093
- Correo Electrónico: [x7183wb@yahoo.com.ar](mailto:x7183wb@yahoo.com.ar)
- Título del trabajo: "Cómo construir una burocracia en un municipio del área periférica.

Algunas hipótesis a partir del caso Villa Atamisqui, Santiago del Estero, Argentina."

**Cómo construir una burocracia en un municipio del área periférica.  
Algunas hipótesis a partir del caso Villa Atamisqui, Santiago del Estero, Argentina.**  
Horacio Cao<sup>1</sup>

**Introducción**

La Intervención Federal de la provincia de Santiago del Estero, ocurrida entre abril del 2004 y marzo del 2005 decidió mantener las autoridades municipales electas en el año 2003, con la única excepción del Municipio Villa Atamisqui.

En este poblado se desarrolló un largo conflicto que, como veremos más adelante, alcanzó tal nivel de violencia que hizo imprescindible su intervención. Dos funcionarios del gobierno federal encabezaron el nuevo gobierno municipal, entre ellos, el autor de este trabajo.

Uno de las características del municipio intervenido que más llamó la atención de los funcionarios federales, fue la inexistencia de un aparato administrativo formal que llevara adelante la tarea rutinaria del municipio. Así, no existían normas ni documentación en los archivos del municipio, no había circuitos administrativos y, en general, la administración local se manejaba dentro un nivel casi absoluto de discrecionalidad de los funcionarios políticos. Como consecuencia de esta situación, entre otras cosas, no había freno organizacional a la eventual arbitrariedad del Estado Municipal, se dificultaba la articulación del Sector Público con la sociedad local y, fundamentalmente, la acción del municipio tenía un bajísimo grado de eficiencia.

Ante esta situación, uno de los objetivos planteados para el corto plazo que duró la intervención municipal fue el de crear una estructura administrativa <sup>2</sup>. El trabajo que a continuación se presenta tiene por objetivo hacer una descripción crítica de las características que asumió esta tarea.

El cuanto a sus contenidos concretos, el texto se encuentra dividido en tres secciones.

---

<sup>1</sup> Administrador Gubernamental, Licenciado en Ciencia Política, Doctor en Ciencias Económicas (UBA). Investigador del CEPAS (AAG) y del CIAP (FCE/UBA). Especialista en temas regionales y locales.

En el primero de ellos, a modo de introducción, se describen las características generales del municipio y del proceso político que terminó en su intervención.

En la segunda sección se comentan la estrategia seguida de construcción de una burocracia en el municipio, a la vez que se describen algunos de los programas llevados a cabo.

Por último, en la tercera sección, a guisa de conclusiones, se presentan algunas hipótesis que surgen de la experiencia realizada.

Sobre este último punto quiere hacerse notar que se tiene conciencia de las debilidades que tiene hablar de “gobiernos locales en la periferia” a partir de un solo caso descrito desde una posición de observación participante. Por esto se piensa en la experiencia de Villa Atamisqui como la de un laboratorio en donde se tuvo la oportunidad de realizar un estudio en profundidad; quienes conocían varios gobiernos locales de Santiago del Estero no encontraban diferencias muy marcadas con lo que ocurría en otros gobiernos locales. De todas formas, la validez, o no, de lo que aquí descrito para el resto de la periferia precisa de otros estudios que corroboren las conclusiones que aquí se presentan con carácter conjetural.

### **1. Perfil socioeconómico de Villa Atamisqui, un pequeño municipio de la periferia argentina** <sup>3</sup>

En otros trabajos hemos hablado largamente de la estructura heterogénea de la geografía argentina, la que se caracteriza por contener un área periférica a la que pertenecen catorce provincias, entre ellas Santiago del Estero. En estas provincias, el retraso relativo en lo político, social y económico generan fenómenos de carácter peculiar, con elementos específicos que las diferencian del área central<sup>4</sup>.

---

<sup>2</sup>Si bien, como veremos, no fue este el objetivo principal de la intervención.

