El municipio como ámbito de gestión de políticas sociales

Dirección de Acción Social y Cultural
de la Municipalidad de San Martín, Mendoza, Argentina

(1987 - 1991)

Introducción

En el presente trabajo se analizan las dificultades para promover la participación de los sectores populares en una estrategia de desarrollo teniendo como contexto la aguda crisis económica generada y profundizada por la política de ajuste de corte neoliberal. Dichas dificultades se plantean tanto a nivel de la concepción tradicional del Estado y de las políticas sociales que tienen funcionarios locales provinciales y nacionales como en las estructuras institucionales existentes o inadecuadas y en la asignación de recursos materiales y humanos para llevar a cabo una estrategia de promoción social no coincidente con la política hegemónica.

La problemática de descentralización y las pseudo descentralización, la articulación de políticas sociales a nivel local provincial y nacional, la creación de espacios de concertación las funciones que cumple el gobierno local como gestor o intermediario entre las demandas sociales y los recursos disponibles gubernamentales y no gubernamentales son reseñados a través de experiencias concretas.

Se describen además la metodología seguida para la formulación de objetivos y programas junto con los actores interesados mediante la interacción con un equipo interdisciplinario que enfoca la diversa problemática de un modo integral, no compartimentalizado constituido por la dirección de acción social y cultural del municipio.
Los logros y fracasos de los resultados obtenidos destacan las ventajas de una política social articulada a nivel local con las características enunciadas dentro de un auténtico proceso de descentralización para contribuir al crecimiento y consolidación de organizaciones sociales fundadas en la solidaridad y la equidad.

Características del departamento de San Martín

El departamento de General San Martín se encuentra a los 68º 30' Oeste y 35º de latitud Sur y a los 251 metros sobre nivel del mar. Tiene una extensión de 1504 kilómetros cuadrados y limita al norte con el departamento de Lavalle, al este con el departamento de Santa Rosa ,al sur con el departamento de Junín y al oeste con el río Mendoza que le sirve de separación natural con el departamento de Maipú. Tenemos que señalar que el departamento como tal fue creado el 18 de enero de 1869 por decreto firmado por el gobernador de la provincia don Juan Cornelio Moyano. Hasta ese entonces la primitiva Comuna comprendía lo que es en la actualidad San Martín, Junín, Rivadavia y parte de Santa Rosa. Por esta norma se separa Junin del territorio, haciéndolo más tarde Rivadavia y Santa Rosa.

El 5 de noviembre de 1941 dada la relevancia e importancia que adquiría la villa, se declara ciudad. Actualmente está dividido en 15 distritos: Alto Salvador, Alto Verde, Ciudad, Buen Orden, Chapanay, El Espino, El Ramblón, El Central, El Divisadero, Palmira, Nueva California, Montecaseros y Tres Porteñas.

Se halla incluido dentro de la unidad morfológica de la planicie que ocupa el sector oriental de la provincia, la zona oeste del Departamento está constituida por la superficie luminal pedemontana que se continúa hacia el este en la llanura de la Travesía y presenta un relieve marcadamente llano con ligera inclinación sudoeste- noroeste.

Si relacionamos todos los departamentos de la zona Este con el resto de la provincia vemos que tiene el 2,6% de la superficie y el 13% de la población total. El departamento de San Martín cuenta con más de la mitad de la población de la región, la cual según el censo de la población de 1980 era de 87.591 habitantes estimándose que en 1991 asciende a más de 106000 habitantes. Comparándose con la población de otras provincias de la zona andina, vemos que es similar a la capital de la provincia de San Juan y levemente inferior a la población total de la provincia de La Rioja. Con respecto a su distribución observamos que es desigual, produciéndose su concentración en dos grandes ciudades: San Martín (es la cabecera) y Palmira.

A diferencia de otros departamentos de la zona este, es un área receptora de población, tiene una tasa de crecimiento migratorio positiva de 5,6% superiores al promedio Provincial. La vitivinicultura constituye la principal actividad económica de la región y le sigue en importancia la fruticultura y la horticultura actividades que promueve el actual gobierno provincial incentivando su reconversión y adecuación a la demanda internacional.

La zona este ocupa un lugar preponderante en la provincia contando con el 38% del área vitivinícola cultivada, el 26% frutícola, el 60% de la producción conservera de frutas y el 59% de la de la producción vitivinícola. El distrito San Martín cuenta con 221 bodegas, 11 secaderos, fábricas de conservas, de aceite de oliva, granjas de orientación avícola, empacadoras de frutas exóticas. La vida cultural constituye un aspecto importante y se desarrolla desde diversas organizaciones entre las cuales destaca la Comisión Departamental de Cultura que nuclea a gran parte de las instituciones y personas motivadas en el desarrollo, promoción y coordinación de entidades culturales. Existen 17

centros culturales de los cuales 13 se ubican en zonas rurales y cuya organización se basa en la autogestión. La tarea educativa que realizan ha permitido además la creación de microemprendimientos productivos que contribuyen a mejorar la calidad de vida de sus integrantes.

La educación se desarrolla en 56 establecimientos primarios, 2 para discapacitados, 16 secundarios, 9 escuelas de adultos y de capacitación laboral, tres establecimientos terciarios, 5 guarderías, 5 jardines maternales y un servicio de apoyo escolar. También se desarrolla el Plan de Alfabetización coordinado por el gobierno nacional, provincial y municipal, contando con 21 centros con más de 250 alumnos. Dependientes del municipio funcionan la Escuela de folclore y la Escuela Municipal de Música.

