

O/N. 241
SHP
I

42377

**Proyecto de Diagnóstico, Formulación y
Ejecución de Programas de Capacitación
en Gestión para Municipios de la
Provincia de Misiones**



CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

1999

Responsables del Proyecto

Lic. Marta I. C. de Sawaya

Lic. Griselda C. Ferrero

Arq. Estela Princic

Lic. Gisela Spasiuk

INDICE

1. INTRODUCCION	1-15
<hr/>	
2. CAPITULO I : Caracterización de la provincia de Misiones	16-54
<hr/>	
3. CAPITULO II : Caracterización de los Municipios	55-114
<hr/>	
4. CAPITULO III : Diagnóstico de las necesidades municipales	115-144
<hr/>	
5. CAPITULO IV : Metodología de Trabajo	145-152
<hr/>	
6.CAPITULO V y VI : Relevamientos en terreno. Talleres Zonales. Evaluación	153-211
<hr/>	
7. CAPITULO VII : Programa de Capacitación. Conclusiones	212-218
<hr/>	

INTRODUCCION

De acuerdo con los lineamientos expresados en el Proyecto de “Diagnóstico, Formulación y Ejecución de Programas de Capacitación en Gestión para Municipios de la Provincia de Misiones”, se efectúa la presente introducción a fin de presentar las ideas motoras básicas que lo generaron y el ámbito donde el mismo se desarrolla.

Considerando la realidad circundante, donde la explosión demográfica y la urbanización, la globalización de la economía, las crisis sociales recurrentes, el avance tecnológico producido a una velocidad asombrosa y el desconocimiento – por ahora – del despertar de la conciencia de los pueblos en relación a las transformaciones políticas que hoy ocurren; surge la preocupación del hombre por permanecer incluido en esa realidad social.

De esta manera, los procesos descriptos pueden significar modificaciones en las escalas de valores contra el hombre mismo – objeto y sujeto de todo accionar – a menos que se produzcan acciones planificadas para evitarlo. Esto explica la necesidad de apoyatura hacia toda iniciativa que intente crear y generar espacios y oportunidades cuyo propósito sea la defensa y promoción del progreso del hombre como actor social. Esto implica también el repensar los planteos a efectuarse en la concepción, administración y seguimiento de políticas públicas, donde no cabe ya espacio alguno para las improvisaciones. Por lo tanto resulta central, para un desarrollo humano con probabilidades de éxito hacia el futuro, contar con los elementos reales y concretos de las diferentes situaciones sociales sobre las cuales intervenir, tarea que implica un

revisar las capacidades mínimas a poner en marcha que permitan conocer y reconocer las necesidades de los diferentes actores sociales.

Tal como se expresa en el marco del Proyecto, la tradición centralista e intervencionista del Estado consiste en que éste asume su rol en un conjunto de funciones llevadas a cabo en su absoluto control: el Estado financia, diseña, implementa, supervisa y evalúa. Pero ante el agotamiento y crisis del sistema, la situación se vuelve compleja, con una variada gama de causales. Va a ser como consecuencia del quiebre en el Estado de Bienestar que se modifiquen los escenarios sociales, ya que ello implica una ruptura en las concepciones, en los planteos, y en las metodologías conocidas e implementadas en el orden mundial. Lo que también implica una modificación en las tácticas y estrategias que sostengan a ésta última. Dicha crisis implica afectaciones en los niveles de gobernabilidad, tomando al sistema político y la coexistencia de los distintos discursos en el mismo; la consideración del rol a desempeñar por el Estado – incluyendo las instituciones que definen su territorio – a partir de la globalización de la economía y la crisis de dicho Estado en su faz política con el consiguiente efecto en el desempeño de sus funciones: política, económica, social; educación, salud, empleo, vivienda, etc.

Y es esta ruptura en las antiguas relaciones institucionales la que ha dado paso a estrategias tales como la descentralización con sus correspondientes reforma administrativa, las privatizaciones y los distintos mecanismos de ajuste, con nuevas formas de expresión, implementación y seguimiento de las políticas. Esto hace necesario poder considerar y comprender las relaciones que se dan desde el Estado y

cuál es el rol de las diversas líneas de Políticas Sociales; considerando como punto en común a la sociedad civil, sus actores y sus expectativas, teniendo en cuenta así el nivel de autonomía de cada sector, región o zona a considerar.

Así, en la última década estamos frente a un proceso de redefinición y reforma del Estado, en el marco de las políticas de ajuste, es necesario mencionar que se está estableciendo y legitimando una nueva dinámica, una forma de relación distinta entre el estado- mercado y sociedad. Los principios del cambio adquieren matices distintivos y repercuten en todos los ámbitos de la sociedad. Uno de ellos es el de la política social, actualmente, sus principios orientadores plantean una forma diferente de entender lo social y un nuevo modelo de intervención¹, orientado a la búsqueda de mayores niveles de eficiencia - eficacia y equidad, con cierto auge en las políticas de focalización. Ante lo que se denomina el fracaso del conocido “Estado de bienestar social” o su muerte², para otros; se justifica el nuevo rol que asume el estado (de no intervención en la regulación del mercado) marcando nuevas pautas, las de un estado descentralizado³ que otorga autonomía y primacía a la participación de los diversos agentes de la sociedad civil, donde sus funciones en tanto asunción de responsabilidades y movilización de capacidades y recursos comienzan a ser prioritarias para la resolución de sus problemas y situaciones. Las ONGs por ejemplo, entre otras organizaciones privadas e intermedias, comienzan a tener un lugar importante y diferente en este marco.

¹ Según Tenti-Fanfani en el modelo del post- ajuste se instala un nuevo paradigma de política social.

² Se quiere dejar mencionado que no se desconoce el alcance que el tema posee. Las discusiones en torno al tema son motivo de debate y análisis. No corresponde el tratamiento del mismo en este trabajo.

³ la descentralización instalada como mecanismos de flujos económicos y no económicos entre Nación y provincias. (Flood, C. 1997)

En síntesis puede decirse que :

- ♦ La relación estrecha entre lo público y lo privado en la provisión de servicios a la población, caracteriza, hoy por hoy, una forma mixta de operar en la instrumentación de las políticas sociales (Flood, C.; 1997).
- ♦ Ante la necesidad de generar una postura distinta en las agencias sociales tendiente a aumentar su participación concreta y la asunción de responsabilidades compartidas; se comenzaron a innovar los modelos de gestión intentando reconocer a los diversos agentes y asignarles responsabilidades con mayor libertad para desarrollar iniciativas y respuestas a los objetivos y necesidades de las personas y la comunidad.
- ♦ El rol preponderante que se le otorga a la planificación- gestión y evaluación de los programas y proyectos en el marco de las nuevas políticas sociales, en busca de mayor eficiencia –eficacia y equidad en sus resultados. El cumplimentar estas dimensiones es un requisito para las entidades ejecutoras que le permite garantizar la continuidad en el financiamiento. Se tiende a generar capacidad de innovación en los agentes intervinientes, movilizarlos en sus capacidades, con el fin de construir alternativas sobre los modos de brindar los servicios sociales. Es decir, se comienza a pensar los ámbitos de diseño de políticas sociales como unidades de gestión abiertas donde interactúan y participan todos los sectores involucrados.

A este cambio propio en la concepción, administración y evaluación de las políticas sociales debe sumarse el proceso de pauperización de vastos sectores de la población que sitúa a las personas cada vez en mayor cantidad en los grupos de riesgo.

Hasta hace algunos años en el marco de las relaciones estado y sociedad, el rol y las funciones que como tales, asumían los municipios en atención en materia social estaba limitada por el manejo de escasos recursos – en la mayoría de los casos locales- y se caracterizaban por la instrumentación de acciones y /o proyectos asistenciales y de baja cobertura. Hoy, en política social es prioridad la articulación y el papel activo de la sociedad civil - en su articulación con el estado y en su protagonismo social- en el marco de los nuevos diseños de gestión.

Hablar de nuevos diseños de gestión implica pensar y profundizar sobre algunos aspectos que hacen a las actuales formas de concebir, decidir y actuar presentes en los funcionarios municipales. Estos, en general, operan con un modelo tradicional de gestión, desarrollando una política compensatoria o asistencial, la cual tiene como objetivo principal el “mantenimiento de la gobernabilidad”; esto es, se evita la negociación como alternativa válida para la participación de otros actores sociales: asociaciones de base, O.N.Gs., o instituciones civiles.

Sin embargo, se impone a través de los nuevos escenarios la necesidad de otras formas de gestión local y, por tanto, de vínculo entre gobierno y sociedad civil. Cabe señalar que, hablar de nuevos roles del municipio no significa la eliminación de los existentes, sino la incorporación de estrategias y tácticas diferentes que permitan dar cumplimiento a los

misimos. El pasaje de un modelo de gestión burocrático al denominado “gerencial” supone una búsqueda de una mayor eficacia y eficiencia en las organizaciones. Se trata de cambiar a gobiernos “abiertos e innovadores”, donde las estructuras organizativas tienden a la interdependencia jerárquica y de autonomía funcional, priorizando el trabajo en equipos.

En resumen, debe surgir y acompañarse la reflexión en los ámbitos municipales, desde los propios actores, propiciando un pasaje paulatino y armónico de lo jerárquico, vertical y piramidal de las organizaciones municipales existentes, hacia lo flexible, horizontal y de coordinación en red. Brunner expresa: *“...frente a la crisis actual lo que se requiere es un “nuevo contrato social” entre las instituciones, la sociedad y el gobierno...”*.

Lo mencionado, implica para todos los involucrados revisar sus marcos de acción y operativos y comenzar a asumir un rol y funciones diferentes a las desarrolladas épocas atrás. Los conocimientos, habilidades y destrezas que a través de la experiencia han adquirido en el tratamiento de las problemáticas resultan insuficientes y desactualizados no sólo para abordar lo complejo de las temáticas y la variedad de demandas de la problemática en sí sino también para adecuarse y comprender los requerimientos en la formulación- diseño- ejecución y evaluación que las entidades de financiamiento les solicitan.

Nadie escapa a los efectos del proceso de modernización y reforma del estado. Los cambios se sienten en diversos sectores, y la necesidad de acompañar a las organizaciones y/o agentes en este proceso no es prioridad de ningún área, más bien

surge como un patrón común en los diversos campos sociales. La necesidad de revisar esquemas, incorporar nuevos conocimientos y destrezas se comienza a esgrimir como parte de los planes institucionales y como una demanda sentida desde los propios agentes sociales. En el caso particular que se analiza, afecta por un lado, a los agentes sociales miembros de los municipios. En tanto requieren incorporar nuevos elementos a sus esquemas cognitivos y de acción que le permitan conocer, comprender e interpretar los códigos y lineamientos que se les solicitan, con el fin de optimizar su funcionamiento institucional en la gestión y ejecución de acciones; cumplimentando en tiempo y forma con los requerimientos (presentación de proyectos, desarrollo de actividades, selección e implementación de estrategias, elaboración de informes, etc.). Esto les permitirá obtener y dar continuidad en el financiamiento; como también fortalecer capacidades y dar posibilidades a su sustentabilidad. Por otra parte, es su responsabilidad el seguimiento y apoyo a las organizaciones, como también la instrumentación de las estrategias necesarias que permitan resolver las dificultades maximizando los esfuerzos para el logro de los objetivos y resultados buscados. Por otra parte, es responsabilidad del estado, hoy, desde sus diversos niveles de toma de decisiones incorporar y hacer participar, en la planificación y ejecución de acciones y lineamientos de trabajo; desde otro rol a las organizaciones y entidades de la sociedad civil.

En este contexto, se considera al Municipio por ser el que reúne las características puntuales para pensar en una gestión participativa que viabilice la incorporación de la comunidad en su accionar. Esta participación se plantea tanto en la

definición como en la implementación de los proyectos y acciones del desarrollo local, a través de la puesta en marcha de aquellos recursos disponibles, locales y externos, públicos o privados, en pos del desarrollo local.

Los elementos teóricos mencionados permiten contextualizar la complejidad del escenario actual, conformando los supuestos a partir de los cuales se diseña e instrumenta el Proyecto de Diagnóstico Formulación y Ejecución de Programas de Capacitación en Gestión Para Municipios de la Provincia de Misiones. Se intenta entonces a través del mismo, recuperar la visión que los actores poseen respecto de la Gestión Municipal en los tiempos actuales, tendientes a brindar nuevas herramientas de trabajo en relación al horizonte político –social que se avizora para el próximo siglo.

A continuación se exponen los resultados del diagnóstico desarrollado en los 75 Municipios de la Provincia de Misiones con la correspondiente propuesta de Capacitación.

El presente Informe Final se estructura a partir del Plan de Trabajo especificado por el C.F.I. y que consta en el correspondiente Contrato de Locación de Obra, y términos de referencia.

Objetivos:

Objetivo General:

- Detectar debilidades y fortalezas en el ámbito de la administración pública municipal – focalizándolas según la categorización de los municipios, dentro del territorio provincial.
- Programar la formación adecuada para los funcionarios del nivel de toma de decisiones para la gestión municipal.

Objetivos Específicos:

- Lograr que los actores destinatarios de la capacitación elaboren diagnósticos locales específicos.
- Promover que los actores elaboren propuestas de líneas alternativas de acción para abordar núcleos problemáticos significativos.
- Tender a la conformación de redes solidarias de gestión intra e inter - municipales zonales.
- Lograr un compromiso con el servicio a prestar desde la gestión institucional a partir del conocimiento y práctica de la gestión.

Alcance:

Desarrollo del Proyecto de Diagnóstico, formulación y ejecución de programas de formación en servicio para los municipios de la provincia de Misiones a partir del consenso de las instituciones de nivel local.

Plan de Tareas:

1. Caracterización de los Municipios, gobierno, instituciones, actividades económico - productivas locales, actividades educativas, de salud, de acción social, ONGs. Programas en vigencia.

- Trabajo de relevamiento de la información disponible a nivel nacional, provincial y municipal. Análisis y síntesis de datos existentes: INDEC, cámaras, municipios.
- Realización de una matriz que contenga los aspectos de diagnóstico relevado a fin de posibilitar comparaciones y permitir una base preliminar o estado de situación previa.