<sup>3</sup> Esta sección como así también buena parte de la parte descriptiva de la siguiente, está basada en Intervención Municipal (2005). Los datos transcritos, salvo que se exprese lo contrario fueron tomados del Censo Nacional e Población, Hogares y Viviendas 2001 (INDEC).

<sup>4</sup> Al respecto ver, por ejemplo, Cao y J. Vaca (2004)

Otro ámbito de diferenciación en las características del municipio tiene que ver con la escala del gobierno local. En las catorce provincias periféricas existen 887 gobiernos locales, la mayoría de ellos (730, más del 80%) tienen menos de 10.000 habitantes, como el Municipio de Villa Atamisqui (Cao y A. Vaca, 1998).

Este municipio es la cabecera del Departamento homónimo, ubicado en la región sur-centro de la provincia de Santiago del Estero. El Departamento Atamisqui cuenta con mayoría de población rural, y con registros de grave deterioro relativo. De su población, un 42,6 % tiene Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), cuando este registro a nivel provincial llega al 31,3%, y a nivel nacional es inferior al 17,7%.

Las estadísticas educativas también muestran guarismos de importante retraso. Del total de habitantes, alrededor del 7,8% no posee instrucción alguna, mientras que solo el 33,0% ha finalizado la escuela primaria y sólo el 0,17% posee estudios universitarios completos. En el total nacional, los datos respectivos con 3,8%, 71,6% y 4,3%.

En el Departamento, la economía no estatal está dedicada principalmente a la producción primaria destacándose, en el ámbito agrícola, la producción de maíz, zapallo, batata, otras verduras y hortalizas y, en el ganadero, la cría de bovinos, lanares, caprinos y porcinos. La unidad productiva es mayoritariamente de tipo familiar, destinándose buena parte de la producción para el autoconsumo.

El bajísimo guarismo de desarrollo económico, se ve demostrado, por ejemplo, en el nivel de actividad, inferior al 34%, cuando este registro es de 49,5% en Santiago del Estero y de 57,2% en el país.

Uno de los principales problemas del departamento y la villa es la falta de provisión de agua potable. Con suma frecuencia no se garantiza el abastecimiento del líquido elemento a las comunidades campesinas de los alrededores del casco urbano ni aún a la población del mismo. De igual forma, la precaria asistencia sanitaria y médica obliga a los pobladores a viajar a la capital de la provincia desde parajes lejanos del monte en condiciones inhumanas y por caminos intransitables.

En cuanto a Villa Atamisqui, la comuna se encuentra situada a una distancia de 113 Km. de la Ciudad Capital de la Provincia y cuenta con 2.683 habitantes que representan un 27% del total del Departamento. Los datos en general de la capital departamental, si bien también muestran un grave deterioro relativo frente a los datos de la provincia, son un poco mejores que los del resto del departamento. El dato a resaltar en esta ciudad es el sobreexpandido lugar del sector público que, por ejemplo, ocupa el 41,4% de la mano de obra activa.

En la Villa, además de las oficinas municipales, existen diferentes oficinas provinciales como una escuela primaria con más de mil alumnos, una escuela terciaria, un destacamento de policía, un hospital que es referencia zonal, dependencias de la Dirección de Recursos Hídricos, etc.

En la Ciudad, la economía no estatal gira básicamente alrededor del comercio y el transporte, que se sostienen con las divisas que se inyectan desde el Estado provincial y municipal en general y desde la masa salarial en particular.

### 1.1. El conflicto institucional

En septiembre de 2003, bajo el gobierno provincial de Carlos Juárez - quien fuera por casi cincuenta años el hombre fuerte de la región - los habitantes del municipio de Villa Atamisqui concurren a votar para elegir los cargos de Intendente Municipal y Concejales Municipales. Roberto Brandán, candidato del Partido Justicialista triunfó en las elecciones por la exigua diferencia de catorce votos.