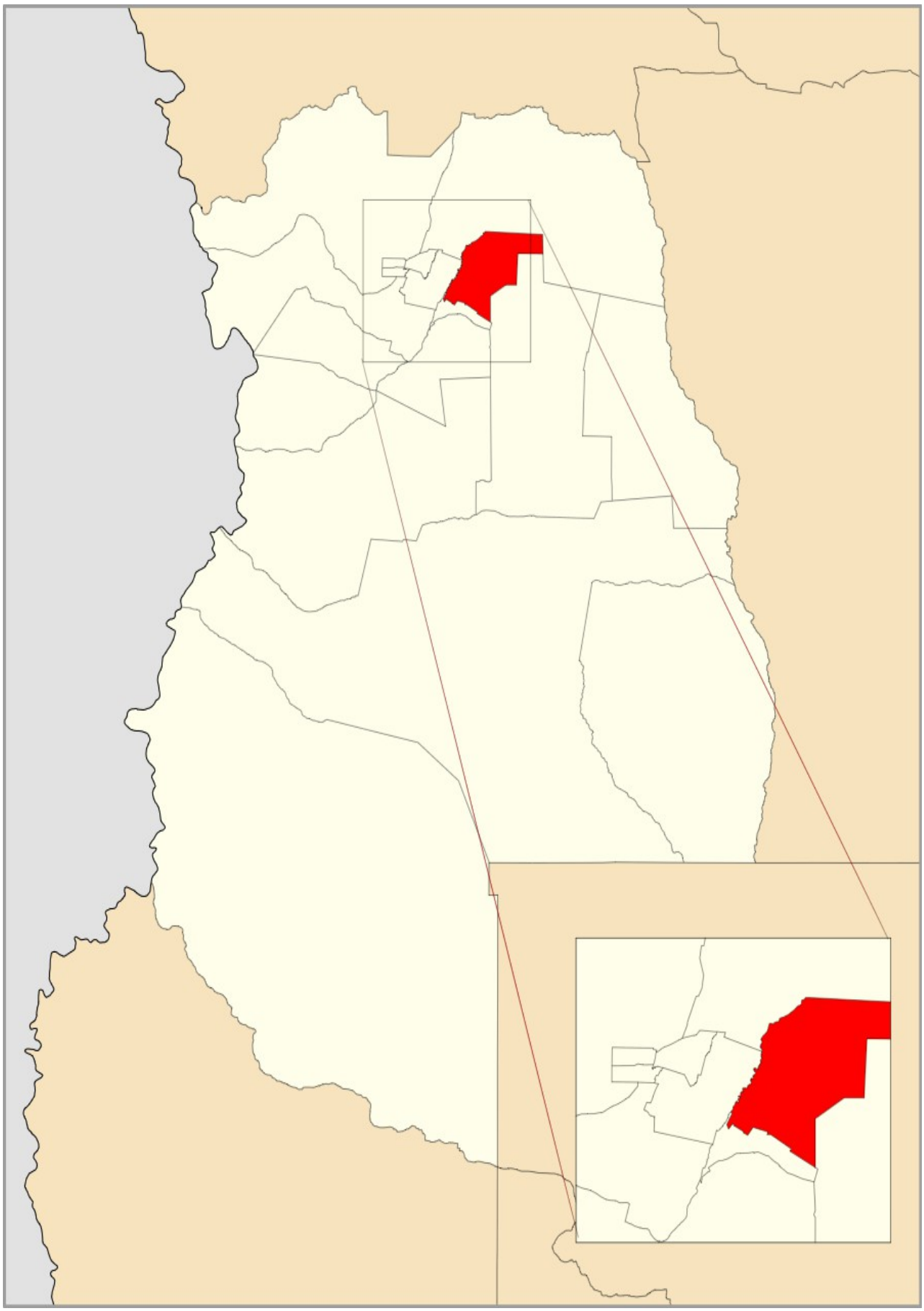
La actividad deportiva se realiza en el Gimnasio San Pedro con numerosas orientaciones y en diversos centros distribuidos en los distritos, muchos de los cuales comparten actividades culturales.

En el área de salud el Departamento cuenta con un hospital regional con un nuevo edificio es uno de los más moderno de la provincia, cuenta además con 6 clínicas privadas, 12 Centros de salud distribuidos por todo el territorio y el Departamento de Medio Ambiente de la Municipalidad que desarrolla tareas preventivas y educativas con un equipo de agentes sanitarios.

Con respecto a la comunicación cuenta con 4 radios FM, dos repetidoras y un canal por cable. Una moderna terminal de ómnibus y la red ferroviaria que atraviesa el Departamento lo conecta con toda la provincia y el resto del país. Posee un Aeroclub cuya pista de aterrizaje permite el tráfico de aviones de mayor envergadura.

En la ciudad de San Martín está instalada la base de operaciones zona norte de la lucha anti granizo que dirige las acciones de 33 puestos de lanzamiento emplazados en todo el oasis norte de la provincia, protegiendo cultivos de los departamentos de Rivadavia, Junín, San Martín, Santa Rosa, Luján, Maipú y Lavalle. Esta base cuenta con radares meteorológicos que ayudan a la aeronavegación y la prevención de catástrofes meteorológicas. Además es el centro de una importante red de comunicaciones que involucra a toda el área rural de la provincia.

El Departamento tiene la particularidad de poseer dos ciudades por cuanto el distrito de Palmira fue elevado a este rango por ley número 38 90 de 1987.
Dentro del patrimonio cultural de de San Martín se destaca el Museo Municipal Las Bóvedas, réplica de la casa habitación que mandara a construir el General San Martín para terminar sus días en este suelo con el humilde oficio de chacarero. Fue justamente el Libertador quien en el 1914 promovió la demarcación de una nueva villa denominada Los Barriales, que posteriormente en el año 1823, por iniciativa de sus vecinos, es designado por el gobernador intendente de Mendoza don Pedro Molina, como Villanueva de San Martín.



Museo Municipal Las Bóvedas, réplica de la casa habitación que mandara a construir el General San Martín para terminar sus días con el humilde oficio de chacarero.

