

**SEXTO CONGRESO ARGENTINO DE ADMINISTRACION PUBLICA  
RESISTENCIA, 6, 7 Y 8 DE JULIO DE 2011**

**PRESENTACION DE PONENCIA**

**PANEL: Fortalecimiento Institucional de los Municipios, condición para el desarrollo de las comunidades locales.**

**AREA TEMATICA: 5. Relaciones Federales, Desarrollo Regional, Gobiernos provinciales y municipales**

**SUBTEMA: b) Gobiernos Locales**

**TITULO PONENCIA: Aprendizajes para el fortalecimiento de los Gobiernos Locales en la formulación de Planes Estratégicos de Desarrollo.**

**EXPOSITOR: Lic. Elizabeth Pirker**

### **Introducción**

Durante muchos años en la República Argentina el desarrollo local se identificaba con las políticas que permitían a los gobiernos de cada comunidad resistir, neutralizar o remediar las consecuencias de un marco macroeconómico que desestimulaba su sistema productivo.

En la actualidad, en que la Argentina atraviesa desde el año 2003 un período inédito de crecimiento económico con inclusión, tanto por su extensión como por su significación.

Entendemos el desarrollo local endógeno como el conjunto de políticas destinadas a alcanzar el máximo de valor para los recursos humanos y económicos de cada comunidad. Los ámbitos locales no pueden ser vistos sólo como enclaves de decisiones tomadas en otros ámbitos. Por el contrario, las comunidades reclaman de quienes las gobiernan, en este caso sus intendentes, una condición de liderazgo destinada a alcanzar la visión de futuro que aspiran a construir participativamente.

En tal sentido, la Secretaría de Asuntos Municipales del Ministerio del Interior ha realizado distintas experiencias de asistencia para planificación del desarrollo local y regional junto a organismos internacionales como el PNUD (2008) y la AECID (Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo). Su

participación se ha concentrado en brindar apoyo técnico, logístico y estratégico para llevar a cabo procesos de planificación participativa en distintas localidades del país.

Este trabajo da cuenta del proceso de ejecución del proyecto dirigido a la formulación de Planes Estratégicos de Desarrollo Local a nivel municipal o microrregional en las regiones Noreste (NEA) y Noroeste (NOA), ejecutado durante el año 2010 en conjunto entre el Programa Municipia de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo como organismo financiador, la Universidad Nacional de Tres de Febrero como responsable técnico, los Municipios de Formosa, Monte Caseros y Villa Ojo de Agua como instituciones ejecutoras y la Secretaría de Asuntos Municipales de la Nación como entidad nacional de apoyo

A continuación se brinda una síntesis de la experiencia y las lecciones aprendidas para su replicabilidad.

## **1. Instituciones intervinientes**

### **AECID- Programa Municipia**

Municipia es el programa del Gobierno de España destinado al fortalecimiento institucional público para la mejora de las capacidades institucionales, políticas, sociales y económicas del ámbito municipal. El proyecto se desarrolló con financiamiento en el marco de dicho programa, con la colaboración de la Dirección Nacional de Cooperación Internacional de la Cancillería Argentina y de la Universidad Nacional de Tres de Febrero.

### **Universidad Nacional de Tres de Febrero**

Entidad técnica beneficiaria del proyecto Municipia para la formulación de los Planes Estratégicos de Desarrollo. Desde su creación, la UNTREF asumió un fuerte compromiso para fortalecer la institucionalidad democrática a través del trabajo conjunto con todos los niveles de gobierno así como con las distintas expresiones comunitarias. En esa concepción se enmarca la tarea de contribuir al fortalecimiento institucional de los gobiernos locales. Ello significa trabajar por mejorar su capacidad

de gestión, tomando como modelo de referencia la promoción del desarrollo local endógeno y participativo.

### **Secretaría de Asuntos Municipales del Ministerio del Interior**

Dadas sus competencias y antecedentes, la UNTREF solicitó la participación de la Secretaría de Asuntos Municipales dependiente del Ministerio del Interior, para la concreción del proyecto en los aspectos relacionados con la selección de municipios beneficiarios y asistencia técnica para la ejecución del proyecto.

La SAM es la encargada de entender en las cuestiones locales y en la asistencia técnica a los municipios para la modernización de los sistemas administrativos y el fortalecimiento de la gestión.