Este resultado fue cuestionado por el resto de las agrupaciones políticas, en particular por un sector del peronismo que se presentó bajo el Partido Nacionalista Constitucional, que acusó a Brandán de haber manipulado el padrón de votantes aprovechándose de su condición representante de Carlos Juárez en el municipio. Al respecto, debe decirse que si bien el censo 2001 estableció que los mayores de 18 años en la ciudad eran menos de 1.200, el padrón de votantes contenía a más de 3.500 electores. Se sabe que este “excedente” proviene fundamentalmente de las áreas rurales cercanas a la ciudad.

Al poco tiempo de asumir el cargo de intendente, Roberto Brandán fue objeto de numerosas denuncias. Entre otros delitos, fue acusado de Defraudación Calificada, Abuso de Autoridad y Violación de Deberes de Funcionario Público (Expediente N° 216/C/03); defraudación calificada, abuso de autoridad y violación de los deberes de funcionario público en Concurso Real (Expediente N° 188/C/03) y amenazas en perjuicio de Verón Claudia (191/B/04). El 9 de noviembre de 2003 el Juzgado del Crimen de Segunda Nominación imputó por malversación de caudales públicos al nuevo funcionario, despojándolo de sus fueros.

En ese marco, el Consejo Deliberante de Villa Atamisqui decidió suspender en funciones al nuevo intendente. En su lugar, asumió interinamente la intendencia la presidenta del Consejo Deliberante, María García de Acosta, también del PJ, seguidora del intendente depuesto e imputada por delitos similares en otra causa judicial.

Esto dio pie a que miembros del Consejo Deliberante requirieran la renuncia de la intendente interina, solicitud que no prosperó. Cabe subrayar que la líder del grupo opositor era la ex intendenta María Gerdenich de Cáceres, también de pertenencia justicialista, igualmente imposibilitada de ejercer cargos públicos según una resolución judicial del 23 de diciembre de 1998.

Todo este proceso de conflicto político e institucional se caracterizó por producir reiterados hechos de violencia. Violencia verbal, azuzada por los radios y panfletos. La conflictividad alcanzó su cenit hacia fines de noviembre del 2003, cuando una gresca generalizada en las calles de Villa Atamisqui provocó la muerte de “Perico” Revainera como así también varios heridos.

En el marco de esta conflagración, y a favor de un escenario en ese entonces movilizado para terminar con el régimen provincial de los Juárez, comenzó a emerger la figura de una

---

<sup>5</sup> Existen dos radios en Villa Atamisqui, las que ocupan un lugar fundamental en la vida del pueblo, socializando información y sirviendo como transmisora de mensajes entre parajes y ciudades del departamento. Igual importancia ocupan dentro del escenario político, habiendo una radio que es propiedad de Brandán y otra que es manejada por la oposición.

asamblea multisectorial que ligaba a todos los sectores políticos y sociales que propugnaban por una transformación del sistema político de la Villa.

La larga lucha de esta asamblea hizo eclosión cuando a comienzos del mes de septiembre de 2004, ya con la Intervención Federal en el gobierno y con Juárez en prisión, el ex intendente obtuvo una declaración de “falta de mérito” provisoria de la justicia e intentó reasumir su cargo. Centenares de vecinos de Villa Atamisqui tomaron pacíficamente la sede del Poder Ejecutivo Comunal a fin de impedir el regreso del cuestionado intendente y reclamaron al gobierno provincial la toma de posición frente al problema.

Finalmente, luego de cincuenta y cinco días de toma de la municipalidad y ante la imposibilidad de resolverse el conflicto por los métodos institucionales previstos, la Intervención Federal decidió la intervención del Municipio.

## **2. La creación de una burocracia municipal**

### 2.1. Contexto y Objetivos

Hacia fines de Octubre del año 2004 llegó el equipo que ser haría cargo del Poder Ejecutivo y el Consejo Deliberante de la Municipalidad de Villa Atamisqui. El primer acto de las nuevas autoridades fue la promulgación del Decreto Municipal N° 01/04, convocando a elecciones para la normalización de las instituciones en febrero del 2005, de manera paralela a lo que ocurría en el ámbito provincial. Esta decisión tuvo como origen disposiciones constitucionales provinciales, que limitan los periodos de intervención municipal; por otra parte, era impensado que la Intervención Federal se retirara dejando un municipio intervenido.