2. Diagnóstico de las necesidades municipales específicas de capacitación por regiones.

- Evaluación de las capacitaciones realizadas en 1998 (INAP) y/o anteriores para ponderar su alcance y efectividad. Elaboración de un cuestionario – guía para el relevamiento de necesidades.
- Relevamiento de los programas realizados o en realización, en especial contenidos y métodos.

3. Desarrollar un cronograma que conste de fechas, programa de desarrollo de los talleres conforme a la metodología prevista.

4. Realización de encuentros zonales conforme al cronograma previsto en 3. En cada uno de ellos se llevarán adelante las siguientes tareas básicas:

- Diagnóstico participativo con funcionarios municipales.
- Evaluación de capacitaciones a funcionarios y agentes municipales realizadas.
- Actualización del relevamiento de las necesidades del municipio.

- Revisión de las necesidades de formación nuevas o no cubiertas en experiencias anteriores. Incluir en las demandas específicas de género.
- Autodiagnóstico de la capacidad institucional municipal.

5. Evaluación de los talleres efectuados.

- Relevamiento en terreno de la aplicación del cuestionario – guía.
- Institucional: Gubernamentales y no gubernamentales.
- Organizacional
- Programas y Proyectos vigentes, propuestos y/o deseados.

6. Desarrollo Comparativo y Conclusiones sobre:

- Evaluación de antecedentes en capacitación
- Curso - seminario o taller temático
- Dinámica didáctica
- Resultados del curso en su accionar cotidiano y aplicación en la comunidad

7. Elaboración del programa de capacitación en servicios vinculado a la demanda específica.

- Formas de implementación del seminario/taller de auto – diagnóstico.
- Propuesta de capacitación en servicio para la gestión municipal.

8. Resumen y conclusiones de todas las tareas efectuadas.

Metodología:

La provincia de Misiones, en su división político – territorial, cuenta con 17 departamentos conformados por 75 municipios, divididos en tres categorías: primera, segunda y tercera de acuerdo con la Ley N° 215 – Ley de Municipalidades.

La propuesta se basa en el contacto directo con las instituciones locales y la distribución territorial implica la necesidad de contar con colaboradores expertos conocedores de la provincia y de la implementación de talleres de formación.

A fin de posibilitar los resultados previstos se prevé la realización de 11 talleres con la participación de 7 municipios por taller y una presencia de 3 funcionarios municipales por cada uno.

Participarán tres profesionales con perfiles diferentes y con experiencia en la realización de talleres dado que cada taller implica una caracterización especial del grupo de municipios a considerar.

Los colaboradores propuestos tendrán a su cargo además de las tareas preparatorias, la organización, puesta en marcha y realización de los eventos propuestos.

La idea inicial es que cada uno de ellos tenga a su cargo alrededor de cuatro talleres, en cada uno se reunirán 7 municipios asumiendo la responsabilidad de lograr los objetivos propuestos para el presente estudio.

El diagnóstico propuesto implicará el relevamiento de información disponible y el diseño de gráficos comparativos. Se buscarán puntos comunes y diferenciales y se detectarán desventajas y oportunidades a partir de esta información básica.

Se manejarán contactos con los municipios a fin de establecer un programa de actividades que tendrá por finalidad la realización de los talleres propuestos.

Es este sentido se seguirán los siguientes lineamientos metodológicos generales.

La capacitación en servicio es definida como proceso múltiple, dinámico y sistemático destinado a desarrollar aptitudes, capacidades y habilidades para el desempeño eficiente de la actividad laboral en el lugar de trabajo, en este caso, el ámbito de la Intendencia Municipal.

Se centra en la puesta en valor de las capacidades individuales de los funcionarios, partiendo de la posibilidad de utilizar la propia experiencia y de los saberes previos.

Esta competencia de los actores se resignificará en el enriquecimiento por el aporte de los demás participantes, como así también de los contenidos que los capacitadores de este proyecto verterán en el proceso de capacitación.

La resignificación será buscada en una acción de descubrir, elaborar, reinventar y apropiarse del conocimiento a través del proceso de acción – reflexión – acción desde la propia realidad local y la práctica conjunta de actividades.

La máxima participación será requerida debido a la necesidad de que el aprendizaje se efectivice por construcciones resultantes de la interacción y el intercambio entre los actores involucrados (integración entre los distintos niveles intervinientes).

La metodología de seminario – taller tiende a la actitud reflexiva, autonomía de pensamiento y creatividad de la acción, siendo los participantes y capacitadores protagonistas de su formación en la acción colectiva. Este concepto tiende a considerar

un contexto institucional complejo basado en la inter- sectorialidad, con múltiples niveles de decisión e incertidumbres. Trabajando en forma integrada los procesos cognitivos y socio - afectivos se buscará provocar efectos en la transformación de actitudes para fortalecer el desempeño de los distintos niveles de funcionamiento y consolidación de la gestión.

Los funcionarios deberán concurrir munidos de datos e información básica de sus respectivos territorios o ámbitos de acción, que cubran las áreas sustantivas: estadísticas, proyectos y programas en marcha. Así las respectivas cuestiones locales integrarán acotadas regiones problemáticas.

Procedimientos de análisis e investigación:

Se propone la triangulación de técnicas, articulando los resultados del análisis de datos que procedan de los registros municipales, de las diversas cámaras, cooperativas u otras organizaciones no gubernamentales para logra un diagnóstico más focalizado en la realidad local de los municipios. Pero además, como tarea básica y de capacitación incipiente, la aplicación de la técnica del planeamiento estratégico y “empowerment” en la puesta en marcha de un seminario/taller para la realización de auto – diagnósticos por parte de los propios funcionarios municipales (población objetivo del programa).

El diagnóstico se complementará con el relevamiento de necesidades – intereses de la población con entrevista a informantes clave locales por parte de expertos.

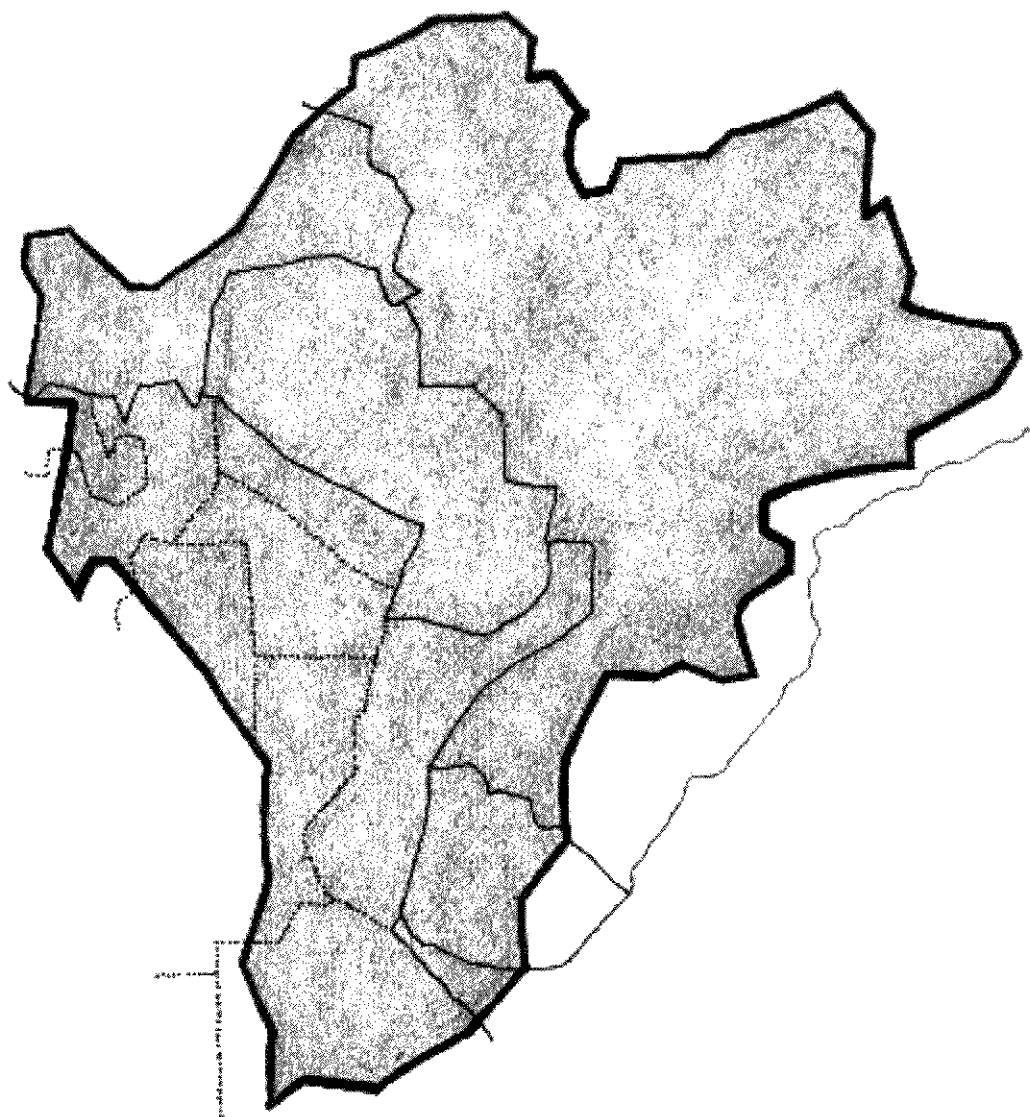
CAPITULO I

1 – Caracterización de la Provincia de Misiones

Ubicación de Misiones en el País y sus Relaciones con el Exterior

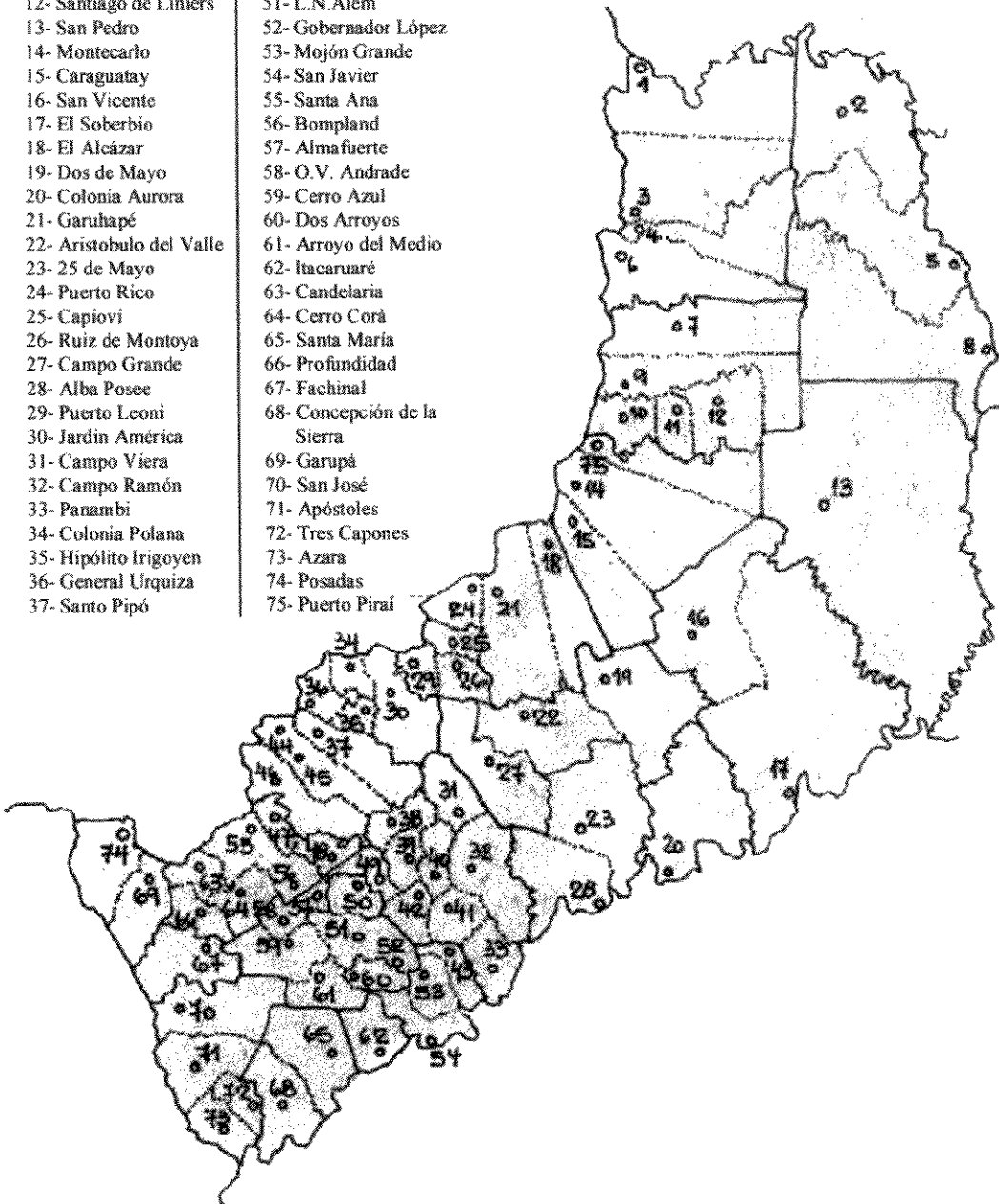


Misiones y sus Relaciones en el Desarrollo Regional



Misiones: División Política

- | | |
|----------------------------|-----------------------------|
| 1- Puerto Iguazú | 38- Colonia Alberdi |
| 2- Comandante A. Guacurari | 41- Los Helechos |
| 3- Puerto Libertad | 42- Guaraní |
| 4- Colonia Wanda | 43- Florentino Ameghino |
| 5- San Antonio | 44- Corpus |
| 6- Puerto Esperanza | 45- Gobernador Roca |
| 7- Colonia Delicia | 46- San Ignacio |
| 8- Bernardo de Irigoyen | 47- Loreto |
| 9- Colonia Victoria | 48- Mártires |
| 10- Eldorado | 49- San Martín |
| 11- Nueve de Julio | 50- Caayari |
| 12- Santiago de Liniers | 51- L.N. Alén |
| 13- San Pedro | 52- Gobernador López |
| 14- Montecarlo | 53- Mojon Grande |
| 15- Caraguatay | 54- San Javier |
| 16- San Vicente | 55- Santa Ana |
| 17- El Soberbio | 56- Bompland |
| 18- El Alcázar | 57- Almafuerte |
| 19- Dos de Mayo | 58- O.V. Andrade |
| 20- Colonia Aurora | 59- Cerro Azul |
| 21- Garuhapé | 60- Dos Arroyos |
| 22- Aristobulo del Valle | 61- Arroyo del Medio |
| 23- 25 de Mayo | 62- Itacaruaré |
| 24- Puerto Rico | 63- Candelaria |
| 25- Capióvi | 64- Cerro Corá |
| 26- Ruiz de Montoya | 65- Santa María |
| 27- Campo Grande | 66- Profundidad |
| 28- Alba Posee | 67- Fachinal |
| 29- Puerto Leoni | 68- Concepción de la Sierra |
| 30- Jardín América | 69- Garupá |
| 31- Campo Viera | 70- San José |
| 32- Campo Ramón | 71- Apóstoles |
| 33- Panambi | 72- Tres Capones |
| 34- Colonia Polana | 73- Azara |
| 35- Hipólito Irigoyen | 74- Posadas |
| 36- General Urquiza | 75- Puerto Pirai |
| 37- Santo Pipó | |



EL ESCENARIO PROVINCIAL

Para poder abordar el objeto central de intervención del presente Proyecto - los Municipios de la Provincia de Misiones - es necesario efectuar una aproximación a la situación general de esta última para poder entonces comprender y analizar las particularidades que los mismos adquieren en el contexto general.