Factores que dificultan la gestión municipal de políticas sociales

A las dificultades enunciadas derivada de la profunda crisis de la República Argentina y del resto de los países del tercer mundo, debemos agregar la incidencia negativa de diversos factores:

1) Falta de unidad de criterios acerca de los objetivos fundamentales de la política social.

Esto es perjudicial tanto en la relación del municipio con el gobierno nacional y provincial, como a nivel interno en el seno del Gabinete Ejecutivo, en sus relaciones con el Consejo Deliberante y con los equipos técnicos de las áreas que tradicionalmente fueron el eje de las políticas comunales.

2) Resistencia al cambio.

La incorporación de áreas nuevas genera resistencias no sólo ideológicas o políticas sino también dentro de la estructura administrativa. La burocracia tiene su propia autonomía y no cede "gratuitamente" espacios de poder ni reivindicaciones logradas a través de toda una historia institucional.

3) La inercia del aparato burocrático.

Esta conocida característica de las organizaciones cristalizadas dificulta o definitivamente imposibilita en muchos casos, la capacidad de brindar soluciones o dar respuestas dinámicas y adecuadas al devenir conflictivo de las comunidades en crisis.

4) La vigencia del clientelismo.

Constituye una práctica particularmente difícil de erradicar o soslayar en la cultura política argentina. Las luchas partidistas tanto a nivel de las elecciones internas de los mismos como en las elecciones generales, son especialmente propicias para que los políticos que manejan recursos los distribuyan o intenten hacerlo a cambio del voto. Esta práctica evidentemente no sólo atenta primordialmente contra las bases mismas del sistema democrático de gobierno sino que malogra y desnaturaliza la política social entendida como promocional y equitativa.

5) El asistencialismo como concepción dominante.

Este enfoque de la política social asociado al modelo de Estado Benefactor ha generado no sólo estructuras constitucionales difíciles de transformar sino también actitudes dependientes por parte de los posibles beneficiarios. Los sectores tradicionalmente marginados y los nuevos pobres tienden a ignorar su propia capacidad de gestión y la

importancia y legitimidad de poder hacerlo.

6) La falta de participación de los gobiernos locales en la elaboración de las políticas sociales.

Los diversos programas sociales se gestan a nivel nacional o provincial al estilo de la planificación tradicional que no contempla la intervención de los agentes interesados en su elaboración gestión y evaluación. Esto contribuye a que los municipios se constituyan en meros receptores de directivas o programas no siempre adecuados a la diversidad de situaciones y problemas regionales y muchas veces sin claros mecanismos para su implementación y sin prever la falta o insuficiencia de recursos legales, administrativos y humanos para su aplicación.

7) Las turbulencias provocadas por cambios en las orientaciones y de los funcionarios responsables.

Esta afirmación hace referencia no sólo a las políticas sociales sino fundamentalmente a las políticas económicas. Las dificultades para generar espacios de concertación y para articular con diversas entidades se agravan o directamente impiden su realización. Estas turbulencias permiten evaluar las ventajas de nuevas formas de planificación participativa, desfavoreciendo a quienes bregan por mantener sus prerrogativas y privilegios.

8) Las turbulencias provocadas por la discontinuidad de programas sociales.

Es frecuente que la Nación y la Provincia inicien programas sociales interrumpiéndolos en forma imprevista o simplemente que los anuncien sin efectivizarlos. Esto puede tener un resultado mucho más contraproducente que el no haberlo implementado nunca. Este efecto “boomerang” o perverso puede atentar contra los objetivos mismos que les dieron origen y crear nuevas dificultades que se suman a las iniciales.

9) Las turbulencias provocada por los partidos políticos en contiendas electorales.

Las luchas internas de los partidos políticos para la elección de los candidatos a cargos gubernamentales y las electorales para las elecciones generales, crean una atmósfera “enrarecida”, dificultando notablemente la implementación o continuidad de programas sociales y la formación y permanencia de espacios de concertación.

10) La pseudo descentralización.

La derivación del tratamiento o atención de diversos problemas a los gobiernos municipales sin la asignación de los recursos correspondientes ni la suficiente autoridad política para tomar decisiones sobre los mismos, genera una verdadera distorsión acerca del significado real del término descentralización. Por otra parte la eventual resolución de las autoridades locales de no implementar determinados programas por estas mismas razones se dificulta notablemente debido a las presiones del gobierno central y a las frecuentes campañas de difusión dirigidas por dicho gobierno a toda la población, que orientan la demanda social hacia el municipio.

Factores que contribuyen a la gestión municipal de políticas sociales

A pesar de las dificultades planteadas ha sido posible desarrollar a nivel local políticas sociales basadas en la articulación con otros organismos del Estado y con organizaciones no gubernamentales. Estos resultados han podido obtenerse debido a la incidencia de diversos factores:

1- La organización de un equipo interdisciplinario que trabaja en forma coordinada en torno a objetivos comunes logrando armonizar diferentes criterios y orientaciones para el abordaje del trabajo social.

La Dirección de Acción Social y Cultural del municipio constituye un área responsable de la política social, integrada por los Departamentos de Cultura, Deporte y recreación, Educación, Salud y Medio Ambiente, Acción Social.
La formación y capacitación de dicho equipo se produce gradualmente, incorporando o excluyendo a sus integrantes según compartan o no los objetivos y metodología de trabajo fundamentales.
Esto constituye indudablemente una ventaja con respecto a otras situaciones en las que los nuevos funcionarios responsables de definir las políticas se encuentran con equipos ya armados, muy estructurado y que, por lo tanto, ofrecen resistencia o se oponen a las innovaciones propuestas.