Esta situación, marcó ya de por sí un horizonte de trabajo muy corto (cuatro meses) en el cual debían ocurrir dos elecciones: la interna partidaria y la que normalizaría las instituciones municipales. Con este marco y estos plazos, el objetivo central que obligadamente ocupaba el centro del escenario tenía que ver con generar un escenario de paz social en donde pudiera desarrollarse el proceso normalizador.

En efecto, el corto tiempo de gobierno, cruzado por dos elecciones cruciales - recordar la crudeza de la interna peronista - hacía que necesariamente todas las otras metas ocuparan un lugar de menor importancia, aún la de crear una estructura administrativa que sirviera de soporte de las actividades del municipio.

Pero, a pesar de su rol subsidiario frente a las acciones tendientes a garantizar la paz social, era una tarea que debía realizarse, ya que el estado municipal, como ámbito organizacional, podía decirse que directamente no existía.

Tomada la decisión de trabajar al respecto, se buscó establecer una modalidad de trabajo que diera chances para que, en un plazo tan corto de tiempo, dejara algunos elementos que subsistieran cualquiera fuera el resultado electoral y las condiciones en que se desarrollara la coyuntura política post intervención.

En este aspecto, se plantearon dos planos de trabajo.

El primer plano trabajo, estaba ligado más directamente al aspecto organizacional en sí, siguiéndose en este registro los siguientes principios:

- Trabajar bajo conceptos burocráticos clásicos, esto es, a partir de conformar un cosmos de reglas abstractas que, escritas y estatuidas de un modo racional, se aplican a casos concretos. Los cuadros administrativos, se ocupan básicamente de seguir estas normas <sup>6</sup>.
- Extremar la simpleza de los procedimientos. Esto es, se diseñaban los programas pensando en el grueso de los beneficiarios, ingresando los casos fuera del modo estadístico con algún grado de pérdida de eficacia y el diseño de gestión con algún grado de baja de productividad. La simpleza no sólo tenía que ver con la baja sofisticación del aparato burocrático, sino también con facilitar las tareas de control y la visualización transparente por parte de los vecinos.
- Utilización de modelo burocrático en todos los contactos con el público. Todo aquél que se dirigía al municipio debía abrir un expediente numerado, al que tenía referirse cada vez

---

<sup>6</sup> En esto seguimos básicamente a Weber, 1964: Tomo I - 173/180. Se habla de conceptos burocráticos clásicos por oposición a lo que ha dado en llamarse "paradigma gerencial", que trabaja sobre la informalidad y la capacidad de gestión personal de un "gerente".

que se hacía un trámite; la idea era naturalizar, también en los usuarios, el concepto de burocratización y que su trámite tenía su ciclo de acuerdo a las reglas que lo regían.

- Incorporar rutinas básicas a la cultura organizacional del municipio, básicamente:
  - Los temas prioritarios se atendían a través de programas. El mayor peso del esfuerzo del municipio se desarrollaba detrás de estos programas y no por la vía de la respuesta a una problemáticas particulares.
  - Los programas se ejecutaban siguiendo un texto escrito. Para esto, se diseñaba una especie de manual que trataba de cubrir la mayor cantidad de alternativas posible. Para tratar situaciones no contempladas, se aprobaban textos aclaratorios o correctivos. No se aprobaban excepciones.
  - Los programas se aprobaban por decreto. La idea era dejar el concepto de que todo su diseño fuera discutido en el futuro concejo deliberante, como canal natural de participación de la comunidad.

Un segundo plan de trabajo tuvo que ver con explicar a los habitantes de Atamisqui las ventajas de avanzar en una organización burocrática. Así se utilizaron múltiples medios – la radio, una publicación del municipio que se llamó “El Imparcial”, la charla cotidiana con los vecinos, etc. – para intentar convencer a todos que con estas acciones se lograba:

a) Elevar la productividad. Salir de la arbitrariedad con la que se trabajaba, tuvo un efecto muy importante sobre la productividad del municipio. Se buscó comunicar que esta situación permitía abrir nuevos programas para dar respuestas a las casi infinitas necesidades que tenía la población del municipio.

b) Poner un límite a las prácticas clientelares a partir de:

a. generar una estructura que limite la arbitrariedad al generar controles y regulaciones que dificulten la utilización de los bienes del estado como objetos de intercambio

b. permitir a los ciudadanos tener un espacio de control.

c. fortalecer las instituciones formales en detrimento de prácticas políticas de carácter informal que favorecen la personalización de la política.