Por esto, en el presente capítulo se efectúa una presentación general de la provincia en torno a: ubicación geográfica, historia, aspectos económicos productivos, educación, organización político – administrativa. Del mismo modo se presentarán diferentes tipologías de Municipios – existentes y construidas a partir de indicadores considerados a tal efecto.

- Misiones: Su ubicación, superficie y límites⁴

La provincia se encuentra ubicada en el extremo nordeste del país. Limita con la República Federativa del Brasil (al norte y oeste), con la República del Paraguay (al este) y con la Provincia de Corrientes (al sur). Tiene una ubicación muy especial dados los 1267 Km. de fronteras internacionales que le brindan un significado geopolítico y comercial particular. Su superficie provincial es de 29.801 Km, lo que representa el 1,1 % del total nacional.

- Clima, suelo e hidrografía

El clima es cálido con precipitaciones abundantes (subtropical), con ausencia de estación seca, como consecuencia de la combinación entre topografía y presión atmosférica, que convierten a Misiones en uno de los territorios más húmedos del país.

El territorio misionero se estructura en base a un dorsal, formado por las sierras del Imán, Victoria y Misiones que va descendiendo desde el nordeste hacia el sudoeste. Los suelos son de un rojo intenso como resultado del meláfiro y pose un alto contenido de hierro

Las condiciones de clima, suelo y relieve favorecieron el desarrollo de una flora arbórea y arbustiva rica y heterogénea. La explotación no controlada de esos recursos forestales junto con el desmonte, disminuyeron significativamente la vegetación primitiva; no obstante la reforestación con especies importadas recompuso en parte el recurso forestal significativo para la industria celulósica – papelera.

Posee un sistema hidrográfico de alta densidad, superior a los 600 cursos de agua los que a si vez presentan magnitudes diferentes. La mayor parte de ellos nacen en la serranía central, atraviesan todo el territorio para desembocar en uno de los dos grandes ríos que hacen de fronteras a la provincia: el Paraná y el Uruguay

- Relaciones con el resto del País

En este aspecto, Misiones posee una vasta red vial no solo dentro del país sino también con los países vecinos. Las rutas nacionales que la conectan a otras provincias

⁴ Ver mapa que antecede al capítulo.

son las número 12 y 14. En cuanto con los países limítrofes lo hace a través de: **los puentes internacionales:** San Roque González de Santa Cruz (Posadas – Argentina con Encarnación – Paraguay); Tancredo Neves (Puerto Iguazú – Argentina con Foz de Iguazú - Brasil), Comandante Rosales (Cruce Caballero – Argentina con Campiñas – Brasil). En tanto se conecta con Brasil mediante la frontera seca en la localidad de Irigoyen.

- Aspectos Históricos

Los antiguos territorios misioneros se hallaban poblados por aborígenes, mayoritariamente de la nación guaraní que resistieron la conquista civil. A través dl primer Gobernador criollo del Río de la Plata Hernández Arias de Saavedra se impulsa el proyecto de la conquista y colonización pacífica por parte de la Compañía de Jesús. En diciembre de 1609 los Jesuitas inician su acción en estas tierras, abarcando el dominio teocrático de los treinta pueblos de “Las Misiones” del Paraná, Uruguay y Tapé. Más tarde – cuando la misión fue expulsada por la corona española – la estructura lograda se derrumba, dando paso a expediciones de cazadores de esclavos paulistas (bandeirantes) quienes diezmaron a la población Guaraní.

Durante el período de luchas internas, Misiones fue gobernada por el General Andresito Guaicurari quien combatió continuamente las intenciones de los expansionistas lusos – brasileños, sin lograr sus objetivos, Misiones se convierte en un desierto. En 1830 el gobierno federal disuelve la provincia y pone el territorio bajo

control de la Provincia de Corrientes, hecho que se prolonga más allá de la Guerra de la Triple Alianza, momento en el cual es convertida a Territorio Nacional. (1882).

Tres son las grandes oleadas de inmigrantes europeos a la región a partir de fines del siglo XIX: la primera, sigue la línea del ferrocarril general Urquiza y crea las primeras “colonias” al sur del territorio; la segunda, fue alentada por iniciativa privada y se asentó a la margen del río Paraná, que era la otra vía de comunicación; la tercera procede de la zona de Río Grande de Brasil y de Paraguay. Con la sanción de la Ley 14.294 comienza el proceso de institucionalización de la Provincia de Misiones, cuyo primer intento fracasa en Septiembre de 1955, concretándose a partir de Abril de 1958, fecha en que se sanciona la Constitución Provincial aún en vigencia.

El desarrollo se sustentó en la puesta en valor productivo de sus recursos naturales y el potencial humano; contrario a la etapa precedente que fue meramente extractiva, esta etapa generó el desarrollo agrícola y la explotación forestal, para finalmente desarrollar instalaciones industriales de alta tecnología que significaron grandes inversiones de capital y la aceleración del proceso de desarrollo regional. Como efecto, se ampliaron las relaciones de la provincia con el entorno, transformándose en el centro de un espacio regional - internacional, siendo nudo de comunicaciones en la región.

- Síntesis Económico – Productiva

Su base productiva es agro - forestal- habiendo explotado bosques nativos en los inicios y habilitado tierras para cultivo- las especies son perennes como la yerba mate,

el tung y el té. Se suman además, las plantaciones estacionales de tabaco y mandioca. Ellos dieron lugar a la agro – foresto - industria, siendo la reforestación de especies exóticas y nativas una actividad que tiene 170.000 Has de bosque implantado. A su amparo florecieron las industrias celulósico - papeleras para la producción de pasta y papel. Este panorama se complementa actualmente con ganadería de campo y bajo monte, granjas y otras actividades como el turismo que ya está integrando estas últimas actividades a sus servicios.

Como fase negativa deben señalarse los alrededor de 28.000 minifundios y 600 aserraderos con maquinaria obsoleta, la falta de crédito agrario, la situación de los títulos de tierras y la necesidad de reconversión que ya se hace imperativa. Como fase positiva pueden mencionarse la electrificación rural, la construcción de rutas y complejos habitacionales.

- Educación

Misiones se encuentra entre las provincias del país que presentan indicadores educativos más desfavorables, considerando las siguientes variables: analfabetismo, escolarización primaria y secundarias y deserción.

De acuerdo con datos del Censo de 1991, el 42 % de los jefes de familia no tenía escuela primaria completa. Esto implica una restricción importante a las posibilidades de reconversión hacia actividades alternativas que exijan capacitación específica. La población rural muestra indicadores educativos aún más desfavorables que la población urbana. A modo de ejemplo: la tasa neta de escolarización de nivel primario es, para el

área urbana, de 94,3% en tanto para el área rural es del 89,5%. En el nivel medio es del 49,9% y en la rural de 15,8%; y para el nivel universitario la tasa de escolarización urbana es del 10,0% mientras la rural resulta del 1,2%.

Si bien hace unas décadas un nivel de educación primario era suficiente tanto para trabajar como para dirigir directamente una chacra, hoy la realidad resulta diferente: es necesario de una gestión integral de la misma lo que conduce necesariamente a la capacitación del ser humano. Esta capacitación debe integrar varios aspectos: el productivo como administrativo; la comercialización, los cambios tecnológicos, la utilización de insumos cuya utilización equivale a riesgo, etc.

De esta manera el cúmulo de conocimientos y capacitaciones incorporadas por la población rural y urbana puede ser considerado como insuficiente, escaso, o hasta perimido al momento de considerar su inserción en un mercado laboral global.

- Organización Político – Administrativa

La Provincia se divide en 17 Departamentos: Apóstoles, Cainguás, Candelaria, Capital, Concepción, Eldorado, Gral. Manuel Belgrano, Guaraní, Iguazú, Leandro N. Alem, Libertador General San Martín, Montecarlo, Oberá, San Ignacio, San Javier, San Pedro, 25 de Mayo.

A éstos a su vez lo conforman 75 municipios, de los cuales 14 pertenecen a la primera categoría, 36 son de segunda y 25 de tercera.

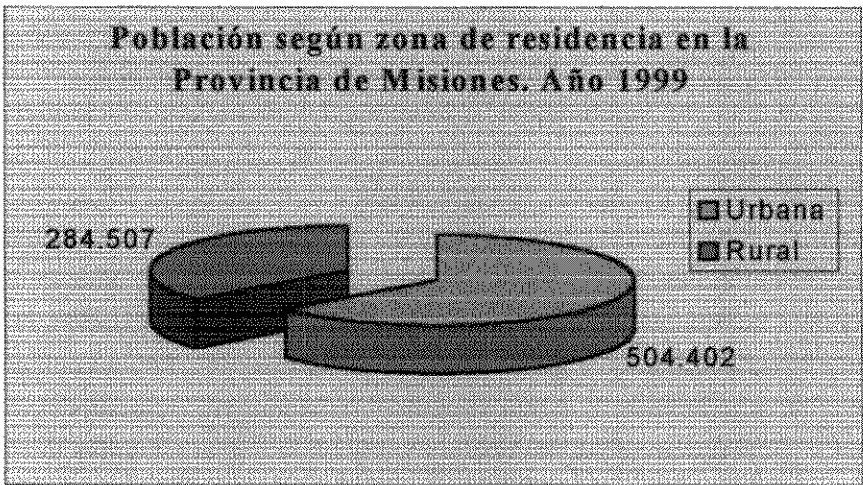
La ciudad capital de la Provincia es Posadas, según datos del Censo de 1991 contaba con una población 232.175 habitantes y 728 hab./km². La población estimada para

1999, de acuerdo con la tasa de crecimiento intercensal 91/80, ascendería aproximadamente a 264.000 habitantes

- Aspectos Socio – demográficos

La provincia de Misiones, según el Censo de Población y Vivienda de 1991, contaba con un total de 788.876 habitantes en 29.801 Km², lo que implicaba una densidad de 26,5 habitantes por km². La población urbana representa para ese mismo año, el 62,6% del total provincial, lo que indicaba que aún en 1991, la población rural representaba un valor cercano al 40%; según figura en el gráfico N°1 que se consigna a continuación:

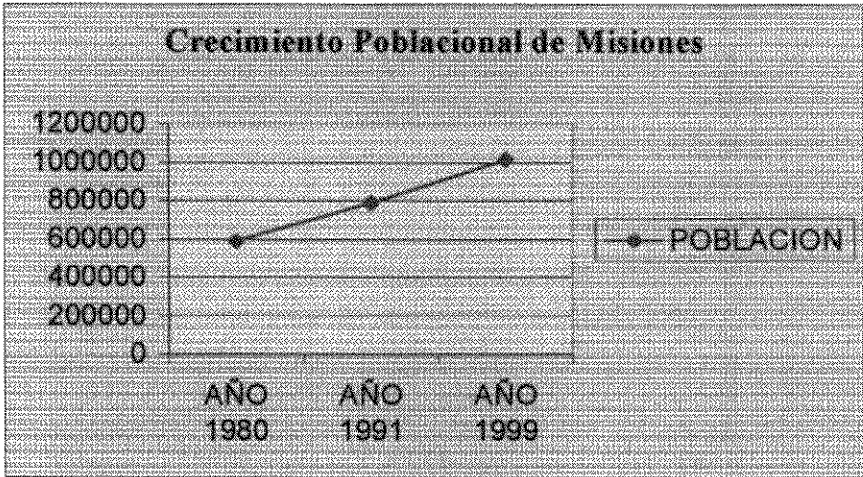
Gráfico N° 1



Fte.: Elaboración Propia en base a datos del INDEC

Hacia finales de 1999, aproximadamente la tercera parte (30%) de la población reside en el municipio donde se ubica la capital provincial: Posadas. Para ilustrar lo mencionado se presenta el gráfico de crecimiento poblacional (N°2) de la provincia en el período 80-99