2- El acceso a la información acerca de la disponibilidad de recursos

En parte la misma se brinda a través de los canales oficiales o formales pero en mayor medida es obtenida a través de relaciones humanas informales y positivas con diversos funcionarios de los distintos niveles jerárquicos, especialmente a nivel de gobierno provincial. Estos contactos basados en la confianza mutua y en la comunidad de objetivos son formas fundamentales no solo para gestión inicial sino para garantizar la continuidad y el éxito de los programas propuestos.

3-Las situaciones de emergencia socio económicas producidas en 1988 y 1989.

A pesar de no haber llegado a efectivizar actos de violencia en el Departamento de San Martín, constituyeron un llamado de atención para todos aquellos funcionarios que negaban o ignoraban la importancia del trabajo social. A nivel de la comunidad en general, favoreciendo el desarrollo de actitudes solidarias y la búsqueda de nuevas formas de organización para enfrentar positivamente la crisis. Verificamos la validez del principio de que la crisis implica también crecimiento. De las mismas carencias o necesidades pueden surgir las potencias, las fuerzas colectivas y constructivas que poseemos los seres humanos.

4-La situación de novedad y en muchos casos de marginalidad del nuevo equipo social dentro del municipio.

Estas situaciones producen muchas dificultades en el manejo burocrático interno y externo pero generalmente también brindan la posibilidad de abrir nuevos caminos y

utilizar brechas que favorecen y agilizan trámites que, de otro modo, sería muy lentos o no podrían concretarse.

5- Las decisiones políticas del gobierno provincial de asignar recursos para implementar programas sociales

Estas medidas fueron muy positivas a pesar de la segmentación y compartimentalización existente entre los distintos ministerios y organismos descentralizados que atentan contra la optimización de recursos humanos y materiales.
La existencia de un equipo de trabajo a nivel municipal que actúa como gestor o intermediario entre las necesidades y demandas de la gente y las ofertas gubernamentales permite contrarrestar en parte los problemas planteados permitiendo la utilización de los recursos con mayor racionalidad y eficiencia.

6- La participación de la comunidad en la planificación gestión y control de programas sociales en el ámbito local

Esta metodología supera el planteo tradicional permitiendo no sólo alcanzar mayores logros en cuanto a eficiencia y eficacia sino también en lo referente de la superación de la dicotomía Estado y sociedad, favoreciendo el proceso de democratización.

Algunos logros significativos

Partiendo de la articulación con otros organismos gubernamentales provinciales y nacionales y creando espacios de concertación con diversas entidades estatales y no gubernamentales se ha logrado desarrollar numerosas e importantes proyectos y programas entre los que podemos destacar:

a) **Programas concertados de protección a la infancia en situación de riesgo**:

La creación de 5 jardines maternales y una escuela de apoyo. En el año 19 88 se crea el jardín maternal en el barrio Los Parrales construido dentro del Plan Provincial PEVI (para erradicar villas inestables) en este caso se traslada a la comunidad de la villa "La Horqueta" ubicada a varios kilómetros del nuevo barrio. El municipio solicita una de las casas (compuesta por una habitación cocina y baño) para atender a los menores desde 45 días a 5 años las pequeñas dimensiones del local permitían atender a 20 niños para hacer realidad esta iniciativa se realiza un convenio con el Ministerio de Cultura y Educación a través de su nuevo programa SEOS (Servicio de orientación social) dependiente de la Dirección de Enseñanza Privada. El mismo contribuye con un subsidio para la contratación de docentes y personal directivo. La Dirección Provincial del Menor colabora con algunos muebles que se reparan en los talleres municipales, el Municipio contrata a la auxiliar de cocina y se hace cargo del mantenimiento del edificio y de los alimentos de los bebés. Otras entidades y vecinos contribuyen con diversos elementos. En 1989 se crea la Escuela de apoyo educativo “Piedra Libre” surgida dentro del mismo

barrio y como anexo del Jardín Maternal que atrajo a niños mayores que necesitaban ser contenidos afectiva mente y orientados en sus tareas escolares. Los mismos niños organizan actualmente el grupo y dan impulso a este proyecto. Así es que se extiende el convenio con el Ministerio de Cultura y Educación con designación de nuevos docentes y se realiza un convenio con una Mutual de empleados bancarios que ceden un espacioso salón cercano a dicho barrio para su funcionamiento. Otras entidades y personas solidarias contribuyen con el mobiliario y el material didáctico. Es de destacar la importancia de este proyecto para disminuir los graves problemas de desnutrición infantil, deserción escolar y los niños de la calle. La existencia de estas entidades permitió además, afrontar la situación de emergencia social, abriendo en el local citado un comedor comunitario que llegó a asistir a 200 niños, ancianos y discapacitados de la zona, con el trabajo solidario de los mismos vecinos, las docentes y personal auxiliar. Una situación similar se vivió en el barrio Venier de población de muy escasos recursos, donde se instaló un comedor comunitario en un local perteneciente al Arzobispado (la parroquia del Líbano). Aquí colaboran los vecinos y el Ministerio de Educación designa a una maestra voluntaria en misión especial. Con anterioridad ya se había elaborado un proyecto de jardín maternal, este se concreta el año siguiente, realizando además por primera vez un convenio con la Dirección Provincial del menor que aporta los alimentos, mientras que el mobiliario en su mayor parte proviene de donaciones de diversas entidades y personas solidarias. El Municipio encara la refacción del edificio, que no contaba con sanitarios ni cocina y contribuye además con personal auxiliar y el mantenimiento del edificio.