Pero la creación de un aparato burocrático no sólo implicó una estrategia de trabajo, sino que también hubo un programa concreto que aportara elementos clave (recursos humanos, infraestructura, etc.) que la hicieran posible. Es el tema de la próxima sección.

## 2.2. El fortalecimiento de la organización pública

Para empezar a actuar como un aparato burocrático había que dar las pautas mínimas de infraestructura y recursos humanos que hiciera que esta forma de trabajo fuera posible. Para esto se llevaron a cabo diferentes acciones, dentro de las cuales se destaca:

- Contratación de equipo de profesionales. Organizar una burocracia tiene como elemento clave contar con personal idóneo dedicado a su tarea específica, y no con personal que, al llegar a la planta de empleados municipales como premio por su militancia, tiende a tener sus objetivos fuera de la línea administrativa. En línea con este concepto, se conformó la conducción burocrática del equipo de trabajo con ocho profesionales - situación inédita para el estado municipal los que provenían de afuera del departamento Atamisqui, evitando así que estuvieran “contaminados” por la puja política local. Los contratos de estos profesionales caducaban indefectiblemente al final del proceso interventor, como forma de evitar cualquier sospecha acerca de las intenciones de perpetuación de ellos y de la influencia política de la intervención municipal. La calidad de los profesionales y su dedicación y absoluto apego a la norma fue una de las claves de los éxitos alcanzados en el objetivo de construir una burocracia local. Algunos políticos de Atamisqui, montándose sobre prejuicios anti intelectuales bastante expandidos dentro de las clases populares argentinas, ridiculizó esta decisión “Licenciados que vienen a vender espejitos de colores” dijo uno de ellos en la radio. Luego tuvo que desdecirse de estas palabras cuando las acciones del municipio se multiplicaron y, como veremos con más detalle, el profesional encargado del tema hídrico, descubrió que se estaba distribuyendo agua no apta para el consumo humano.
  
- Equipamiento y refacción de las instalaciones municipales. A la llegada de la Intervención Municipal el equipamiento era bajísimo, disfuncional y obsoleto. Para dar una imagen de

lo que ocurría casi no había mobiliario, y unas rudimentarias bancas de madera era casi todo lo que se disponía para que se sentaran empleados y vecinos que venían al edificio municipal. Para superar esta situación se hizo una inversión en equipamiento de las oficinas, consistente en sillas, escritorios, mesas de computadoras, computadoras, impresoras, ventiladores y cuatro equipos de aire acondicionado.

□ Nuevas Oficinas. Mientras el municipio tenía instalaciones que no utilizaba, por otro lado se verificaba la existencia de hacinamiento y mala calidad de los lugares de atención del público. En particular, la gran cantidad de personas que demandaban ayuda social generaban una situación en donde era imposible el trabajo. Para superar esta situación, se redistribuyeron los espacios y, en particular, se acondicionaron dos oficinas para la atención del área social en un solar anexo de la Municipalidad. En general, se creó una infraestructura de trabajo que permitió elevar la productividad administrativa y general de la organización municipal de manera sustancial.

□ Organización de una estructura orgánica. A la llegada de la Intervención Municipal no existía una norma que dividiera tareas, funciones y responsabilidades. Una de las primeras acciones que se tomó fue la de llenar este bache a partir de la creación de una estructura orgánica municipal mediante el Decreto N° 02/04. Por esta norma se crearon las Secretaría de Gobierno – de la que se hizo depender Obras Públicas, Acción Social y Recursos Hídricos - la Secretaría de Hacienda – a cargo de la Tesorería Municipal - y el Departamento de Asesoría Legal. De igual forma, se fijaron misiones y funciones para cada uno de estos elementos de la orgánica municipal.