### **Municipios**

Fueron seleccionados como municipios beneficiarios tres localidades de diferentes dimensiones, características y competencias: 1) Ojo de Agua, en la Provincia de Santiago del Estero, con aproximadamente 7.000 habitantes; 2) Monte Caseros, Provincia de Corrientes, municipio con aproximadamente 30.000 habitantes; 3) La capital provincial de Formosa, con aproximadamente 250.000 habitantes.

## **2. Metodología de trabajo**

Los mecanismos de ejecución contemplaron la conformación de equipos técnicos para cada localidad a ser asistida, la capacitación del equipo local, la realización de talleres participativos; el diagnóstico socio productivo; la formulación del plan de desarrollo y la transferencia al ámbito comunitario.

La planificación estratégica se presenta como el mejor camino para el proceso de construcción de una visión estratégica local en forma consensuada. Aquella es entendida, en el nivel local, por la definición explícita del rumbo que identifica el destino que deben tener las comunidades. De esta forma procura establecer la dirección que deben seguir las políticas y programas, en un marco en el que se identifican potencialidades, fortalezas y debilidades locales en el contexto tanto global, nacional como regional. Es, a su vez, una metodología que permite facilitar la toma de decisiones mediante un proceso participativo donde se deben consensuar

objetivos, proyectos y acciones destinadas a mejorar la vida de los habitantes. La planificación estratégica requiere, entonces, de la convergencia entre el gobierno local y la sociedad civil en un proceso en el que se asuman compromisos que superen la coyuntura.

Para la ejecución de las actividades se utilizó el esquema básico del planeamiento estratégico, que incluye los siguientes pasos:

1. Relevamiento y ordenamiento de Información
2. Diagnóstico Estratégico: análisis de competitividad del territorio y de cada sector de actividad.
3. Validación participativa del Diagnóstico del territorio y de cada sector de actividad
4. Elaboración de ideas proyectos por los actores locales, validación en instancia participativa. A partir de la sistematización del árbol de problemas, se establecen algunas propuestas de intervención específicas para su resolución y priorización.
5. Formulación del Plan Estratégico de Desarrollo Local

Para la selección de municipios se establecieron los siguientes criterios cuali y cuantitativos:

1. ubicación geográfica (regiones NEA y NOA);
2. tamaño del municipio según cantidad de habitantes;
3. compromiso político-institucional del gobierno local para implementar los Planes; 4. grado de articulación municipal con otras instancias de gobierno (provincial, nacional).

Los mismos fueron producto del intercambio y análisis entre el equipo técnico de la UNTREF y la SAM. Los municipios seleccionados para la ejecución del proyecto fueron: Formosa (en la provincia homónima), Monte Caseros (provincia de Corrientes) y Villa Ojo de Agua (provincia de Santiago del Estero).

### **3. Desarrollo de la experiencia**

El proyecto logró la formulación de tres Planes de Desarrollo Local consensuados con actores estratégicos y capacitar a agentes municipales para fortalecer la implementación, seguimiento y evaluación del mismo. Se brindan a continuación algunos rasgos específicos del trabajo realizado en cada una de las localidades donde tuvo lugar la experiencia.

#### **a. Municipio de Formosa**

La Provincia de Formosa se ubica en el centro norte de la República Argentina. Limita al sur con el río Bermejo, que la separa de la Provincia del Chaco; al Oeste tiene frontera seca con la Provincia de Salta; al Norte el Río Pilcomayo marca el límite con la República del Paraguay. Hacia el Este, el Río Paraguay, la separa de la República homónima, y es en este contexto, concretamente sobre la ribera del Río Paraguay, en el que se emplaza su ciudad Capital, también llamada Formosa.

Es la localidad de mayor densidad poblacional del Departamento de Formosa, concentrando en ella más del 90 % de la población del mismo, y representando a su vez, aproximadamente un 45% de la población provincial. Estimaciones propias basadas en proyecciones de crecimiento poblacional realizadas por el INDEC, consideran que en la actualidad la ciudad cuenta con un total de aproximadamente 250.000 habitantes. La ganadería es la principal actividad productiva de la región (se destacan particularmente la producción de ganado bovino y bubalino), no obstante, la Macro-Región Este es una de las más prósperas y con mayor potencial en la producción de diferentes cultivos a nivel provincial. La producción proyectada para el año 2015, al menos duplica a la producción del año 2009, siendo los cultivos de mayor crecimiento previsto el arroz y el algodón. El procesamiento industrial de estos cultivos podría ser un factor importante para el consumo de la ciudad y el desarrollo de un perfil productivo para la misma.