En 1991 se ha comenzado a construir un salón de usos múltiples aledaño al jardín maternal, con el aporte de materiales por parte de la parroquia del Líbano, la mano de obra contratada con el programa manos a la obra del ministerio de Acción Social de la provincia y la dirección técnica está a cargo del municipio. Actualmente se atienden allí 60 niños en dos turnos. En estos dos jardines maternales se realiza un trabajo con la comunidad que va mucho más allá de la atención de los niños y alcanza las familias, incentivando su alfabetización con la creación de un aula satélite en el jardín de "Los Parrales" para las madres, fabricación de zapatillas, talleres de costura, tejido, elaboración de pan y conservas etc., que tienden a generar alternativas económicas para la gente un parte de los recursos para implementar estos micro-emprendimientos provienen del bono solidario, otros de donaciones y de recursos gestionados ante el Ministerio de Acción Social.

Esta metodología de coordinación y articulación de recursos se vuelve a aplicar para crear un tercer jardín maternal en 1990, esta vez en el distrito rural "Tres Norteñas". Allí el municipio alquila un inmueble lo mantiene el Ministerio de Educación, aporta los cargos directivos y docentes el Ministerio el personal auxiliar y la Dirección Provincial del menor los alimentos y gran parte del mobiliario. Posteriormente se realiza un convenio con Vialidad Provincial para utilizar un local en comodato, que reúne mejores condiciones que el anterior. Se atienden allí a 39 niños. La capacitación y selección del personal se realiza en forma coordinada con el equipo técnico del Ministerio de Educación SEOS, quedando prácticamente el municipio a través de la Dirección de acción social y cultural, a cargo de la supervisión y atención general de todas las entidades. La selección del personal constituye una etapa particularmente importante, ya que el perfil del mismo debe reunir una serie de condiciones que le permitan realizar una tarea no sólo educativa sino de promoción social. Cabe destacar la colaboración de entidades privadas como EMI (Centro de Emergencia Médica) que está a disposición de los jardines maternales para atender cualquier situación de emergencia de salud de las niñas y los niños. Los jardines maternales cuentan además con las visitas periódicas del equipo de salud del municipio.

b) **Coordinación entre el gobierno provincial y municipal con participación de la comunidad para la creación de escuelas**

Creación de 3 escuelas secundarias en el departamento de San Martín, 2 en distritos rurales y uno en la ciudad de Palmira. El departamento contaba con 2 escuelas de nivel medio de jurisdicción provincial. Dentro del marco de la política provincial y departamental de promover y afianzar el asentamiento de la población rural en su zona de origen, evitando las migraciones y existiendo una la elevada demanda de establecimientos educativos, se resuelve dar curso a la solicitud de los vecinos de los distritos de Monte Caseros en 1988 y Chapamay en1989. Palmira en 1989. En el primer caso, en el primer caso el municipio realiza el relevamiento junto a una comisión de apoyo busca el local y lo alquila. En el segundo caso, en el distrito de Chapanay, es también el municipio el responsable por la gestión ante el ministerio de Cultura y Educación, conjuntamente con las organizaciones vecinales de la zona, como así también de la construcción de los módulos para instalar la escuela. Con respecto al tercer establecimiento, muy requerido en este distrito densamente poblados, la municipalidad realizó las gestiones correspondientes para el funcionamiento de la escuela. El trabajo coordinado entre los gobiernos provincial y municipal, junto con la colaboración que en mayor o menor grado realizaron entidades vecinales, y su posible la concreción de estos proyectos, los cuales no hubiesen sido realizados dadas las condiciones de crisis. Es de destacar que en el caso de la primera escuela creada, la de Montecaseros se construyó su edificio propio con recursos del Ministerio de Educación y Cultura provincial. Actualmente se están desarrollando con el aporte municipal micro-emprendimientos productivos de huerta y granja con los alumnos de dicho establecimiento.

c) **Gestión de un espacio de concertación a nivel local en el área de salud y educación.**

Organización de la Comisión de Educación y Salud en 1988 contando con la participación de nutricionistas, fonoaudiólogos, asistentes sociales, bromatólogos, bioquímicos, psicólogos, médicos sanitaristas, clínicos, pediatras docentes, etc. La tarea prioritaria de dicha entidad en la cual participa activamente el municipio a través del jefe de salud y medio ambiente el jefe de educación y asistentes sociales, en la organización de un curso de capacitación de agentes sanitarios. Este se lleva a cabo a lo largo de 2 años, contando con el trabajo ad honorem de todos los profesionales que prepararon el currículo y dictaron las asignaturas. Y el municipio contrató a 10 agentes de salud egresados de dicho curso, durante los primeros 10 meses con fondos provenientes del Ministerio de Acción Social de la Provincia y posteriormente los incorpora en su planta de personal.
La tarea que desarrollan es fundamentalmente educativa y de prevención, realizándola en forma coordinada e integrada con las asistentes sociales que trabajan en todos los distritos del Departamento. Lamentablemente esta comisión dejó de funcionar una vez concluido el curso de agentes de salud. Las razones que contribuyeron a ello tienen que ver fundamentalmente con las dificultades para mantener un sistema basado en el voluntariado en una situación de crisis socioeconómica. De todos modos significa un ejemplo de cómo un espacio de concertación entre diversas personas en instituciones (Hospital Regional, sanidad escolar, Municipalidad, centros de salud, etcétera) fue capaz de alcanzar un objetivo en común en beneficio de todo el Departamento de San Martín y sus habitantes.

d) **Modificación de un programa nacional: la implementación municipal del bono solidario**