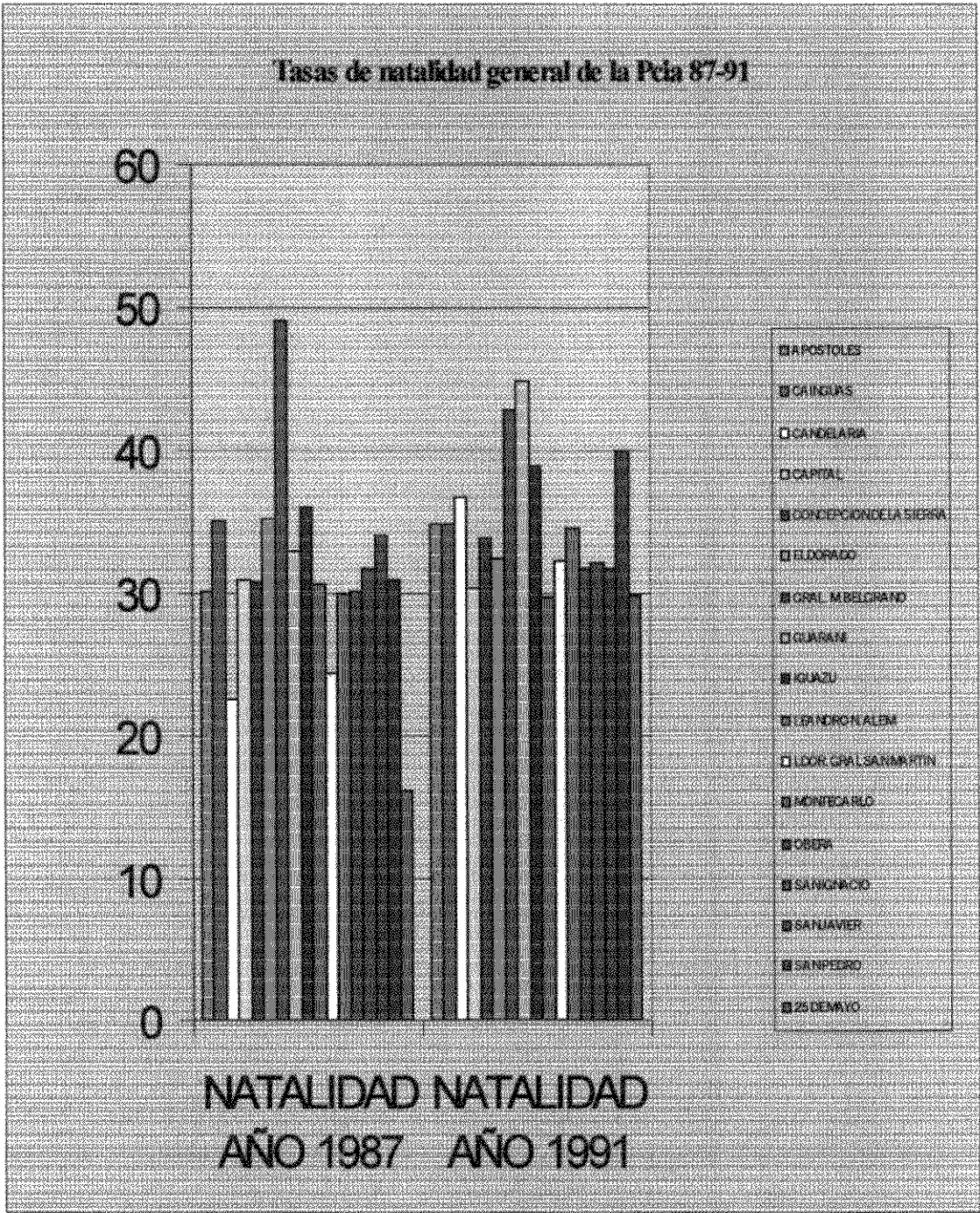
Gráfico N° 2



Fte: elaboración propia en base a datos del INDEC y proyecciones

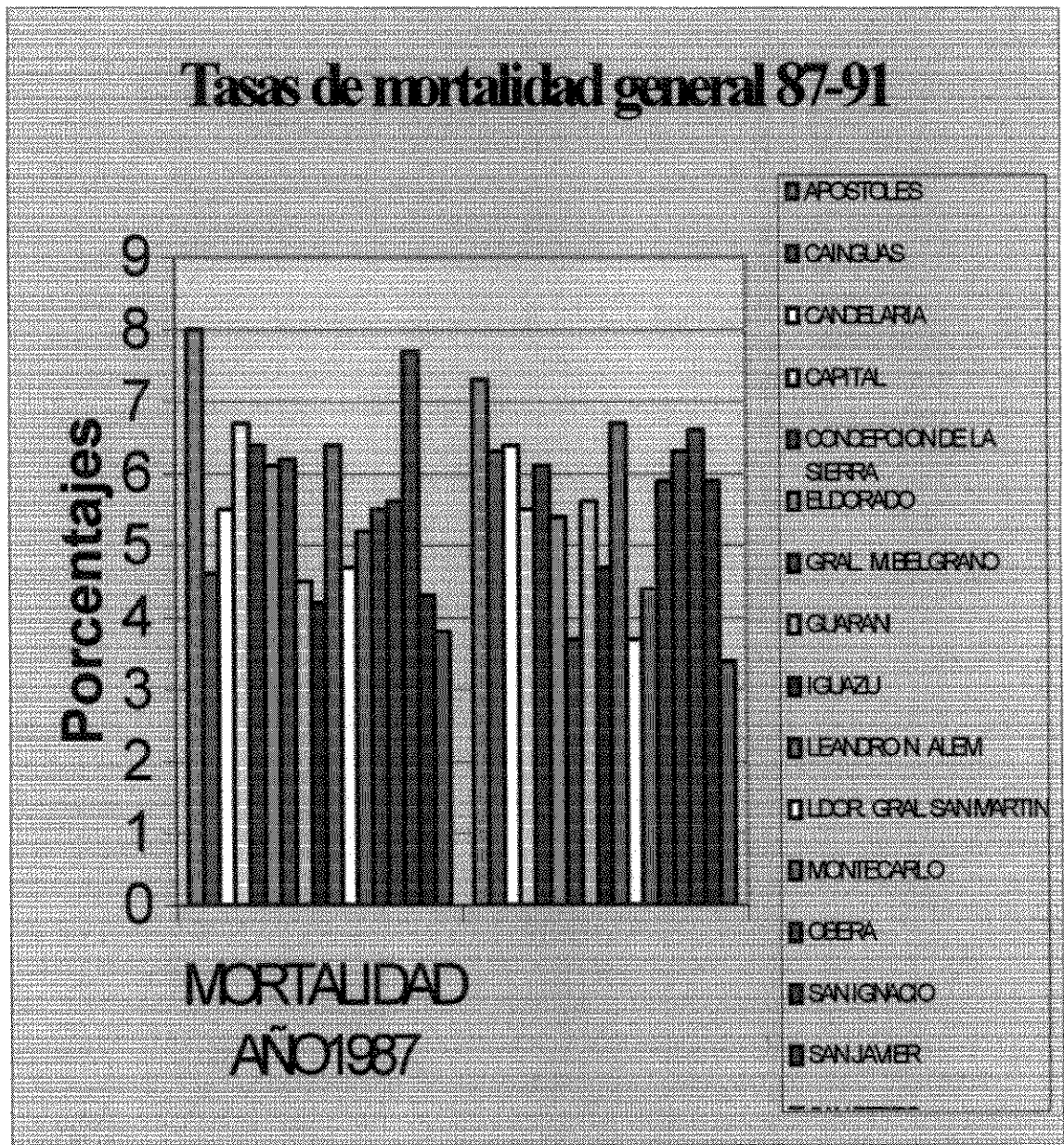
El crecimiento vegetativo anual es del 17,9 por mil, dado por una tasa de natalidad del 23,2 por mil y una tasa de mortalidad del 5,3 por mil. A continuación se grafica las tasas expresadas para el período 1987-1991.

Gráfico N° 3



Fte: Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Salud Pública

Gráfico N° 4



Fte: Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Salud Pública

Si bien la composición de la población en términos de sexo, tendió en las últimas décadas a ser más equitativa, aún hoy, los varones son una mayoría numérica, alcanzado el índice de masculinidad a 101,5 varones por cada 100 mujeres.

Respecto a la distribución por edades, la pirámide de población de Misiones presentaba, según los datos del censo de Población y Vivienda 1991, una base más amplia que la del total del país. Por ejemplo, los habitantes menores de 14 años representan el 40,2% del total provincial, siendo del orden del 30.6% en el “total país”.

En cuanto a la población potencialmente activa (entre 15 y 64 años de edad) ascienden a un 60,5% y 55,3 % respectivamente. Por último, la población de 65 años y más alcanza en la provincia de Misiones una proporción del 4,5%.

Para el año 2000 se prevé un envejecimiento de la población misionera acorde con el resto del país, pero aún así el perfil de la pirámide poblacional provincial contendrá una ensanchada base a partir de la participación porcentual de la población más joven.

El nivel de instrucción de la población provincial, se observa que el 87,5 % ubicado en la franja de 3 años y más ha recibido o en la actualidad se encuentra recibiendo algún tipo de instrucción. En tanto que de la población que en la actualidad no asiste, pero alguna vez asistió a algún establecimiento educativo, un 73 % ha terminado el primario y un 15,9% el secundario..

De acuerdo con el Censo Nacional de Población y Vivienda de 1991, la Población Económicamente Activa de la región representa un 63,3% de la franja etarea de 14 años y más. La población ocupada se distribuye por categoría ocupacional según se detalla en el gráfico siguiente.

Gráfico N° 5

Categoría Ocupacional	%
- obreros o empleados	43,94%;
- trabajadores por cuenta propia o patrones	31,08%;
- servicio doméstico	7,86%
- trabajadores familiares sin remuneración fija (incluido la categoría de ignorado)	17,02 %.

Fte: Elaboración Propia

Misiones cuenta además con un total de 180.586 viviendas particulares ocupadas, a una razón de 4,4 personas por vivienda. Entre las características habitacionales predomina la casa tipo “B”: 49,6%; en tanto el 48% dispone de inodoro o retrete con descarga de agua. En promedio, cada vivienda particular ocupada contiene poco más 1,04 hogares.

A su vez, un 33,6 % de la población (lo que significa un 29,9% de los hogares) sufre alguna necesidad básica insatisfecha (NBI), siendo la condición de hacinamiento la que aparece con mayor proporción en la población misionera: 17,7% (lo que equivale al 11,3% del total de hogares).

Dentro de los municipios que presentan más del 50% de población NBI de la provincia, se encuentran: El Soberbio, Loreto, Mojón Grande, Profundidad, San Pedro y

Santa María. Estos municipios son predominantemente rurales y en su mayoría son de tercera categoría.

Según se consigna en el gráfico N° 6 se presenta esta información discriminando la población NBI por municipios de la provincia, de acuerdo a datos aportados por la Dirección de Estadísticas y censos de la provincia:

LOS MUNICIPIOS DE LA PROVINCIA DE MISIONES

- Su Caracterización

Como se vio más arriba, la provincia de Misiones es un territorio continental que en el contexto de las dimensiones territoriales que conforman la República Argentina, es uno de los más pequeños, después de Tucumán. A su vez y a diferencia de otras provincias de la Región del Norte Argentino, es una de la de mayor densidad de población por cada kilómetro cuadrado. Se agrega a ello, la singularidad de la importante presencia de organizaciones jurídicos y políticas como son los municipios y que en total conforman 75.

Como se sabrá apreciar la descripción de cada uno de los municipios, en los límites de esta sección, estará ausente, privilegiándose, en consecuencia, la tipologización de los mismos a partir de una serie de indicadores que se han construido al efecto. Dos son las estrategias de presentación de información de los municipios en este estudio. El primero esta relacionado con un estudio general, sintético y descriptivo de los municipios analizando algunas variables demográficas y sociales. El segundo corresponde a un estudio comparativo de indicadores a partir de su medición en contextos de categorías de municipios. Esta segunda estrategia permite perfilar ciertas constantes en el comportamiento de las variables y la categoría municipal.

- TIPOLOGÍA DE MUNICIPIOS

- Población en Municipios

De acuerdo con los datos del Censo de Población y Viviendas, el 10% de los municipios menos poblados, sumaban en total 1020 habitantes. Once años después este mismo estrato de municipios acreditaba la presencia de hasta 1013 habitantes, es decir, constituía un estrato de municipios con balance demográfico negativo. Se trataría de Municipios que por la misma dinámica provincial, en las últimas décadas han venido expulsando población sea por agotamiento de los modelos de desarrollo económico vigente en la provincia, sea por agotamiento de actividades productivas tradicionales. Para 1999, se estima que los municipios de este mismo estrato no superarían los 1000 habitantes.

En el siguiente gráfico se expone el listado de tales municipios, su ubicación geográfica y su focalización grupal en el marco de la capacitación a funcionarios municipales que aborda el presente proyecto:

Gráfico N° 7: Zonificación de Municipios por Estratos: Primer Estrato

Municipios	Departamento	Zonificación de Capacitación	Ubicación Geográfica
Fachinal	Capital	Nueve	Capital
Profundidad	Candelaria	Once	Sur
Almafuerte	L. N. Alem	Siete	Sur
Mártires	Candelaria	Once	Sur

Cerro Corá	Candelaria	Once	Sur
Caa-Yarí	L. N. Alem	Siete	Sur

Fte.: Elaboración propia

Un segundo grupo o estrato de municipios está conformado por aquellos municipios cuyo promedio poblacional, para 1980, varía entre los 4.172 y 8630 habitantes. Once años más tarde, el guarismo poblacional descrito para este estrato promediaba un intervalo entre 4754 y 9776 habitantes.

Como se puede apreciar es un estrato que enseña un balance demográfico positivo, constituyéndose en polos de captación de la migración poblacional de municipios de otros estratos y altamente dinámicos en su crecimiento vegetativo. Hacia finales de 1999, se estima que el intervalo promedio de población para este estrato municipal se ubicaría entre los 4975 y 12258 habitantes por municipios.