Para la identificación y priorización de los lineamientos estratégicos, se llevaron a cabo talleres de capacitación, sensibilización y validación del diagnóstico, se integraron 7 equipos de trabajo con personal municipal y de otras instituciones y se

realizaron más de 40 entrevistas con instituciones locales. Los principales lineamientos para el desarrollo económico de la Ciudad de Formosa se focalizan en:

- Profundizar el desarrollo en mercados tradicionales de la ciudad: turismo, administración, logística, comunicaciones, educación, madera/muebles, bebidas, taninos, carnes, los microemprendimientos con distintas especializaciones.
- Atraer inversiones industriales que permitan agregar valor a la materia prima que produce la región.
- Sustitución de importaciones de bienes de consumo de origen agropecuario.
- Desarrollar nuevos mercados.
- Mercado inmobiliario

#### **b. Municipio de Monte Caseros**

El municipio de Monte Caseros se ubica en el sudeste de la provincia de Corrientes, siendo cabeza del departamento homónimo. Al norte limita con los departamentos de Paso de los Libres y de Curuzú Cuatiá; al sur limita con la provincia de Entre Ríos y al este con la República Federativa de Brasil sudoeste del estado de Río Grande del Sur y con la República Oriental del Uruguay por lo cual se encuentra en una triple frontera internacional. Se localiza a 640 km de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y a 440 km de la capital provincial. Según el Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda de 2001, su población era de 24.671 habitantes -siendo su variación relativa respecto de 1991 del 11 %- . El municipio se encuentra, entre los sesenta y ocho gobiernos locales de la provincia, noveno entre los de mayor población. Respecto de su estructura demográfica, según los datos censales de 2001, existían 15.787 habitantes de 14 años o más, de los cuales 47,8% eran económicamente activa. La población urbana era de 90.3%, siendo la restante rural dispersa.

El Primer Taller Participativo del Plan Estratégico fue dividido en dos instancias: una conferencia sobre las virtudes, dificultades y riesgos de la planificación estratégica del desarrollo productivo y tres actividades simultáneas de elaboración ciudadana de la matriz FODA desde la perspectiva del Gobierno, Sociedad Civil, y Educación.

Se realizó adicionalmente el documento “Perfil de la Municipalidad de Monte Caseros en materia de gobernabilidad local” mediante la aplicación de la “Guía Metodológica para la Evaluación y el Análisis de Gobernabilidad Local” elaborada por PNUD.

También se llevó a cabo un taller de presentación de propuestas y se dispuso de una instancia de votación popular de las propuestas estratégicas en un sitio web específico –que se mantuvo en uso durante un semestre- y un taller de validación definitivo, en el que los principales actores estratégicos del desarrollo avalaron su compromiso de ejecución.

Los principales lineamientos estratégicos identificados en el Plan de Desarrollo de Monte Caseros son:

1. Creación de un Campus de Formación Universitaria Virtual y Profesional
2. Isla de Servicios y Promoción Turística en la Ruta Nacional N° 14
3. Calificación del puerto de Monte Caseros como de tráfico comercial
4. Incubadora de Microempresas Industriales
5. Programa Municipal de Invernada y Faenamiento Local
6. Programa Municipal de Producción Apícola
7. Programa Municipal de Incentivo Del Empleo Productivo
8. Programa Municipal de Construcción y Mejoramiento de Viviendas por Círculo de Ahorro Previo

### **c. Municipio Villa Ojo de Agua**

Se encuentra localizado en la región serrano-minera de la provincia de Santiago del Estero, limita al sur con la Provincia de Córdoba (Departamentos Tulumba, Sobremonte y Río Seco), al norte el río Saladillo lo separa de los Departamentos Loreto y Atamisqui; al este con el Departamento Quebrachos; y al oeste con el Departamento Choya. La superficie del Departamento es de 6.269 Km<sup>2</sup> con una población de 13.586 (INDEC CNPV 2001) habitantes, con una densidad media de 2,2

habitantes por Km<sup>2</sup>. y ciudad cabecera departamental Villa Ojo de Agua. Se distribuyen en zona rural 5.955 habitantes y 7.631 en el área urbana.

En cuanto al empleo, el 24% de la población se encuentra desocupada (en esta franja están contenidos los Jefes y Jefas de Hogar, y los beneficiarios del PEC) el 16% es subocupada y los ocupados representan también el 16 %, tanto del sector público como privado (el 83 % son empleados públicos y el 17 % empleados privados), y el 43% es población pasiva (niños, estudiantes, y mas de 60 años, jubilados y pensionados).

