

Cómo construir una burocracia en un municipio del área periférica.
Algunas hipótesis a partir del caso Villa Atamisqui, Santiago del Estero,
Argentina.
Horacio Cao¹

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 ². 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 capítulos.

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.

¹Administrador 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, ha publicado varias decenas de artículos en revistas científicas de la Argentina, América Latina y Europa.

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

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 profanidad; 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 argentina³

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 central⁴.

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 son 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.

³ 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).

⁴ Al respecto ver, por ejemplo, Cao y J. Vaca (2004)

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 infrahumanas 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 radios⁵ 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 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 se 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,

⁵ 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.

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. Este no era solamente un problema que tenía que ver con ganar productividad, sino que, como veremos, se articulaba de múltiples formas con la forma en que se desenvolvía el sistema político local.

Tomada la decisión de ocuparse del tema, se buscó establecer una modalidad de trabajo que, en un plazo tan corto de tiempo, pudiera consolidar algunos elementos que subsistieran cualesquiera fueran las condiciones en que se desarrollara la coyuntura política post intervención.

En este aspecto, se plantearon dos planos de acción. El primero de ellos estaba más directamente ligado al aspecto organizacional de la problemática, siguiéndose en este registro los siguientes principios:

- Trabajar bajo conceptos clásicos de burocracia. Esto es, a partir de conformar un cosmos de reglas abstractas aplicadas a casos concretos. Los cuadros administrativos, se ocupan básicamente de seguir estas normas⁶. Se habla de conceptos burocráticos clásicos por oposición a lo que ha dado en llamarse “paradigma gerencial”, que propone ampliar los rangos de informalidad a los efectos de permitir que se desarrolle en plenitud la capacidad personal de un “gerente”. En el escenario descrito estos elementos eran claramente contraindicados.
- Extremar la simpleza de los procedimientos. En tal sentido, se diseñaban los programas pensando en el grueso de los beneficiarios, asumiendo que el ingreso de cada caso que estuviera fuera del modo estadístico tendría algún grado de pérdida de eficacia. De igual forma, con un diseño que maximizara el valor simplicidad, se tenía claro que se tendrían algunos costos adicionales en términos de productividad. De todas maneras, el eje en tal valor seguía siendo lo más aconsejable en virtud de:
 - o El muy bajo desarrollo del aparato burocrático del que se partía

⁶ En esto seguimos básicamente a Weber, 1964: Tomo I - 173/180.

- o La brecha de productividad que se ganaba aún con un diseño muy simple era notoria
- o El interés de facilitar las tareas de control y seguimiento
- o El interés por facilitar la visualización de todo el proceso por parte de los vecinos.
- Utilización el modelo burocrático en la relación con el público. Todo aquél que se dirigía al municipio debía abrir un expediente numerado, al que tenía referirse cada vez que se hacía un trámite. La idea era naturalizar, también en los usuarios, el concepto de burocratización.
- Incorporar rutinas a la cultura organizacional del municipio. Básicamente el sistema “normal” de trabajo, involucraba:
 - o 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 problemáticas particulares.
 - o 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.
 - o Los programas se aprobaban por Ordenanza Municipal. 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.

El otro plano de trabajo estuvo relacionado con la promoción de las ventajas del sistema puesto en marcha ante los habitantes de Atamisqui. Para esto se utilizaron múltiples medios – la radio, una publicación del municipio que se llamó “El Imparcial”, la charla cotidiana con los vecinos, etc. – explicando que con estas acciones se lograba:

- a) Elevar la productividad. Salir de la arbitrariedad con la que se trabajaba, aplicar un esquema racionalizador de la acción del municipio y no como rutina una respuesta espasmódica, tuvo un efecto muy importante sobre la productividad de las acciones del municipio. Se buscó comunicar que esta situación permitía abrir nuevos programas para dar respuestas a las casi infinitas necesidades que tenía la población.
- b) Poner límite al clientelismo y patronazgo. La formalización de las tareas del Estado permitiría superar varias de las prácticas políticas más perversas 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.

Para la creación del aparato burocrático local no sólo se desplegó una estrategia de trabajo, también se puso en funcionamiento un programa dirigido a aportar 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

Como se dijo, en la tarea de construir el aparato burocrático municipal se desarrollaron distintas acciones, dentro de las cuales se destaca:

- Contratación de equipo de profesionales. Toda organización tiene como elemento cardinal a su personal. En este caso, se consideró que el espacio en donde era prioritario operar para organizar una estructura de trabajo, era el ámbito de los mandos medios. En este sentido, se identificó personal de reconocida idoneidad, que pudieran dedicarse centralmente a su tarea funcional específica. Esta decisión contrasta con el acostumbrado nombramiento de empleados que llegan al municipio como premio a su militancia en el oficialismo, los que ni tienen la capacitación adecuada, ni apuntan sus objetivos profesionales dentro del área de funciones. La organización de una estructura de mandos medios con ocho profesionales - situación inédita en el municipio - se articulaba con su procedencia externa al departamento Atamisqui - evitando así que estuvieran “contaminados” por la puja política local - y con contratos que caducaban indefectiblemente al final del proceso interventor - de forma de aventar cualquier sospecha acerca de las intenciones de perpetuación de la influencia política de la intervención municipal. La calidad de los profesionales contratados, su dedicación y su absoluto apego a la norma fue una de las claves de los éxitos alcanzados en el objetivo de construir un aparato administrativo. Algunos políticos de Atamisqui, montándose sobre prejuicios anti intelectuales bastante expandidos dentro de las clases populares argentinas, ridiculizaron esta política. “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.