□ Organización del área Económica - Administrativa. Una auditoría solicitada por la Intervención Municipal al Tribunal de Cuentas de la Provincia, estableció la extendida utilización de criterios informales, el incumplimiento de los circuitos contables establecido por la de ley y la falta de un adecuado control de las operaciones y los gastos. Dado lo sensible del área, se diseñó para su desempeño un circuito particularmente exhaustivo, con la participación del solicitante del gasto, la autorización del Secretaria de Hacienda y convalidación del Intendente - Interventor. Asimismo, respecto de los las

compras que el municipio realiza con mayor frecuencia en los comercios de la Villa, se generaron talonarios a fin de formalizar y simplificar los procedimientos. De igual forma, se normalizó la situación con los proveedores y prestadores de servicios, saldándose lo adeudado y comenzándose a pagar en fecha por estricto orden de fecha de factura.

□ Creación del Archivo Legal del Municipio. Dentro de la muy escasa documentación que se encontró en el municipio, brillaba por su ausencia el archivo de normas aprobadas por el Municipio. No es muy difícil hacer notar la importancia de este faltante: no existían los decretos y resoluciones que regulaban la vida de la ciudad, ni tenían constancia de los documentos que organizaban la gestión municipal de las autoridades. En una acción dirigida no sólo a comenzar a construir el entramado de normas vitales para la organización municipal, sino que también pretende contribuir a fijar la costumbre de la consulta de normas por parte de todos los vecinos, las nuevas autoridades crearon el Archivo Legal del Municipio.

□ Información a los vecinos. Dar a publicidad los actos de gobierno es una de las obligaciones republicanas básicas. En este caso se trataba de construir una función del Estado que no sólo no se había realizado, sino que todo lo contrario, se hacía un culto del secreto y la opacidad. Frente a esto, las autoridades trataron de sentar las bases de un carácter rutinario y continuado de la rendición de cuentas de gastos y acciones a los habitantes de la comunidad por parte del municipio. Este objetivo se buscó a través de: a) construir y poner a disposición de los ciudadanos documentación relevante, b) desarrollar una campaña radial que buscaba comunicar lo más exhaustivamente posible lo realizado por la administración y, c) lanzar una publicación de carácter quincenal titulada “El Imparcial”. Este publicación tenía como contenidos:

- Resumen de decretos municipales aprobados
- Situación financiera del municipio
- Cronograma de distribución del agua en los barrios
- Programación de actividades culturales del municipio
- Breve descripción de los Programas que se fueron aprobando
- Obras ejecutadas y en ejecución, etc.

A partir de la estructura así creada, se diseñaron y desplegaron, en cuatro meses, casi una decena de programas (de acción social, de obras públicas, de obras sanitarias, etc.). El desarrollo de tales programas no implicó comprometer la situación fiscal del municipio, es más, en el momento de la llegada de la intervención, el municipio tenía deuda y la caja con una mínima existencia, mientras que al finalizar el mandato de la intervención se dejó reserva el equivalente a un mes de gastos.

A continuación, a modo de ejemplo de lo dicho hasta aquí, comentamos las características de las acciones llevadas a cabo por el municipio en la esfera de la problemática hídrica.

#### 2.4. Administración de Recursos Hídricos

A la llegada de la intervención se desarrollaba una aguda crisis producto de la falta de agua tanto en la Villa como en las comunidades de los alrededores. Una situación estacional, sumada a la falta de previsión e infraestructura llevaron a que la represa que alimenta la planta potabilizadora agotara sus reservas, a lo que se agregaba la baja calidad del líquido elemento que se distribuía y, en general, a la desorganización en el abastecimiento de emergencia a través de camiones tanque.

El problema del agua era un tema crucial de la agenda social y política provincial: más del 70% de la población lo consideró, en diferentes encuestas, como el principal tema a tratar. Recurrentemente, cada dos o tres años, se desarrollaba una crisis alrededor de este problema, y siempre se vivía bajo la misma imprevisión y se aprovechaba política y económicamente la escasez de agua.