La desocupación afecta especialmente a los jornaleros o trabajadores temporarios, quienes son contratados en determinados meses que coinciden con zafras o cosechas y permanecen desocupados el resto del año. También se verifica desocupación en la docencia, en tanto se verifica mayor cantidad de docentes que cargos a cubrir.

En general no existen en la ciudad capitales privados radicados en ella que generen puestos de trabajos genuinos y sostenibles, siendo el sector público el principal generador de empleo formal.

La principal restricción al desarrollo de la localidad lo constituye la falta de agua por la crónica sequía que afecta la reposición de reservorios. Por tratarse de una condición básica para cualquier tipo de actividad humana en el territorio, la escasez de agua se impone como la línea de trabajo de primera prioridad.

Para la identificación y priorización de los lineamientos estratégicos, se llevaron a cabo talleres de capacitación, sensibilización y validación del diagnóstico con la comunidad local y agentes municipales.

Entre las líneas estratégicas identificadas y priorizadas se destacan:

1. Garantizar el abastecimiento de agua potable
2. Incrementar la competitividad sectorial
3. Mejorar el espacio urbano-ambiental

Los sectores con mayor potencial competitivo incluyen a la artesanía, ganadería (bovina y caprina) y la construcción. Las actividades con potencial de desarrollo se asocian al turismo y la minería. En cuanto a la situación urbano-ambiental, el Plan



incorpora lineamientos de mejora relativos a las fracciones urbanas no amanzanadas, la protección patrimonial, la gestión de residuos, efluentes y desagües, los espacios verdes y la Ruta Nacional 9.

#### **4. Resultados obtenidos**

El proyecto logró concitar la participación de los beneficiarios directos (agentes municipales) e indirectos (comunidad local) así como a los facilitadores del proceso (AECID, Cancillería, UNTREF y SAM).

La experiencia ha permitido consolidar una metodología de trabajo que podría ser replicada en otros territorios de la región NOA y NEA, declaradas como prioritarias por la AECID, dentro de la República Argentina, tomando en cuenta el aprendizaje derivado de la heterogeneidad territorial, abarcando desde municipios pequeños como Villa Ojo de Agua, medianos como Monte Caseros y grandes como la ciudad de Formosa, resultando un acierto para delinear intervenciones futuras.

Al finalizar la ejecución del proyecto Municipia se pudo detectar que las necesidades de apoyo y fortalecimiento de los gobiernos locales subsiste aún luego de formulado y publicado el Plan. Si bien la capacitación de los funcionarios municipales ha sido esencial, no garantiza *per se* la aplicabilidad de los resultados obtenidos (planes a ser implementados). Esta debilidad que correspondió al diseño original de proyecto puede corregirse a futuro incorporando en la etapa de transferencia las actividades inherentes a la institucionalidad de la ejecución (órgano de aplicación, formato institucional, misiones y funciones, etc).

También debe preverse una mayor duración del período de transferencia al medio para afianzar los consensos y las vinculaciones con organismos y programas. Esto implicaría aumentar el plazo de ejecución del proyecto de seis meses a un mínimo de un año. Para mitigar los riesgos propios de la instancia de aplicación efectiva de los planes se debe contemplar un período de asistencia y cooperación técnica que reduzca las posibles contingencias. Para ello la SAM cuenta con el conocimiento y los recursos para continuar asistiendo a los municipios que lo requieran.

Se considera que ha sido una experiencia exitosa no sólo por el producto expuesto en los planes publicados, sino por el proceso con que fueron confeccionados. Se logró la satisfacción de las autoridades involucradas, de los actores sociales

participantes y de importantes porciones de las respectivas administraciones municipales que pudieron acceder a una capacitación que contribuirá a dar sustentabilidad a la tarea desarrollada.

El producto ha quedado en manos de las respectivas administraciones municipales y de sus equipos capacitados gracias al proyecto, a efectos de llevar adelante el desafío de implementar las propuestas en beneficio de los ciudadanos de sus comunidades. La Secretaría de Asuntos Municipales se ofrece a seguir apoyando su tarea así como a impulsar nuevos proyectos similares que amplíen los beneficios alcanzados, replicando la experiencia y las enseñanzas acumuladas gracias a esta práctica.