- Equipamiento y refacción de las instalaciones municipales. A la llegada de la Intervención Municipal no había casi equipamiento mobiliario, y el que existía era disfuncional y obsoleto. Para dar una imagen de lo que ocurría, digamos que 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 vivían situaciones de hacinamiento y mala calidad de los espacios de atención del público. En particular, la gran cantidad de personas que llegaban al edificio municipal demandando ayuda social generaban una situación en donde era imposible dar una buena atención a los vecinos y desarrollar las tareas de manera eficiente. 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.

- 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 la 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 organización.

- 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 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 Secretario de Hacienda y convalidación del Intendente - Interventor. Asimismo, respecto de 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 emisión 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 de las autoridades municipales. 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 y el correspondiente circuito de protocolización y publicación de las normas promulgadas.

- 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 manejaba a partir de 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. 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:
 - o Resumen de decretos municipales aprobados
 - o Situación financiera del municipio
 - o Cronograma de distribución del agua en los barrios
 - o Programación de actividades culturales del municipio
 - o Breve descripción de los Programas que se fueron aprobando

o Obras ejecutadas y en ejecución.

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 ecuanimidad en la distribución del. Este dispositivo se estructuró formalmente mediante el Decreto Nº 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 bajó 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 impida el abastecimiento directo del reservorio de agua municipal. Paralelamente, se consiguió un camión tanque adicional, con el que a favor de una ajustada planificación, se pudo abastecer de 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 (Programa PIBAM - Decreto 01/05). 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.

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 colifecales, 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 (Ver Anexo I).

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: “se estaba 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 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

Para ir cerrando este trabajo, en esta sección nos preguntaremos acerca de las razones por las cuales este municipio no ha construido una administración pública. Cabe repetir que, según aquellos que recorren de manera acostumbrada los municipios más pequeños y aislados de la provincia de Santiago del Estero en particular y de la periferia en general, esta no es una situación especialmente anómala, sino más bien la regla 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 social 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 potenciales votantes. 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 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 problemas que ella misma define como los 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 y que parecen no ser tales, 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, muy 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

ANEXO I

INFORME TÉCNICO - PLANTA POTABILIZADORA DE AGUA

Producido por el Lic. Antonio RAMÍREZ - Responsable Obras y Servicios de la Municipalidad de Villa Atamisqui

Durante el mes de Noviembre se realizaron, en diferentes oportunidades, determinaciones Físico-Químicas y Bacteriológicas de muestras de agua tomadas de la Planta Potabilizadora así como en distintos puntos de la red de distribución.

Dichos análisis dieron como resultado la ausencia total de cloro residual, encontrándose bacterias del tipo aeróbicas, coliformes y la presencia de coliformes fecales. Se encontraron también concentraciones de aluminio que excedían las normas de potabilidad establecidas por la O.M.S. La presencia de dichas anomalías en el agua se debe a los malos procesos de purificación aplicados en el marco de un manejo totalmente precario e inadecuado de todo el sistema potabilizador. El agua resultante no era apta para el consumo humano.

Por otro lado, durante el año 2004, según datos aportado por el director del Hospital Zonal de Villa Atamisqui, se registraron aproximadamente 62 casos de HEPATITIS Y 132 casos de DIARREAS, los cuales pueden tener su origen en el agua de consumo distribuida hasta entonces por la cooperativa de agua.

Bajo esta realidad, de facto, personal especializado contratado por la intervención municipal trabajó en lograr de manera inmediata distribuir agua que no fuera una amenaza para los vecinos.

Durante el mismo mes de Noviembre, ingenieros químicos enviados por la DIOSSE, realizaron análisis químicos y bacteriológicos en la planta y en distintos puntos de la red de distribución, que confirmaron la efectividad de una paulatina eliminación de las bacterias detectadas.

También se comenzó con el tratado del agua de la represa, lo que permitió eliminar la presencia de algas que solían causar malos olores y sabores en el agua tratada y que no se eliminaban con los procesos de filtrado. Se bajaron los valores de turbiedad en la represa, desde 50 NTU a 12, y en el agua tratada se paso de 8 NTU a 2 (los estándares internacionales aconsejan que en el agua tratada que este valor se encuentre por debajo de 3 NTU).

Actualmente el agua esta siendo monitoreada constantemente a los efectos de determinar y eliminar cualquier tipo de contaminación. Para ello reacondicionamos los filtros de arena, logrando no solo mayor caudal sino también una mejor filtración, es decir mejoramos la turbiedad, lográndose un rendimiento optimo como el que se esperaba para el tipo de arena con el que contamos. Cabe destacar que estos filtros naturales no son los óptimos, por lo que se debe recurrir constantemente a su limpieza

Por último, cabe acotar que durante el mes de noviembre el caudal de distribución no llegaba a los 250.000 litros diarios, actualmente se reparten aproximadamente 500.000 litros diarios. Siendo de otro tanto el volumen de agua repartido con los camiones de la municipalidad en las localidades aledañas a Villa Atamisqui.