Gráfico N° 8: Zonificación por Estratos: Segundo Estrato

Municipios	Departamento	Zonificación de Capacitación	Ubicación Geográfica
Capioví	L. General San Martín	Cuatro	Centro
Gobernador Roca	San Ignacio	Seis	Centro
El Alcázar	L. General San Martín	Cuatro	Centro
San José	Apóstoles	Diez	Sur
Concepción de la Sierra	Concepción de la Sierra	Ocho	Sur
Libertad	Iguazú	Uno	Norte
General Belgrano	Gral. M. Belgrano	Uno	Frontera
Garuhapé	L. Gral. San Martín	Cuatro	Centro
Puerto Piray	Montecarlo	Tres	Norte
Alba Posse	25 de Mayo	Tres	Centro
San Ignacio	San Ignacio	Seis	Centro

Campo Viera	Oberá	Cinco	Centro
Colonia Aurora	25 de Mayo	Tres	Centro
Candelaria	Candelaria	Once	Sur
Campo Ramón	Oberá	Cinco	Centro
25 de Mayo	25 de Mayo	Tres	Centro
San Javier	San Javier	Ocho	Sur
Campo Grande	Cainguás	Tres	Centro
Bernardo de Irigoyen	Gral. M. Belgrano	Uno	Frontera

Fte.: Elaboración Propia

Por último, un tercer estrato, el 10% más poblado del territorio provincial, superaba en 1980, un promedio poblacional municipal de 13700 habitantes, evolucionado ese guarismo, a 20.000 habitantes en 1991 y 25150 en 1999.

Gráfico N° 9: Zonificación por Estrato: Tercer Estrato

Municipios	Departamento	Zonificación de Capacitación	Ubicación Geográfica
Leandro N. Alem	L. N. Alem	Siete	Sur
Jardín América	San Ignacio	Seis	Centro
Comandante Andrés Guacurari	Gral. M. Belgrano	Uno	Frontera
San Vicente	Guaraní	Dos	Frontera
Eldorado	Eldorado	Dos	Norte
Oberá	Oberá	Cinco	Centro
Puerto Iguazú	Iguazú	Uno	Norte
Posadas	Capital	Nueve	Capital

Fte.: Elaboración Propia

- Estrato Poblacional Municipal⁵

Una segunda clasificación de los municipios se realizará teniendo en cuenta, la tipología del INDEC para el estudio de asentamientos urbanos. Según esta clasificación,

el total de municipios con menos de 2000 habitantes asciende a los 18 municipios, representando el 24% del total de municipios de la provincia de Misiones.

Estos municipios y su localización geográfica se detallan en el siguiente gráfico:

Gráfico N° 10: Estratificación de Municipios por Cantidad de Habitantes:
Primer Estrato

Fachinal	Capital	Nueve	Capital
Profundidad	Candelaria	Once	Sur
Almafuerte	L. N. Alem	Siete	Sur
Mártires	Candelaria	Once	Sur
Cerro Corá	Candelaria	Once	Sur
Caa-Yari	L. N. Alem	Siete	Sur
General Urquiza	San Ignacio	Seis	Centro
Tres Capones	Apóstoles	Diez	Sur
Colonia Polana	San Ignacio	Seis	Centro
Loreto	Candelaria	Once	Sur
General Alvear	Oberá	Cinco	Centro
Olegario Víctor Andrade	L. N. Alem	Siete	Sur
Santiago de Liniers	Eldorado	Dos	Norte
Bonpland	Candelaria	Once	Sur
Santa María	Concepción de la Sierra	Ocho	Sur
San Martín	Oberá	Cinco	Centro
Florentino Ameghino	San Javier	Ocho	Sur
Gobernador López	L. N. Alem	Siete	Sur

Fte.: Elaboración Propia en base a datos del INDEC

El segundo estrato de municipio, está integrado por aquellos centros cuya población varía entre los 2001 y 10000 habitantes. El número de municipios en este

⁵ Los valores de población que se expone en esta sección refieren a datos estimados para 1999, según los coeficientes de variación intercensal (1991/1980) para cada municipio.

estrato asciende a 35 municipios y representa el 46,7% del total de municipios de la provincia de Misiones. Su listado en extenso, se detalla en el gráfico siguiente.

Gráfico N° 11: Estratificación de Municipios por Cantidad de Habitantes
Segundo Estrato

Mojón Grande	San Javier	Ocho	Sur
Hipólito Irigoyen	San Ignacio	Seis	Centro
Colonia Victoria	Eldorado	Dos	Norte
Arroyo del Medio	L. N. Alem	Siete	Sur
Puerto Leoni	L. Gral San Martín	Cuatro	Centro
Dos Arroyo	L. N. Alem	Siete	Sur
Azara	Apóstoles	Diez	Sur
Caragatatay	Montecarlo	Tres	Norte
9 de Julio	Eldorado	Dos	Norte
Ruiz de Montoya	L. Gral San Martín	Cuatro	Centro
Corpus	San Ignacio	Seis	Centro
Itacaruaré	San Javier	Ocho	Sur
Guaraní	Oberá	Cinco	Centro
Colonia Alberdi	Oberá	Cinco	Centro
Los Helechos	Oberá	Cinco	Centro
Colonia Delicia	Eldorado	Dos	Norte
Santa Ana	Candelaria	Once	Sur
Panambi	Oberá	Cinco	Centro
Santo Pipó	San Ignacio	Seis	Centro
Cerro Azul	L. N. Alem	Siete	Sur
Capióvi	L. Gral San Martín	Cuatro	Centro
Gobernador Roca	San Ignacio	Seis	Centro
El Alcázar	L. Gral San Martín	Cuatro	Centro
San José	Apóstoles	Diez	Sur
Concepción de la Sierra	Concepción de la Sierra	Ocho	Sur
Libertad	Iguazú	Uno	Norte
General Belgrano	Gral M. Belgrano	Uno	Frontera
Garuhapé	L. Gral San Martín	Cuatro	Centro
Puerto Piray	Montecarlo	Tres	Norte
Alba Posse	25 de Mayo	Tres	Centro
San Ignacio	San Ignacio	Seis	Centro
Campo Viera	Oberá	Cinco	Centro
Colonia Aurora	25 de Mayo	Tres	Centro

Candelaria	Candelaria	Once	Sur
Campo Ramón	Oberá	Cinco	Centro

Fte.: Elaboración propia en base a datos del INDEC

El tercer estrato de municipios, indica una población que varía entre los 10001 y los 50000 habitantes. Este estrato es tan numeroso como el primer estrato, 18, y representa el 24% de los municipios de la provincia de Misiones.

Gráfico N° 12: Estratificación de Municipios por Cantidad de Habitantes:
Tercer Estrato

25 de Mayo	25 de Mayo	Tres	Centro
San Javier	San Javier	Ocho	Sur
Campo Grande	Cainguás	Tres	Centro
Bernardo de Irigoyen	Gral M. Belgrano	Uno	Frontera
Colonia Wanda	Iguazú	Uno	Norte
Dos de Mayo	Cainguás	Tres	Centro
Puerto Esperanza	Iguazú	Uno	Norte
Puerto Rico	L. Gral San Martín	Cuatro	Centro
El Soberbio	Guaraní	Dos	Frontera
Garupá	Capital	Nueve	Capital
Aristóbulo del Valle	Cainguás	Tres	Centro
San Pedro	San Pedro	Dos	Sur
Montecarlo	Montecarlo	Tres	Norte
Apóstoles	Apóstoles	Diez	Sur
Leandro N. Alem	L. N. Alem	Siete	Sur
Jardín América	San Ignacio	Seis	Centro
Cdte Andrés Guacurari	Gral. M. Belgrano	Uno	Frontera
San Vicente	Guaraní	Dos	Frontera

Fte.: Elaboración Propia en base a datos del INDEC

El último estrato, está constituido por aquellos municipios que superan los 50000 habitantes. Este estrato está compuesto tan sólo por cuatro municipios, dos de ellos apenas superan los 56.000 habitantes, el tercero se ubica en el orden de los 65.000 y sólo uno (Posadas), contiene a más de 264.000 habitantes.

- Estratos Municipales según Indicadores de Necesidades Básicas Insatisfechas

Para esta tipología de municipios, se han construido tres estratos organizados en torno a las categorías alto, medio y bajo porcentaje de población municipal con NBI.

Teniendo en cuenta esta clasificación, el 44% de los municipios corresponde a la categoría Alto nivel de porcentajes de población municipal con NBI. Existen sólo 19 municipios que presentan bajos niveles porcentuales de población con NBI, este grupo de municipio, representa el 25% de los 75 municipios de la provincia de Misiones; mientras que el número de municipios con niveles intermedio de porcentajes de población con NBI alcanza un total de 23 municipios, siendo la participación relativa de estos municipios del orden del 31%

- Estratos Municipales según cobertura en salud

Sobre una muestra de 61 municipios que brindaron datos sobre la problemática de la cobertura en salud, se han construido categorías de cobertura en salud de la población en municipios. De este total, el 38% de los municipios (23 casos), presentan bajo niveles de cobertura de su población, mientras que sólo en 9 municipios (15%), esta cobertura supera el 50% del total de la población municipal estudiada.

CARACTERIZACIÓN DE LOS TRES TIPOS JURÍDICOS DE MUNICIPIOS

Zonificación o Regiones y Categorías Jurídicas Municipales

- La zona nororiental:

Comprende los departamentos de Guaraní, San Pedro y General Manuel Belgrano; esta zona es fronteriza con el Brasil. Desde el punto de vista de la distribución de los municipios se observa que sobre un total de 5 municipios, 2 corresponden a la categoría Municipios de Primera, dos a las de Segunda categoría y uno a la de Tercera categoría. Esta región o zona provincial contribuye con el 6,7% de todos los municipios provinciales. Participa además, con el 4% de los 25 municipios de tercera categorías; 5,6% de los 36 municipios de segunda categoría y el 14,3% de los 14 municipios de primera categoría.

Desde el punto de vista del total de la zonificación, los municipios de primera categoría representan el 40%, igual que los municipios de segunda categoría. Finalmente los de tercera categoría explican el 20% de los restantes municipios.

- Zona Centro

Es la región o zona provincial con mayor número de municipios (29), como región explica el 39% del total de municipios. Los municipios de tercera categoría de la región centro, contribuyen con el 40% de todos los 25 municipios de tercera categoría; asimismo, representan el 39% de los municipios de segunda categoría y 36% de los municipios de primera categoría.

Al interior de la región, de los 29 municipios, el 35% corresponde a municipios de tercera categoría; 48% a los de segunda categoría y 17,2% a los municipios de primera categoría.

- Zona Norte

Esta zona concentra un total de 12 municipios, es decir, el 16% de los 75 municipios provinciales. Desde el punto de vista de los municipios de tercera categoría, la zona explica el 20% de los municipios de tercera categoría, 11% de los municipios de segunda categoría y 21,4% de las de primera categoría.

Sobre el total de municipios de la zona norte, los municipios de tercera categoría representan el 42%, en segundo lugar se encuentran, con un 33% los municipios de segunda categoría y finalmente con el 25% los municipios de primera categoría.

- Zona Sur

Esta zona es la segunda en términos de mayor número de municipios, participa en el total provincial con 26 municipios, esto es, el 35%. Su composición interna, está constituida por un 11,5% de municipios de primera categoría, 57,7% de municipios de segunda categoría y 30,8% de municipios de tercera categoría. Además, esta zona contribuye con el 21,4% de los municipios de primera categoría, 41,7% de los de segunda categoría y 30,8% de los municipios de tercera categoría.

- Zona Capital

Esta zona, corresponde exclusivamente al departamento homónimo. Está integrado por un total de tres municipios, es decir, el 4% del total provincial. Internamente tiene un municipio en cada categoría. La zona como tal participa con el 7% de los municipios de primera categoría, 3% de los de segunda y 4% de los tercera categoría.

- Urbanización en los Municipios

Este indicador está representado por estratos porcentuales de población urbana en el total municipal.

Como era de esperarse, los municipios de primera categoría son los que poseen mayor número de municipios en el estrato de Alto índice de urbanización. Efectivamente, sobre un total de 14 municipios de primera categoría, 8 poseen altos índices de urbanización.

Los municipios de segunda categoría son significativos entre los estratos de categoría bajos índices de urbanización y los de tercera categoría en mayor proporción en el mismos estrato.

- Población con NBI y categorías de municipios

Se observa una relación inversamente proporcional entre el incremento de los niveles porcentuales de población municipal con NBI y las categoría municipales. Así por ejemplo, los índices más bajos de población con NBI se observan con mayor frecuencia en los municipios de primera categoría (57,1%) que en los municipios de segunda categoría (19,4%) o los de Tercera Categoría (16%).

Contrariamente sobre cada uno de los totales de los tres tipos de municipios, se constata que el alto índice de población municipal con NBI representa entre los municipios de primera categoría el 28,6%, frente al 44% de los municipios de segunda categoría y 52% de los municipios de tercera categoría.

- Nivel porcentual de cobertura en salud

Los mayores niveles porcentuales de cobertura en salud parecen ser semejante entre los municipios de primera y tercera categorías. Así por ejemplo, mientras que entre los municipios de primera categoría, el 25% de los municipios registra elevados niveles porcentuales de cobertura en salud; entre los municipios de tercera categoría ese porcentaje se ubica en el 20% y entre los de segunda categoría tan sólo el 6,9%.

- Hogares y Municipios

El número de hogares se asocia, como era de esperarse, en términos positivos con el incremento en la categoría de los municipios. En este sentido, se percibe que sobre el total de municipios de tercera categoría, el 28% corresponde a estratos cuyo número de hogares no superan 1000 unidades; entre los municipios de segunda y primera categoría se reduce para este estrato de número de hogares al 13,9% y 0% respectivamente.

Inversamente, el estrato de más de 10.000 hogares representa el 100% de los municipios de primera categoría, el 11% de los municipios de segunda categoría y el 0% de los de tercera categoría.

- Escolarización de Jefes de Hogares y Municipios

Los índices de asistencia escolar (analfabetismo absoluto y funcional) guardan correlación con las categorías de municipios. Así entre los municipios de primera categoría, el estrato alto representa el 21,4% frente al 30,6% de los municipios de segunda categoría y 48% de los municipios de tercera categoría

- El Perfil Productivo de los Municipios de la Provincia de Misiones.

En esta etapa de la investigación el estudio estará focalizado en el análisis de las características de los municipios en Misiones atendiendo a su posible asociación con determinadas variables económicas, sociales y políticas; se comprende que en este informe se incluya una caracterización socioeconómica general de la provincia con especial referencia a los siguientes aspectos: composición de la población según tipo de asentamiento rural - urbano, migraciones entre los asentamiento mencionados, distribución de la tierra y los cultivos predominantes, y, finalmente, características de la Población Económicamente Activa PEA por categoría socio ocupacionales y por sector.