La difícil situación de emergencia social inspiró al Ministerio de Salud y Acción Social de la Nación a lanzar este programa asistencial. El mismo consistía en la entrega de bonos para personas sin recursos o carenciadas para permitirles la compra de artículos de primera necesidad. Se determinó desde el Gobierno central la metodología a emplear y el perfil de los posibles beneficiarios, con directivas específicas, formularios y encuestas para hacer completados en todos los municipios del país. También se establecía el cupo correspondiente a cada provincia y a cada Departamento. Todo se administraba bajo la conducción de consejos de emergencia nacional, provinciales y municipales.
En la provincia de Mendoza, algunos municipios como Luján Godoy Cruz y San Martín resolvieron modificar la orientación asistencialista del programa, implementando un sistema participativo para su gestión, basado en la solicitud a todos los beneficiarios de brindar trabajo solidario a cambio del bono. Las entidades intermedias representativas de cada distrito conformaron, a sugerencia del gobierno municipal, C**onsejos distritales** que tenían como función fundamental detectar a la población que realmente necesitaba el bono solidario, prever qué tareas podían desarrollar (como el arreglo de escuelas, centros de salud, limpieza y mantenimiento de acequias y canales, costura, tejido, etc.) y organizar la realización y evaluación de las mismas. No fue sencilla la implementación de estas actividades, que encontraron rechazo en diversos sectores, ya que no se aplicó este sistema en todo el territorio provincial y nacional, además de las dificultades propias de la organización de las diversas actividades, pero los resultados fueron satisfactorios. Se logró una activa colaboración de diversos sectores: los gremios, sindicatos, cámaras de Empresariales, iglesias, etc. y, lo más importante, es que dignificó a los receptores del programa, a quienes se consideró como seres capaces de actuar solidariamente en beneficio de su comunidad.

e) Promoción desde el municipio de centros culturales autogestionarios

La Dirección de Acción Social y Cultural realiza una tarea de promoción cultural impulsando a las entidades vecinales existentes y asesorando para que se organicen nuevos grupos en torno a objetivos culturales, recreativos y educativos. El primer paso consiste en realizar un diagnóstico de sus necesidades fundamentales y de los recursos humanos y materiales con que cuenta cada comunidad, con su participación. Los principios básicos son:
a) todo ser humano es capaz de enseñar y aprender durante toda la vida,
b) no necesariamente el sistema educativo o los institutos tienen capacidad exclusiva para transmitir y recrear la cultura, se debe revalorizar a toda persona que posee conocimientos y es capaz de transmitirlos, especialmente en el caso de las artesanías tradicionales (que tienden a extinguirse),
c) es importante descubrir la capacidad de todo el grupo para gestionarse a partir del aporte equitativo y solidario de sus integrantes, que pretende integrar a las familias mediante actividades gratificantes y de utilidad, inclusive para generar nuevas fuentes de trabajo o para contribuir a la economía familiar por ejemplo en la confección de prendas de vestir, fabricación de muebles, juguetes etcétera.

La experiencia comienza a partir de la creación de un centro con numerosos integrantes en uno de los barrios más populosos del departamento, en barrio San Pedro. La posibilidad de brindar a los vecinos una cantidad significativa de actividades diversas, constituyó un polo de difusión y pronto comenzaron a solicitar asesoramiento en

numerosos barrios y distritos, constituyéndose los mismos integrantes en los principales difusores. El municipio cumple la función de información, asesoramiento, eventualmente como apoyo logístico con el traslado de algunos profesores cuando no los hubiere en la zona, o con algunos recursos que inclusive se solicitan en forma de subsidios al gobierno provincial.

Otro objetivo importante es promover la coordinación y la organización de los centros a nivel departamental y provincial. De dieron pasos en ese sentido realizando varias reuniones aunque todavía no se ha consolidado este nivel organizativo. La ventaja de conocer y de tener acceso a diversos recursos ha permitido a la Dirección de Acción Social y Cultural solicitar elementos al Ministerio de Acción Social para apoyar estos centros. A los subsidios ya citados que otorga la Subsecretaría de Cultura podemos agregar el aporte para la organización de ciclos de cine que se coordinaron desde el municipio con la persona encargada del programa de centros culturales. También se promueve permanentemente el intercambio cultural entre todos los centros, que en total suman 17, de los cuales 4 son urbanos y el resto de rurales, y funcionan predominantemente en escuelas y en clubes sociales.

Cuando surge en un grupo la iniciativa de crear un centro cultural, la metodología que se emplea en general, consiste en realizar un diagnóstico de las necesidades de la comunidad y de las ofertas que las personas son capaces de realizar a fin de colaborar que están dispuestas a cenar, que proponen hacer, etc. La Dirección de Acción Social y Cultural los asesora en esto, brindándoles inclusive un formulario tipo como modelo, que facilita la tarea, permitiendo sistematizar mejor la información y constituyendo al mismo tiempo un elemento de difusión y motivación. Cuando el grupo promotor reúne los datos, proyecta una serie de actividades, fundamentalmente basadas en recursos humanos locales: instructores, docentes y los voluntarios sin títulos o certificación de capacitación, pero dispuestos a transmitir y a compartir sus habilidades: costura, tejido, cocina, artesanías. Los alumnos de cada taller o curso deben aportar una cuota básica, que está establecida entre todos para retribuir el trabajo de quienes les enseñan y para adquirir los materiales y herramientas necesarios.

Todos los integrantes del centro eligen, mediante asambleas, una comisión directiva coordinadora que conduce esta organización autogestionada. Cuando el centro es grande y desarrolla numerosas actividades, es importante la promoción de la participación de cada una de ellas a través de sus comisiones. Si bien estos principios se aplican en general en todos los centros culturales, cada uno tiene sus propias características, surge a partir de diversas motivaciones: a partir de una actividad deportiva, de Clubes de Madres Escolares, de talleres solidarios, de grupos juveniles, de club clubes sociales, de barrios, zonas rurales etc.

f) Coordinación entre el gobierno provincial y municipal para la asistencia y promoción de la ancianidad e invalidez

La tarea de coordinación entre la Dirección de Acción Social y Cultural y la Dirección de Ancianidad e Invalidez de la provincia comienza desde los primeros tiempos de gestión gubernamental.
Se asignó una psicóloga que anteriormente cumplía otras funciones, para realizar sus trabajos en el departamento de San Martín, integrándose en el equipo municipal.
Esto permitió no sólo la realización de proyectos y programas específicos de su área, sino también una efectiva colaboración con otras áreas de importancia como, por ejemplo,

participar en una evaluación interdisciplinaria en la selección de personal idóneo para atender los jardines maternales. A su tarea específica de asistencia psicológica a ancianos y discapacitados, se sumaron las de supervisión de los mini hogares creados en 1988 y 1989, de un comedor comunitario, de la Promoción Comunitaria través de micro-emprendimientos productivos: elaboración de conservas artesanales, talleres de manualidades, etc.