La intervención municipal desarrolló una serie de acciones tendientes a garantizar tanto el abastecimiento de la represa como la lógica de la distribución del agua tanto en la ciudad como en el interior. Este dispositivo se estructuró formalmente mediante el Decreto N° 12/04, que creó el programa de emergencia hídrica. Básicamente, este decreto contempla mecanismos de distribución de agua para tres estados:

- (1) Alerta Rojo: cuando la escasez de agua llega a su nivel máximo y la distribución se circunscribe a Villa Atamisqui;
- (2) Alerta Amarilla: cuando la disponibilidad de agua permite su distribución en aljibes comunitarios del área rural de influencia; y
- (3) Alerta Verde: cuando la disponibilidad de agua permite su distribución a familias del área rural de influencia.

Al mismo tiempo, la nueva regulación preveía un sistema de publicidad y contralor, a fin de evitar la venta o distribución arbitraria de agua, asegurando igualdad de posibilidades de acceso a todos los habitantes de Villa Atamisqui y alrededores.

Con este mecanismo se logró un adecuado racionamiento según la disponibilidad, y también permitió terminar con las denuncias de favoritismo político y corrupción en la distribución de agua. El mejor indicador del éxito fue que con la puesta en funcionamiento del programa, terminaron las denuncias y bajo radicalmente el nivel de demanda cotidiana sobre el municipio.

De manera paralela se tomaron una serie de medidas tendientes a mejorar los sistemas de captación y distribución, a partir de los cuales se pudo triplicar el volumen de agua distribuido en la ciudad y alrededores. Específicamente, en cuanto al abastecimiento, se puso en condiciones una serie de perforaciones y bombas cercanas a la represa que permiten alimentar a la misma con prescindencia del ingreso de agua a través de los canales que llegan desde el Río Dulce. A su vez, se adquirió una bomba con un motor que permiten movilizar dos millones de litros por hora desde el Río Dulce a la represa para los casos en que el bajo nivel del río no abastezca el reservorio de agua municipal. Adicionalmente, se consiguió un camión tanque, el que, a partir de una ajustada planificación, permitió entregar agua a más de 400 familias y 120 aljibes y calicantos comunitarios.

Paralelamente, y a fin de independizar el abastecimiento de las localidades del interior, descomprimir los recursos del sistema de distribución y evitar el manejo clientelar de la distribución a parajes alejados, se implementó un Programa de Instalación de Bombas Manuales. A partir de un estudio de alta complejidad, basado en imágenes satelitales

(realizado por la Universidad de Santiago del Estero), se establecieron con precisión los sectores donde era factible extraer agua mediante perforaciones y se colocaron casi cincuenta bombas manuales las que, previo convenio, fueron entregadas a consorcios de vecinos (Programa de Instalación de Bombas de Agua Manuales - PIBAM - Decreto 01/05).

Pero el problema del agua no sólo era un tema de cantidad sino también de calidad. Estudios de la Dirección de Obras y Servicios de Santiago del Estero (DIOSSE) encargados por la municipalidad, determinaron la presencia de contaminación tanto química como bacteriológica, detectándose microorganismos de tipo coliformes y coli- fecales, causantes de diarrea, hepatitis y cólera; así como de altas proporciones de aluminio por errores en el proceso de decantación, siendo este metal posible causante del mal de Alzheimer.

En este sentido no parece casual que las estadísticas del Hospital Zonal mostraran una importante prevalencia de las enfermedades citadas en proporciones alarmantes.

Según reza el citado informe, las causas de la mala calidad del agua se originaban en la incapacidad y desidia de las autoridades de la Cooperativa de Agua Potable de Villa Atamisqui, quienes operaban con total precariedad el sistema potabilizador. Como en su momento se sostuvo en declaraciones radiales: “estaban envenenando a la población de la Villa”.