- La composición de la población según asentamientos

Los resultados arrojados por el censo de población de 1980 ubicaron a Misiones como la provincia que posee mayor porcentaje de población rural del país con el 49%¹. En el periodo 1960-80, la población rural del país fue paulatinamente perdiendo importancia , por cuanto representó el 26,8% en 1960, el 20,8% en 1970 y el 17,0% en 1980. Otro elemento demográfico digno de señalar es que Misiones detenta una de las más altas tasas de densidad poblacional del país: 20 habitantes por Km²

En el censo de población de 1991 la población rural de Misiones disminuye su importancia, al descender al 31%³, pero aún así mantiene un peso de relativa importancia al compararla a otras provincias. La densidad poblacional para el censo de 1991 es de 34,65 personas por kilómetro cuadrado. Esta característica demográfica obedece a que la economía de Misiones es de base agraria⁴, apoyada en rubros productivos vinculados a la agroindustria y a la forestación . Entre los que sobresale la

yerba mate, el té, el tabaco, el tung y variedades forestales destinadas para la producción de pasta celulósica y maderas aserrables.

Mientras que la mayor parte de la actividad agrícola se localiza en la zona centro de la provincia, la producción forestal se extiende en la zona del Alto Paraná (Departamentos de Iguazú, Eldorado y Montecarlo). En la zona centro - predominantemente agrícola y en la zona norte de la zona de campo predomina la pequeña propiedad familiar que se vincula, desde el punto de vista económico, a cultivos de subsistencia como el poroto, la mandioca, el maíz. y también al cultivo del tabaco.

- Migraciones rural - urbana.

Pese a que el espacio agrario ofrece recursos naturales para encarar actividades productivas eventualmente rentables, las condiciones en las últimas décadas no han sido beneficiosas para todos los estratos de productores rurales. Así los productores agrarios se han visto castigados por crisis periódicas provocando la migración de su población hacia los centros más poblados en búsqueda de trabajo. Hecho que se fue intensificando desde la década del 60 en la que el éxodo de la población rural se dirigió con frecuencia hacia los barrios periféricos de Posadas contribuyendo a la formación de los conocidos bolsones de pobreza y marginalidad. Debe agregarse que el desplazamiento poblacional de países vecinos (Paraguay y Brasil) tienden a asentarse tanto en el sector rural como urbano de Misiones.

- Distribución de la tierra en el sector rural.

Como se podrá apreciar en la siguiente tabla, la actividad agraria de la provincia se halla conformada por aproximadamente 47.489 explotaciones. El 60.63% de estas explotaciones son menores de 25 hectáreas, lo cual describe un alto porcentaje de pequeñas parcelas que deben ser catalogadas como genuinos minifundios en razón de su exiguo tamaño como unidad productiva. Obsérvese que cerca de 42.973 explotaciones tienen menos de cien hectáreas, siendo la suma de sus superficies aproximadamente 987.089 has (40% del total).

Gráfico N° 13 - Número y Superficie total de Explotaciones en Misiones

Rango	Total de Superficie	%	% Ac.	Número Propiedades	% Ac.	%
0-5	17.087	0.68	0.68	8.209	17.29	17.29
5-25	464.544	18.60	19.22	24.905	52.44	69.63
25-50	367.451	14.71	33.99	10.694	22.52	92.25
50-100	149.486	5.98	39.97	2.18	6.61	96.86
100-200	82.656	3.31	43.28	621	1.31	98.17
200-500	134.377	5.38	48.66	429	0.90	99.07
500 – 1000	127.645	5.11	53.77	189	0.40	99.47
+ de 100	1.154.960	46.28	100	254	0.53	100
TOTALES	2.498.206	100		47.489	100	

Fte: Tenencia de la tierra en Misiones. De la Encina – Gonzáles, Seplac. 1981

La precariedad de la posición de los pequeños productores se agrava al considerarse la situación jurídica de la tierra que explotan. Se estima que 18.787 explotaciones no poseen títulos de propiedad que representan 499.496 has. que es el equivalente , dicho sea de paso, al 50% de las superficie cultivada

El total de las explotaciones de menos de cien hectáreas proveen el 80% de las superficie bajo cultivo de la provincia, lo que da la pauta de una alta concentración de la tierra en propietarios que regularmente no la tienen en explotación. Circunstancia que

coexiste, como ya se destacó, con un importante porcentaje de productores con explotaciones pequeñas. Dicho de otro modo, hay un 97 % de productores que ocupan el 40% de la superficie y un 3% de productores restantes que disponen de un 60%.de las tierra en explotación en la provincia.

Las explotaciones de más de 500 Has están dedicadas principalmente a la extracción del monte nativo y a la forestación en gran escala.(Rosenfeld y Perelmiter 1987). Con respecto a esto, un detallado estudio, ya mencionado , señala que el ciclo actual de la reforestación significa un claro impulso a la concentración de tierras y capitales en la zona, alentados hasta tiempos recientes por la política impositiva y crediticia nacional. –

- Los Cultivos Comerciales

Los cultivos más importantes de la provincia son la yerba mate, el té, y en los últimos tiempos el tabaco. Se podría afirmar que los cultivos de yerba mate y té generalmente está en manos de pequeños y medianos productores, que a diferencia de los productores de tabaco tienen mayor posibilidad de mejorar su calidad de vida.

Si se observa la tabla siguiente (Nº:2) rápidamente se detecta que los productores de yerba tienden a concentrarse en las explotaciones de menos de 15 hectáreas, ya que un 87% de productores planta el 54% de la superficie total. Mientras que en el cultivo de té, la mayor cantidad de explotaciones se encuentran en los estratos de más de 15 hectáreas, así se tiene que un 77% de las explotaciones concentra el 93% de la superficie total plantada.

Gráfico N° 14: Superficie de Explotaciones para los Cultivos de Yerba y Té

Nº de productores					Superficies en Has				
	Yerba			Té		Yerba		Té	
Estra-Tos	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	
	0-5	5.797	43	74	1	22.901,40	15	215,95	.1
	5-10	4.362	32	316	6	35.425,68	24	2.212,04	.9
	10-15	1.656	12	975	16	21.795,23	15	11.902,35	6
	15-25	1.009	8	1607	26	19.928,02	13	31.999,02	18
	25-35	298	2	1919	31	8.841,65	6	51.405,77	28
	35-50	178	1	624	10	7.427,56	5	25.495,56	14
	50-100	133	1.3	471	8	8.930,85	6	29.174,34	16
	100 y (+)	92	.7	121	2	24.135,85	16	30.775,06	17
	Total	13.525		6.107	100	149.386,24	100	183.179,82	100

Fte: Elaboración propia en base a Estadística de Cosecha Zafra 1990 (provisorias al 11/7/91) del trabajo en preparación del Ingeniero Víctor Rosenfeld (Ministerio de Asuntos Agrarios).

Los datos sobre el Té fueron extraídos del CFI (1991), es de señalar que el censo a productores de té omite a cerca de 2000 productores por deficiencias en la manera que se realizó la recolección de la información.

Respecto al cultivo del tabaco hay que decir que es uno de los pocos cultivos anuales significativos en la producción agrícola de la provincia. Las peculiares características de las condiciones de su producción determinan que un numeroso contingente de pequeños productores que se consagren a él. Al ser un cultivo anual con ingresos asegurados induce, a muchos productores, a sembrarlo junto con otros cultivos de igual régimen. En efecto, el 74% de los productores lo combina con mandioca, maíz o poroto.

Desde el punto de vista geográfico el 80% de la producción se concentra en la zona centro de la provincia, en los departamentos de Leandro N. Alem, Cainguás, 25 de

Mayo y Guaraní; siendo el departamento 25 de mayo el que concentra la mayor cantidad de productores. El tamaño promedio de la explotación es muy pequeño (aproximadamente una hectárea). En su gran mayoría es un cultivo propio de pequeños productores familiares. Es de señalar que para la campaña 91-92 el número de productores alcanzó su pico más alto al superar los 20.000. No obstante este número tiende a fluctuar en función de la demanda internacional.

CAPITULO II

1 – Caracterización de los municipios, gobierno, instituciones, actividades económico – productivas locales, actividades educativas, de salud, de acción social, ONGS. Programas en vigencia.

1.a - Trabajo de relevamiento de la información disponible a nivel nacional, provincial y municipal. Análisis y síntesis de datos existentes: INDEC, cámaras, municipios.

1.a.1 - En el presente término de referencia y a partir de la presentación global del aspecto provincial, se comienzan a consignar características generales y particulares relacionadas directamente con las realidades municipales del territorio provincial. Para concretar este objetivo se procedió a relevar la información estadística disponible en las reparticiones públicas y privadas pertinentes (Dirección de Estadísticas y Censos – Sistema de Información Provincial – SIEMPRO -, Secretaría de Comercio Exterior, Dirección de Personas Jurídicas de la Provincia, Ministerios, Cámara de Comercio e Industria, entre otros.)

Por otra parte, la información secundaria se completó con entrevistas a informantes claves, esto es, a funcionarios de organismos públicos y privados . de esta manera se construyeron los datos primarios que guían el presente trabajo.

1.a.2 – La primera aproximación relacionada con la temática se realiza a partir de una regionalización o clasificación territorial de los municipios. Dicha clasificación responde a características económicas y socio- demográficas que definen con alguna homogeneidad un ámbito territorial determinado.

Los indicadores tenidos en cuenta son: a) tipo de producción (sector de la producción dominante: agrario, industrial, terciario; tipos de cultivos, características de

la producción,), b) tipo de asentamiento, rural - urbano, c) características demográficas (población total, densidad, crecimiento).

La importancia de la regionalización de la Provincia de Misiones consiste en que permite un reordenamiento en regiones con ciertos rasgos comunes y de carácter estructural. Se busca poder interpretar en sus poblaciones las conductas no sólo de cara a los recurrentes problemas comunes que los liga sino también en relación con la orientación de la acción municipalista. El recurso de la regionalización permite ensayar conjeturas para comprender en que medida los problemas comunes de cada zona exhiben rasgos recurrentes desde el punto de la gestión municipal.

1.a.2.1 - Las Zonas o Regiones delimitadas son:

a) Zona Sur o de Campo

Comprende la zona sur de la provincia y abarca los Departamentos: Capital, Apóstoles, Candelaria, Concepción y San Javier. Se distingue por presentar un paisaje de campo, con tierras aptas para ganadería; los Departamentos de Apóstoles y Concepción son también, al mismo tiempo, importantes productores de yerba mate. Sus poblaciones respectiva ascienden a 29.032 y 8.245 habitantes

En el departamento Capital donde se destaca la ciudad de Posadas - capital de la provincia- que contiene un 99% de asentamiento urbano. Con un elevado e importante peso poblacional que llega a los 204.361 habitantes contiene al 25.85% del total de la población provincial. Su densidad es de 663,51 habitantes por kilómetro cuadrado, y el total del departamento es de 219.083.habitantes En cuanto a su matriz económica hay que decir que Posadas se basa principalmente en el sector terciario.

Los departamentos Candelaria y San Javier se caracterizan por ser zonas de economía agraria en deterioro. Candelaria combina grandes extensiones de tierras con pequeñas explotaciones familiares y su número de habitantes es de 15.191. En San Javier predominan las pequeñas explotaciones que, junto a los cultivos de subsistencia, emprenden otros cultivos como alternativas comerciales tales como el tabaco y la caña de azúcar. Este departamento cuenta con 17.696 habitantes.

Esta zona cuenta con 289.248 habitantes, lo que equivale decir con el 36,60% del total provincial. Su mayor aporte, como ya se indicó, proviene del municipio de Posadas. La densidad poblacional de esta zona es de 63,67 personas por kilómetro cuadrado. Hay localidades que aportan muy poca población y con baja densidad demográfica como son: Fachinal y Profundidad con apenas 1,10 y 2,48 personas por kilómetros cuadrados, respectivamente.

Cuando se releva la zona en relación al crecimiento poblacional se observa que tres de los dieciocho municipios tuvieron saldo negativo (entre -0,08 a -5,28). Los municipios que tuvieron saldo favorables pueden ser categorizados del siguiente modo: 28% (cinco municipios), con crecimiento bajo (entre 0,03 hasta 1,32); el 39% -(siete municipios) con crecimiento medio (entre 1,58 a 2,56) y el 17% (tres municipios), con crecimiento alto (entre 2,70 a 16,17). El crecimiento promedio de los municipios de la zona de campo muestra una tasa anual favorable del 2,11%.

En cuanto al tipo de asentamiento dominante esta zona tiene mayor porcentaje de municipios de tipo rural (66%) que de tipo urbano. No obstante, ninguno pertenece a la categoría predominantemente rural o predominantemente urbano.

En cuanto a los indicadores educativos, en esta región se concentra el 17,79% del total de unidades educativas provinciales, es decir, una existencia real de 156 unidades educativas de las 860 censadas en toda la provincia. En tanto el departamento con mayor número de unidades educativas es Capital con 90 unidades educativas, esto es un 10,47% del total censado, las que albergan a 43.935 educandos entre el primer ciclo de la E.G.B. o entre 4 y 7 grado de la escolaridad primaria. A su vez el departamento con menor número de unidades educativas es Concepción, que registra solo 17. Se podría hablar de un promedio de unidades educativas por departamento de 31.

En cuanto a la tasa de repitencia para el departamento Capital se aproxima al 10%, resultando un valor levemente superior al de Apóstoles, que se estima en el 9%, como también muy inferior a los de las demás zonas analizadas. Por ejemplo, en el departamento Capital sobre un total estimado de 41930 educandos de la EGB, 4193 alumnos indicaban haber repetido un curso en el año 1996, mientras el departamento de Apóstoles presenta el menor porcentaje de repitencia de la zona y a nivel provincial, en tanto Concepción representa uno de los departamentos con mayor proporción de fracasos escolares tanto de la zona como de la provincia.