Es particularmente importante destacar la integración de uno de los mini hogares con los vecinos del barrio, quienes formaron una asociación de voluntarios que asisten a la ancianidad e invalidez y que contribuye con recursos de todo tipo pero, fundamentalmente, con atención y afecto en actividades recreativas. Los ancianos se sienten contenidos y es notable la diferencia en los resultados obtenidos con este estilo de residencia informal, en gran parte autogestionada, aunque cuentan con una auxiliar geriátrica que no convive con ellos para atenciones de tiempo parcial, con los efectos negativos de pasividad y falta de sociabilidad habituales en los asilos tradicionales.

Durante los últimos meses de 1991 el programa se ha beneficiado con la incorporación de 2 becarias, que son alumnas de Trabajo Social, quienes han apoyado los proyectos de desarrollo y atienden los casos sociales con regularidad. Ellas también se han integrado el equipo municipal, articulando las tareas de asistencia y promoción, defensa civil, el uso de recursos como medio de movilidad, etc. El programa alimentario destinado a ancianos y discapacitados mediante la entrega de bolsones, es el que ha tenido mayor continuidad en el departamento, con las interrupciones forzosa derivada de los recursos que aporta el Ministerio de Acción Social de los de la provincia. La discontinuidad no ha permitido efectuar una evaluación del mismo, teniendo un promedio de 650 personas asistidas por mes desde 1989.

g) Optimización de la oferta educativa formal y no formal

La posibilidad de optimizar recursos educativos para adecuar la oferta en educación formal y no formal a los requerimientos y necesidades de la comunidad, pudo concretarse en 1991, gracias a un lento proceso de crecimiento y la coincidencia de objetivos entre diversos organismos gubernamentales y no gubernamentales.

Para poder articular estos recursos se generó un espacio de concertación en el que participan 21 centros de alfabetización, 17 centros culturales, 10 escuelas primaria con el programa de educación rural (P. E.R.), tres cargos de instructores que aporta el CONET (Consejo Nacional de Educación Técnica) para capacitación laboral, 10 agentes sanitarios municipales, cuatro instructores voluntarios de talleres solidarios.

Los centros de alfabetización se crean en San Martín en 1990 con la firma de un convenio entre el Ministerio de Educación de la provincia, el Programa federal de alfabetización y el municipio que actúa como núcleo en la coordinación, organización, selección del personal docente, elaboración del diagnóstico en las distintas zonas especialmente rurales y urbano-marginales, seguimiento y evaluación. En 1991 se crean tres centros más, sumándose a los 18 iniciales con la incorporación de la capacitación laboral, integrándose el CONET a tal efecto. Uno de estos centros tiene la particularidad de ser una experiencia piloto en la provincia, ya que está destinado a personas sordas.

Otros aportes que realiza el municipio son: con los trabajadores sociales en la tarea de diagnóstico, con los agentes sanitarios en educación y prevención para la salud, con los

medios de movilidad para la coordinación y la supervisión promovida por el municipio. Los 17 centros culturales se comienzan a crear en 1988 y su característica fundamental en la **autogestión.** constituyen un claro ejemplo de educación no formal en temas muy diversos, pero particularmente se orientan a la capacitación laboral.

El Programa de educación rural surge en 1988, por gestiones del municipio realizadas ante el Ministerio de Cultura y Educación de la Provincia, obteniendo resultados positivos ya que se autoriza una docente en misión especial para organizarlo. La misma trabaja integrada en el equipo de la Dirección de Acción Social y Cultural, colaborando además en la creación de huertas comunitarias y familiares; dicho programa se desarrolló en 10 escuelas primarias pero sólo duro un año porque la tarea de coordinación quedó sin efecto al renunciar la docente a cargo.

En 1990 y 1991 el municipio organiza un curso de "Didáctica de la enseñanza práctica y tecnología alternativa", con el auspicio del Ministerio de Cultura y Educación, destinado a los técnicos agrarios y maestros de enseñanza práctica de escuelas primarias, la iniciativa o demanda surgió justamente de ellos, y para alumnos de los últimos cursos de escuelas técnicas de nivel medio. Otro aporte del municipio ha dicho programa se realiza entregándoles semillas, herramientas y otras cosas para la elaboración de conservas gestionados ante el Ministerio de Acción Social.

En 1991 se acuerda con los responsables del programa a nivel provincial en la necesidad de tener nuevamente un coordinador del mismo en el Departamento, que actúe como nexo entre el municipio y las escuelas, como funcionaba inicialmente, ya que se evalúa como un método adecuado de trabajo. Se resuelve además realizar un diagnóstico conjunto con el fin de optimizar los recursos materiales: infraestructuras, material didáctico, herramientas y materias primas, etc. El objetivo fundamental es brindar una gama de posibilidades, creando una verdadera comunidad educativa, evitando la superposición de esfuerzos y flexibilizando la oferta de capacitación para personas interesadas en ella, sin límites de edades o de formación previa.