Cabe acotar que a partir de la llegada de la Intervención Municipal y puestos en autos los nuevos funcionarios de la gravísima situación planteada –a simple vista la represa se encontraba cubierta de algas y en ella abrevaba ganado-, se tomaron inmediatamente medidas para garantizar la potabilidad del agua a distribuir, contratándose para ello técnicos idóneos en la materia. Superada la emergencia se trabajó para alcanzar una adecuada calidad del líquido elemento (niveles de contaminación biológica y química, salinidad, turbiedad, color, etc), el que en poco tiempo alcanzó estándares internacionales.

### **3. A modo de conclusión**

En esta sección, como forma de ir cerrando este trabajo, se quiere indagar la razón por la que este municipio no ha construido una administración pública, y porque tal situación no es un hecho particularmente anómalo, según aquellos que recorren de manera acostumbrada los municipios más pequeños y aislados de la provincia de Santiago en particular y de la periferia en general.

Sobre este punto, debe hacerse notar que la debilidad de la administración local no puede adjudicarse únicamente a la debilidad de la estructura social de Villa Atamisqui. En esa misma base material florecían otras organizaciones, como la conformada por cada uno de los dos núcleos peronistas que se disputaban el poder, que habían desarrollado un sistema capaz de llegar hasta los rincones más recónditos del departamento para dar contención y asistencia a todos los votantes adictos. O las empresas multinacionales agrícolas - Monsanto, Pioneer, etc - que tenían tendidas redes que organizaban en horas cuadrillas de trabajadores temporarios para ir a todo el país. En tales ocasiones, tanto las redes como los propios operarios eran ponderados como no de los más eficaces del país.

Por otro lado, y según se ha descrito en las líneas precedentes, la construcción de circuitos administrativos no parece una tarea ímproba, como así tampoco puede decirse que los resultados tengan un plazo particularmente largo de maduración.

Justamente, como se ha visto, la sequía, que era el problema secular del departamento, fue superado en aproximadamente dos meses. En tal plazo, se triplicó la cantidad de agua distribuida, se construyó una infraestructura que garantiza que nunca más se llegue a niveles críticos - independientemente del caudal de agua que traiga el río y del volumen de las lluvias - , se desarrollaron acciones que hicieron que el agua tuviera calidad cercana a los estándares internacionales y, por añadidura, se comenzó a trabajar sobre la solución del problema en las localidades aledañas a través de la instalación de las bombas de mano.

Si el que era el principal problema pudo ser solucionado con tanta holgura y en tan corto lapso de tiempo, es claro que su permanencia por muchos años obedecía a causas que excedían por mucho lo fiscal o lo organizacional.

La pregunta, entonces, es cual es el elemento que impide que la sociedad pueda aplicar recursos (financieros, administrativos, humanos) con que cuenta en su organización estatal, a resolver sus problemas más acuciantes.

En este punto, para poder dar una respuesta relevante, habría que dejar de lado miradas ideologizadas y someter a crítica instituciones que han demostrado ser un vehículo privilegiado de las prácticas locales más perversas – como por ejemplo, los Concejos Deliberantes – y mecanismos que se consideran universalmente positivos, como por ejemplo, el de la autonomía municipal.

A primera vista, según quien esto escribe, en la raíz de los problemas se encuentra la falta de interés de la provincia por garantizar un piso de funcionamiento y la debilidad de la sociedad civil por restringir las pautas más perversas de funcionamiento de un sistema político competente para sumar votos pero incapaz de responder a las principales necesidades locales

## **BIBLIOGRAFÍA**

Cao, Horacio y Vaca, Angel (1998) – Cuaderno CEPAS N° 9 “Información sobre Municipios - Ubicación, Población, Partidos Políticos a cargo del Ejecutivo” - Centro de Estudios de Política, Administración y Sociedad (CEPAS) – Asociación de Administradores Gubernamentales (AAG) – Buenos Aires

Cao, Horacio y Vaca, Josefina (2004) “División Regional del Trabajo: Nuevos elementos y tradicionales desequilibrios” en Realidad Económica N° 202 - IADE - Buenos Aires

Intervención Municipal (2005) “Informe de Villa Atamisqui” Municipalidad de Villa Atamisqui – Santiago del Estero, Argentina