En síntesis, la mayor parte de los municipios de esta zona son de tipo rural aunque este dato resulta algo inconsistente tan pronto se constata que el grueso de la población de la zona se encuentra en la ciudad de Posadas con asentamiento predominantemente urbano.

b) Zona Agrícola

Comprende la zona centro y abarca los Departamentos de: Leandro N. Alem, San Ignacio, Oberá, Libertador Gral. San Martín y Cainguás. Se caracteriza por ser una zona de producción de cultivos perennes agroindustriales como la yerba y el té. En años anteriores fue importante el Tung, siendo hoy un cultivo en desaparición. También es de presencia importante la producción de tabaco en los Departamentos de Alem y Oberá que concentran, además, el 15% y el 7% de los productores minifundistas. En el Departamento de Oberá se destaca el municipio del mismo nombre con una población de 28.966 habitantes siendo esta ciudad la segunda en importancia de la provincia, después de Posadas, su densidad alcanza a 296,92 habitantes por kilómetro cuadrado.

Le siguen en orden de importancia los municipios de Leandro N. Alem - en el Departamento del mismo nombre- con 20.813 habitantes, Jardín América en el Departamento San Ignacio, con 20.342 habitantes, Aristóbulo del Valle - en el Departamento Cainguás, con 19.999 y Puerto Rico con 15.467.-Departamento Gral. San Martín-.

Esta zona es también la segunda en orden de importancia en cuanto a densidad poblacional con 35,68 habitantes por km². Asimismo es de destacar que la zona alberga a 34 municipios, esto es, el 45,33% del total de los 75 municipios de la provincia, lo que da un panorama de la extrema fragmentación de la zona en pequeñas localidades. Sin embargo, el mayor peso relativo de la población se encuentra concentrada tan solo en cinco municipios. Así Jardín América, Leandro N. Alem, Oberá, Puerto Rico y Aristóbulo del Valles contienen 122.644 habitantes, lo que equivale decir el 48,7% del

total de la zona (251.779). La tasa de crecimiento promedio anual por municipio en la zona agrícola es de -0,64%.

En cuanto al tipo de asentamiento es predominantemente rural. En efecto, se observa que el 67% es totalmente rural, el 19% predominantemente rural, el porcentaje restante (14%) es de tipo urbano, de los cuales solamente el 3% es predominantemente urbano y el 11% totalmente urbano.

Con relación a los indicadores educativos, esta zona alberga a una población escolar de 48.205 alumnos, lo que representa el 27,16% del total provincial., los que cuentan con 284 unidades educativas (33,02% del total provincial). Oberá es el departamento que concentra la mayor proporción de alumnos y unidades educativas al interior de la región con los siguientes valores: 38,83% y 33,80%. el departamento de General San Martín se encuentra en el extremo opuesto, con los menores aportes al respecto.

Los fracasos escolares de esta zona se aproximan a un 13%, lo que representa un total de 6174 alumnos repitentes en 1996.

En cuanto al analfabetismo, la población sumaba un total de 13359 personas, la cual en relación con el total de la población de 10 años y más representa el 8,9%, o sea, una de cada 10 personas de la zona en ese tramo de edad no sabía leer ni escribir. Sobre el total de analfabetos de la provincia esta zona posee un 28,3% de analfabetos.

c) Zona Forestal o del Alto Paraná

Comprende los Departamentos de: Montecarlo, Eldorado e Iguazú. Económicamente se distingue por la importancia de la reforestación y la

industrialización de la madera: pasta celulósica y maderas aserrables. En el Departamento de Eldorado se destaca el municipio del mismo nombre cuya importancia económica estriba en la industria de la maderas aserrables; en tanto que las plantas industriales de pasta celulósicas se hallan emplazadas en los municipios de Piray y Esperanza, Departamentos de Montecarlo e Iguazú respectivamente.

La población de esta zona suma 143.712 habitantes y su densidad media de población es de 28,79 habitantes por kilómetro cuadrado, su tasa de crecimiento promedio anual es de 3,04%. En cuanto al tipo de asentamiento esta zona exhibe una extrema polarización sin que se descubran municipios "intermedios", siete de los doce municipios son urbanos y cinco son de tipo rural.

La presente zona contiene 127 unidades educativas que representan el 14,77% de total provincial. El departamento de Eldorado aporta el 41,7% del total de unidades en la zona en tanto Montecarlo reduce su participación a 8,8%.

La repitencia indica un valor del 14% lo que la equipara con la zona centro, siendo inferior al de la zona sur y superior a la zona Capital. Sólo el departamento Eldorado disminuye el valor al 13%, manteniéndose las restantes en 14%.

En cuanto al analfabetismo, la población de 10 años y más de esta zona, al Censo 1991 que expresaba no saber leer ni escribir era de 12037 personas, esto es, el 25,5% del total de la provincia de Misiones.

d) Zona de Frontera

La característica principal de esta zona es la escasa población y las grandes extensiones de tierra con monte nativo sin habitar. La actividad económica recurrente es

la extracción de madera nativa la que coexiste con la producción minifundista del tabaco. El 55,1% de los productores misioneros de tabaco se encuentran en la zona, así el Departamento 25 de Mayo concentra el 23% de los productores, Guaraní el 22%, General Manuel Belgrano el 5,10% y San Pedro el 5% .

La población total de esta zona es de 85.406 habitantes, representa el 10,8% de total provincial y la densidad media poblacional alcanza a 10,46 habitantes por kilómetro cuadrado. La tasa promedio de crecimiento anual por municipio es de 6,82%. En relación a la distribución de la población según asentamiento esta zona es predominantemente rural: cuatro municipios son absolutamente rurales, cuatro predominantemente rurales, solamente uno predominantemente urbano y ninguno de tipo urbano.

Esta región suma un total de unidades educativas de 206 – 23,95% permitiendo albergar un total de alumnos de 29946 (16,87%). Se puede caracterizar esta zona de frontera – con respecto al resto - como aquella con mayor proporción de secciones múltiples en el total provincial. Otro dato de interés es que en esta zona se concentra el 15,7% de la población en el grupo etáreo comprendido en 13-19 años.

El nivel de repitencia supera el 10,75%, siendo la retención algo inferior al 42,6%

Con estas características se puede decir que la zona de frontera muestra ser la región en la cual la capacidad del sistema educativo resulta débil, poco eficaz, escasamente efectivo y/o eficiente.

Por su parte, el analfabetismo representa un 25,5% del total de analfabetos, siendo similar a la zona norte pero con indicadores educativos y población en condiciones más desfavorables.

1.a.2.2 - Resumen de la Regionalización

a) La zona de Campo: es la que cuenta con mayor cantidad de población provincial, reúne el 36,40% del total al igual que su densidad que es de 63,67 personas por kilómetro cuadrado. La mayoría de sus municipios, esto es, 12 de 18 detentan un crecimiento promedio de tipo medio y bajo. Sus municipios son o bien rurales (10) o bien urbanos (8). No existen, en consecuencia, municipios en niveles intermedios (ver tabla nº 4). En lo referido al crecimiento poblacional se encuentra en el orden del 2,11% promedio por municipio, es decir, es una de las zonas de menor crecimiento.

b) La Zona Centro: o agrícola es la segunda en orden de importancia en cuanto a cantidad de población, aporta el 31,68% del total provincial. La densidad de población es de 38,68 personas por kilómetro cuadrado. De los 36 municipios con los que cuenta 14 tienen un crecimiento bajo y 12 con crecimiento negativo, además es la única zona con crecimiento negativo en el orden de -0,64% promedio anual por municipio. Asimismo, es la zona más rural ya que cuenta con 24 municipios totalmente rurales y solamente 4 totalmente urbanos, es decir el 86% de sus municipios se ubican entre totalmente rurales y predominantemente rurales.

c) La Zona Alto Paraná: es la tercera en importancia en cuanto a la cantidad de población, reúne a 143.712 habitantes, lo que representa el 18,08% del total provincial.

Su tasa promedio de crecimiento anual por municipio es de 3,04%, lo que la ubica en el segundo lugar después de la zona de Frontera. La densidad de población es de 28,79 personas por kilómetro cuadrado. En cuanto al crecimiento por municipio se observa lo siguiente: del total de 12 municipios cinco tienen crecimiento negativo, cinco crecimiento alto, ocho crecimiento medio y uno crecimiento bajo. Al igual que la zona de Campo esta zona se encuentra polarizada entre municipios totalmente rurales y totalmente urbanos: 5 y 7 respectivamente.

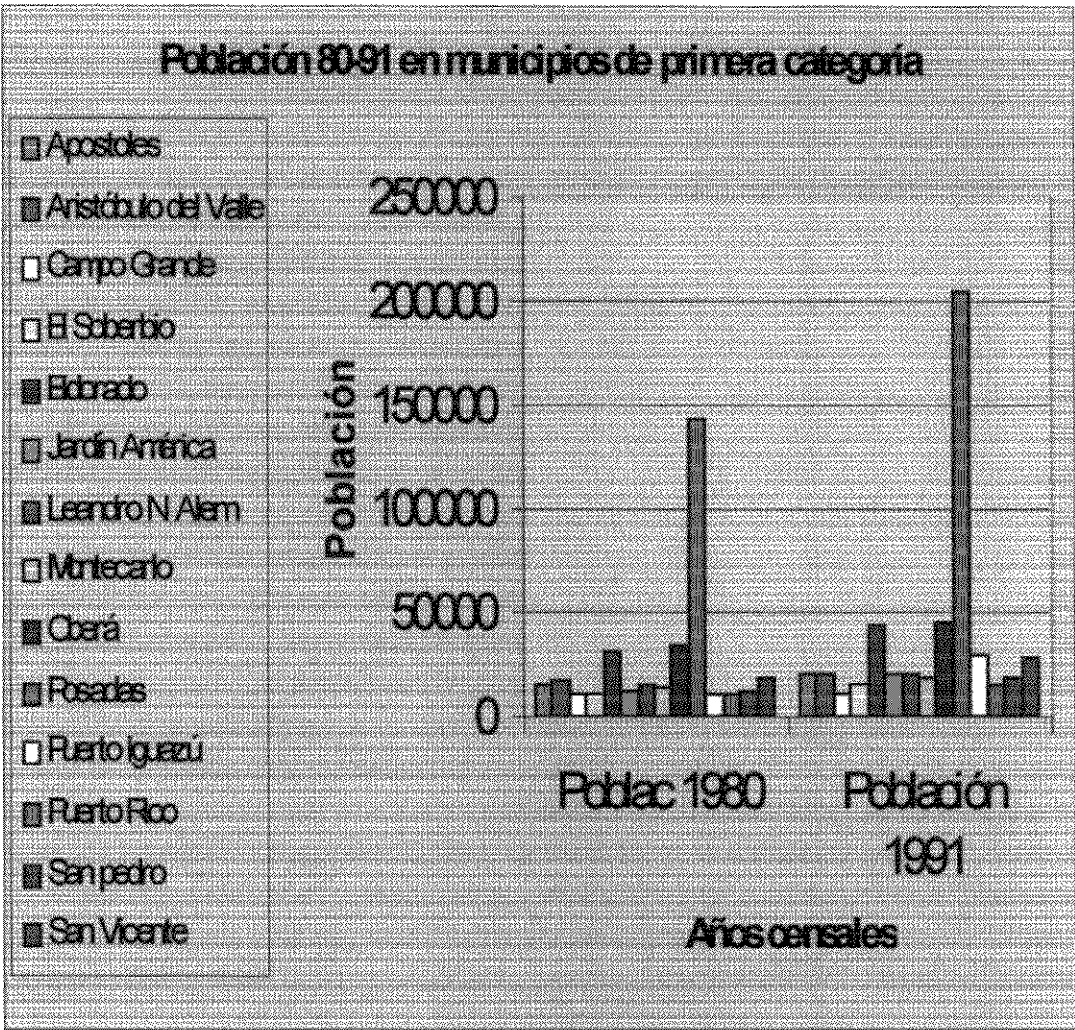
d) La Zona de Frontera: es la de menor cantidad de población con 110.063 habitantes, lo que representa el 13,84% del total provincial. Posee una densidad de tan sólo 10,46 personas por kilómetro cuadrado promedio por municipio, y en virtud de ello también se la denomina zona despoblada. Justo es decir que se trata de la zona de mayor crecimiento, 6,82% promedio anual por municipio. Es la zona de menor índice de urbanización puesto que de nueve municipios solamente uno es predominantemente urbano, cuatro predominantemente rurales y cuatro totalmente rurales.

Finalmente, se puede decir que la zona más urbanizada y poblada es la Zona de Campo. La que dispone de más municipios rurales es la Zona Agrícola. La Zona Forestal es la que registra mayores niveles de actividad industrial y la Zona de Frontera se presenta como la de menor urbanización y población de todas.

1.a.2.3 -A fin de ilustrar lo hasta aquí presentado, se elaboran los gráficos, en los cuales se presentan datos obtenidos en la Dirección de Estadísticas y Censos de la Provincia. Los mismos fueron utilizados como fuentes secundarias de información que permitieron

la construcción - por parte del equipo - de indicadores propios para la aproximación al trabajo de campo.