Conclusiones

En general aparece como un verdadero desafío para el gobierno municipal asumir nuevos roles en el área de políticas sociales.
Si consideramos a las carencias y dificultades también como potencias, descubrimos que es posible generar nuevas formas de operar e interactuar con los diversos actores sociales, particularmente en el ámbito local. Aquí se detectan mejor los problemas, las necesidades fundamentales de la comunidad y es posible crear y promover canales de participación y espacios de concertación.

El proceso de elaboración e implementación de programas sociales no se produce entonces desde un centro hacia la periferia sino que se proponen y elabora en grado creciente entre los organismos gubernamentales convocados, particularmente desde el municipio, el mismo gobierno local, las entidades intermedias y/o los beneficiarios directos, optimizando recursos humanos y materiales. Esto nos implica un aislamiento con respecto a la Nación y la Provincia sino que promueve la adaptación flexible de sus programas a las características únicas de cada región.

Una política sociocultural que fortalezca las organizaciones sociales y promueva nuevas y creativas formas de convivencia para superar la crisis contribuirá a la gradual transformación y al fortalecimiento del desarrollo local.
Esto no significa desconocer la grave problemática planteada precedentemente, que puede provocar una situación de turbulencia tal que termine por desestabilizar totalmente el sistema democrático.

La posibilidad de generar espacios de concertación y de articular políticas sociales con los distintos organismos gubernamentales y no gubernamentales permite a los municipios contrarrestar el efecto disolvente de la crisis y presentar nuevas alternativas ante la creciente falta de confiabilidad en los políticos y en las instituciones.
Las experiencias realizadas nos indican que el fortalecimiento y reconstitución del tejido social sólo pueden darse a partir de actuaciones claras y transparentes que alejan la confusión y la desconfianza mediante el conocimiento y las decisiones surgidas de la práctica misma, en el ejercicio de hacerse responsables asumido por todos los actores sociales.

Si concebimos al ser humano como naturalmente inserto en una comunidad local con problemáticas y necesidades complejas e interconectadas, es conveniente que el gobierno municipal cuente con un área que los atienda de un modo coherente y coordinado e interdisciplinario. Las compartimentalizaciones que habitualmente producen diversos organismos burocráticos del Estado se pueden superar y/o contrarrestar mediante un equipo con estas características que, mediante la interacción con diversos actores analice y resuelva las problemáticas de un modo integral y dinámico.

Así mismo, la interrelación del área social con los restantes integrantes del gabinete ejecutivo del municipio (por ejemplo Obras y Servicios Públicos, Hacienda, Prensa, etc.)

en un verdadero equipo interdisciplinario con objetivos y metodologías compartidas, es fundamental para optimizar en su totalidad las políticas locales.
Este modo de concebir y ejecutar las políticas ha permitido realizar experiencias significativas que contribuyen al crecimiento y consolidación de las organizaciones sociales en base a valores de solidaridad y equidad, a pesar de serias dificultades planteadas por la profunda crisis socioeconómica.

Índice

1 Introducción página 2

2 Características del departamento de San Martín página 3

3 Factores que dificultan la gestión municipal de políticas sociales página 7

4 Factores que contribuyen a la gestión municipal de políticas sociales página 10
6 Algunos logros significativos:

- Programa coordinado de protección a menores en situación de riesgo.
- Coordinación entre gobierno provincial y municipal con participación de la comunidad para creación de escuelas.
- Gestión de un espacio de concertación a nivel local en el área de salud y educación.
- Modificación de un programa nacional: implementación municipal del bono solidario
- Promoción desde el municipio de centros culturales autogestionarios.
- Coordinación entre gobierno provincial y municipal para la asistencia y promoción de la ancianidad e invalidez.
- Optimización de la oferta educativa formal y no formal.

Conclusiones página 17
Indice página 19
Bibliografía página 20

Bibliografía

Aguilar, María José, "Formas de trabajo en la marginación: las estrategias de supervivencia", ponencia en el Encuentro Internacional sobre Políticas sociales, Victoria Gasteiz, Alava, España, 1990.

Ander Egg, E., Aguilar, M., "Administración de programas de acción social", Ed. Publicación Gobierno Vasco, España, 1990.

Bustelo, E.,Isuani, E., "Mucho, poquito o nada: crisis y alternativas de Política social en los 90",UNICEF, Siglo XXI, Argentina, 1990.

Colom, A. y colab., "Modelos de intervención socioeducativa", cap. 8, Editorial Narcea, Madrid, España, 1987.

Del Bruto, Bibiana, "Política municipal y participación", Centro Editor de América Latina, Buenos Aires, Argentina, 1986.

Isuani, E. y Tenti, E., "Estado democrático y Política social", cap.1, UNICEF, Siglo XXI, Argentina, 1989.

Franco, Rolando, "Las grandes controversias de la Política social", CEPAL, ILPES/, SEM1/R5,E/ICEF/SIMSOC R:S/ 31 de marzo de 1982.

Max Neef, M., Elizalde,A. "Sociedad civil y cultura democrática",Ed. CEPAUR, Santiago de Chile, 1989.

Oliver, Quintin, "Nuevos focos en la lucha contra la marginación", ponencia en el Encuentro Internacional sobre Políticas Sociales, Victoria Gasteiz, Alava, España, 1990.

Palma, Eduardo, "La descentralización desde una perspectiva política", documento CPRD 1/90, 1990.

Palma, E., Rufián, D., "Los procesos de descentralización y desconcentración de las Políticas Sociales en América Latina: enfoque institucional", Ed. ILPES, Brasilia,1989.

Robirosa, M., Cardarelli, G., Lapalma, A., "Turbulencia y Planificación Social" Edit. Siglo XXI, España, 1990.

Tenti, Emilio "Estado y sociedad, en Cauces para construir la democracia", Año 1,pag, 35 a 42, Buenos Aires, Argentina, 1990.

Wolff, Marshall "La participación", en Revista de la CEPAL, nº 23, Bs.As, 1985.