Gráfico N° 15



Fte: Elaboración propia en base a datos del INDEC

Gráfico N° 16



Fte. Elaboración propia en base a datos del INDEC

Gráfico N° 17:

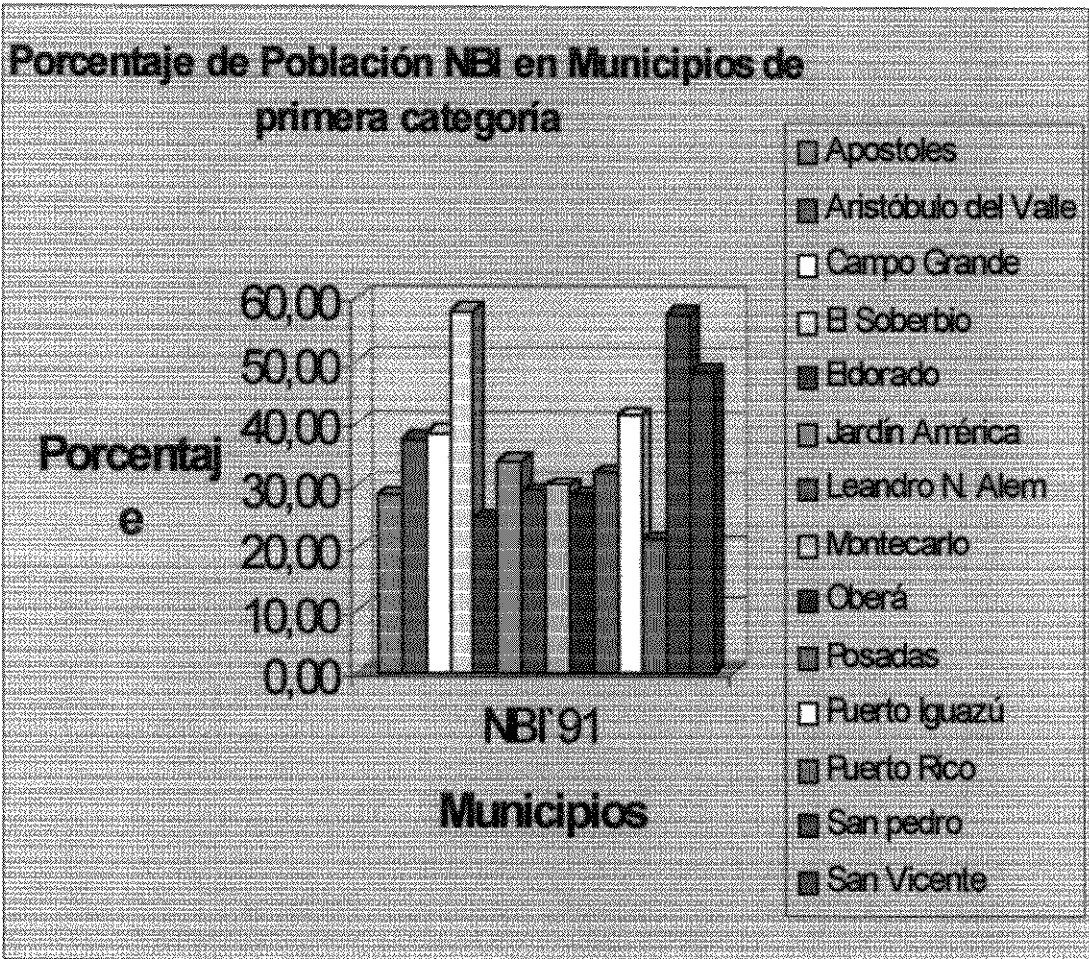


Gráfico N° 18

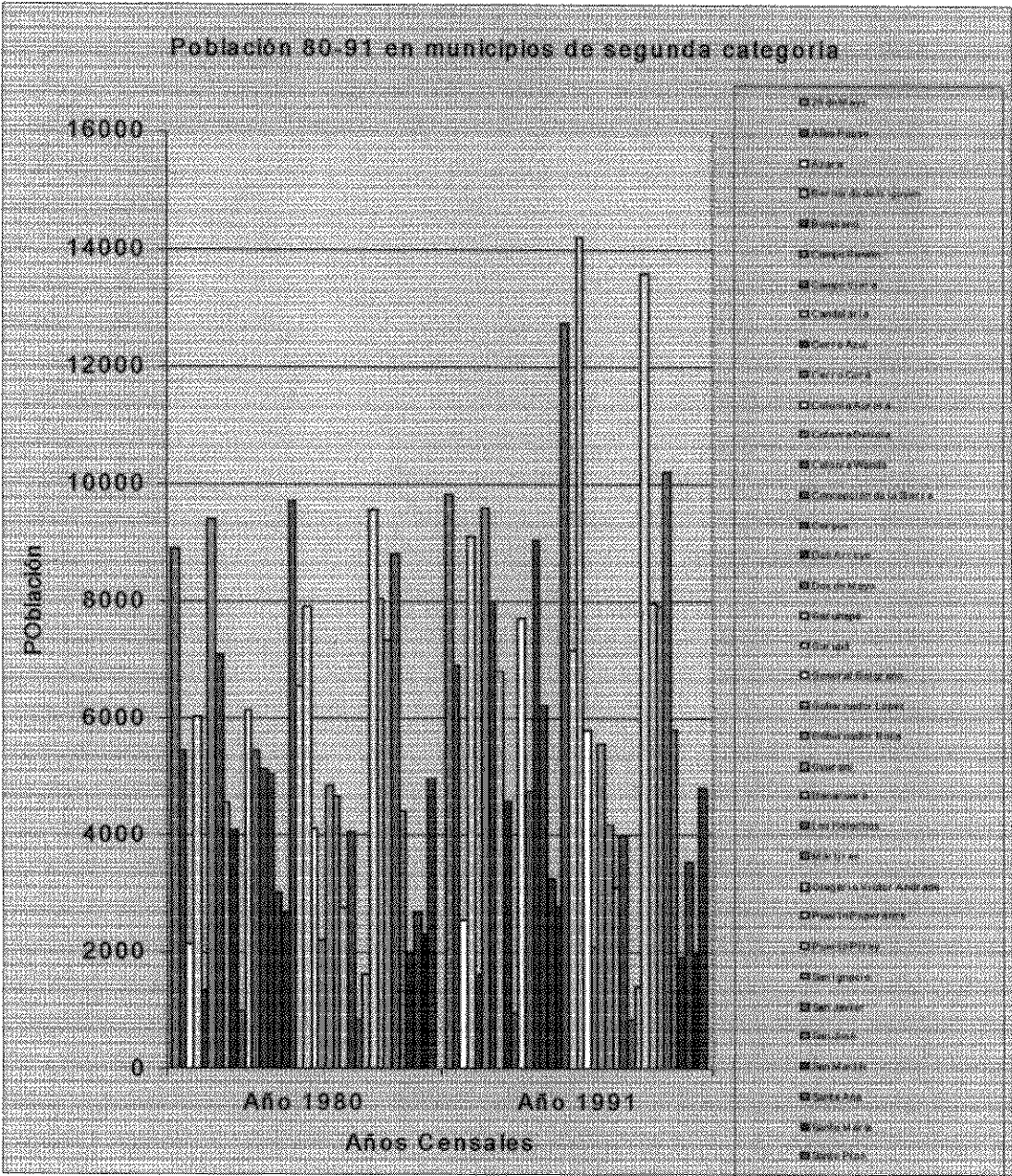


Gráfico N°19

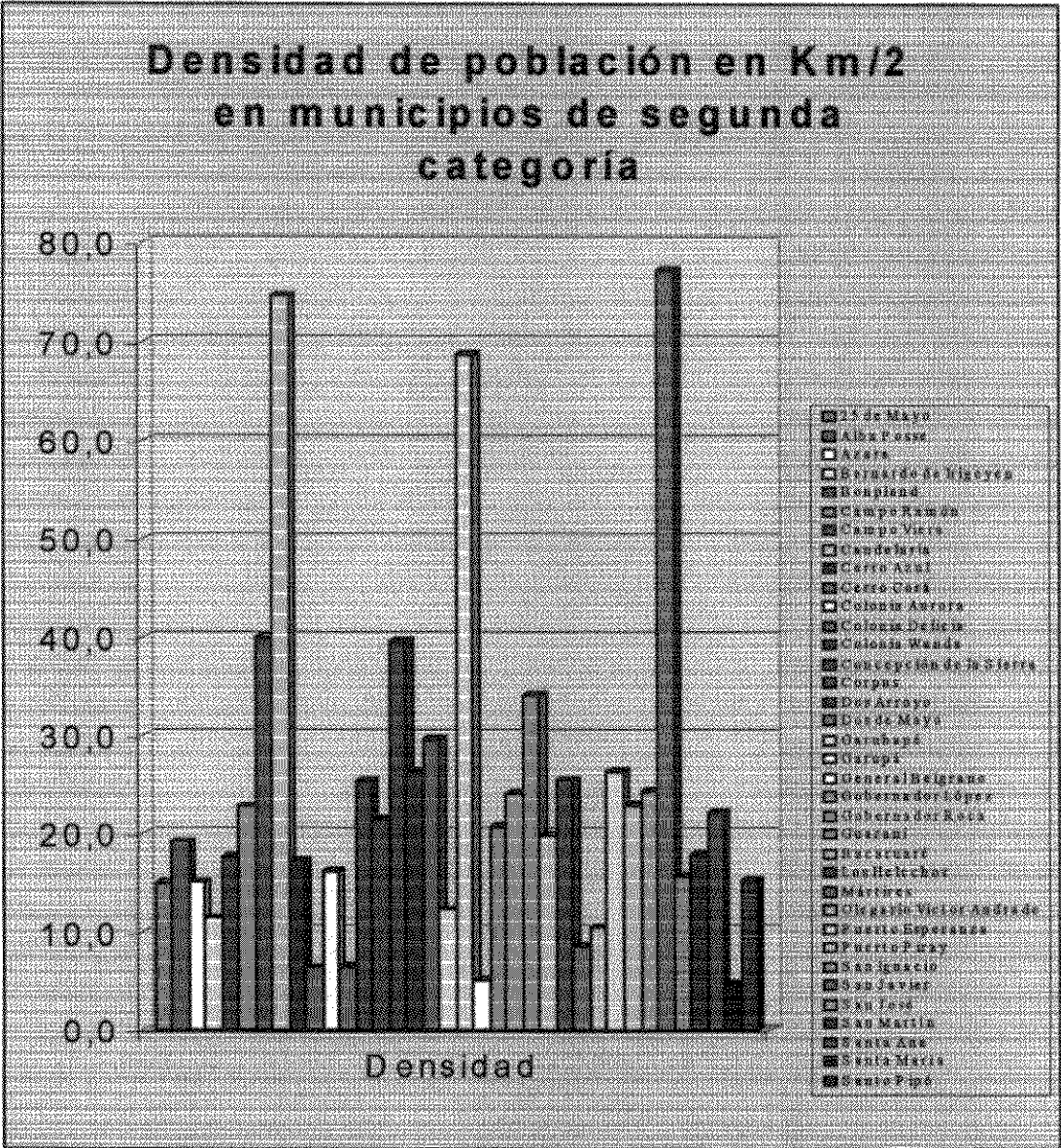
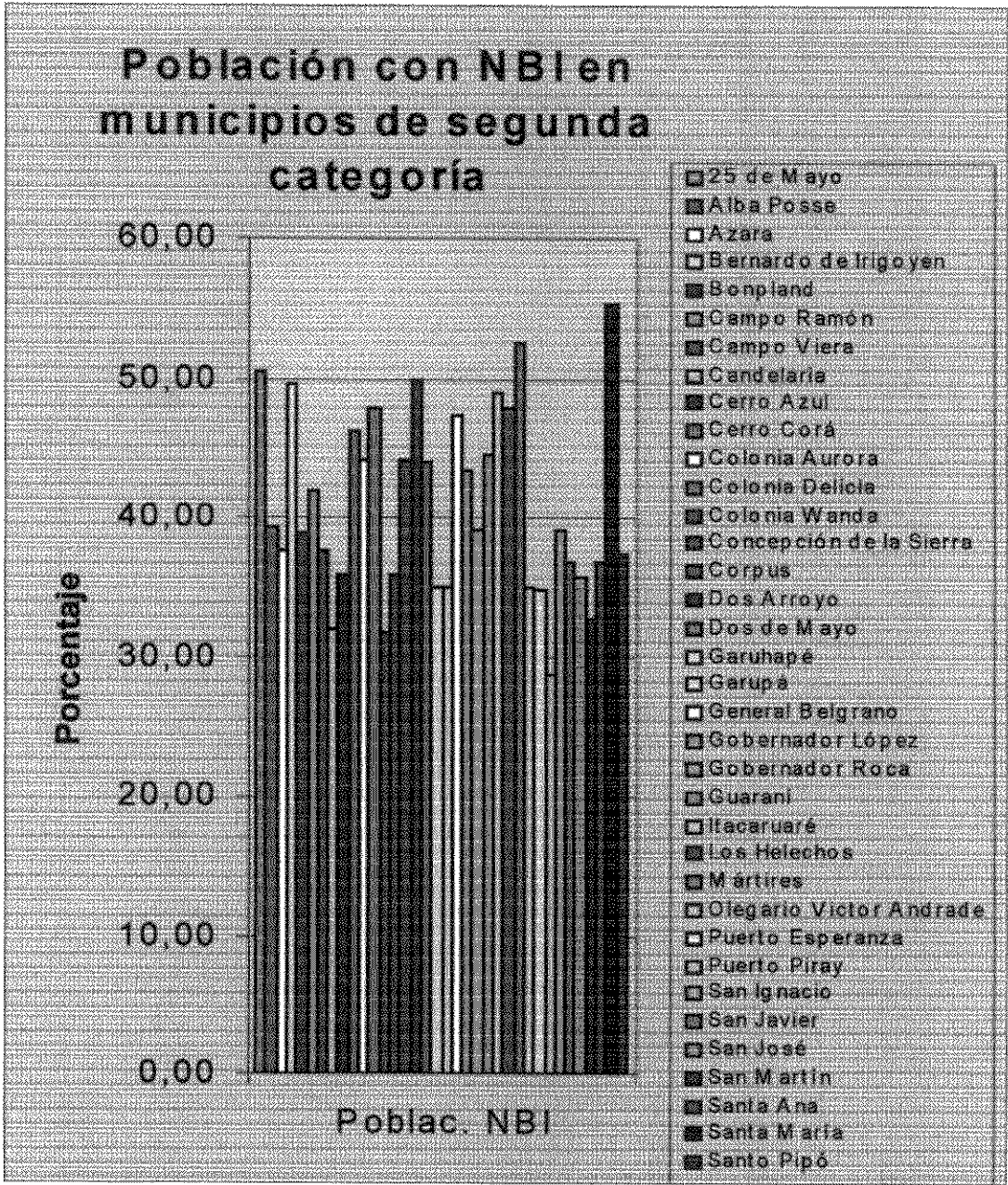


Gráfico N° 20:



Fte: Elaboración propia en base a datos del INDEC

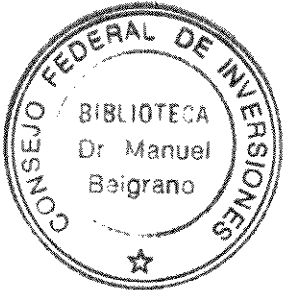
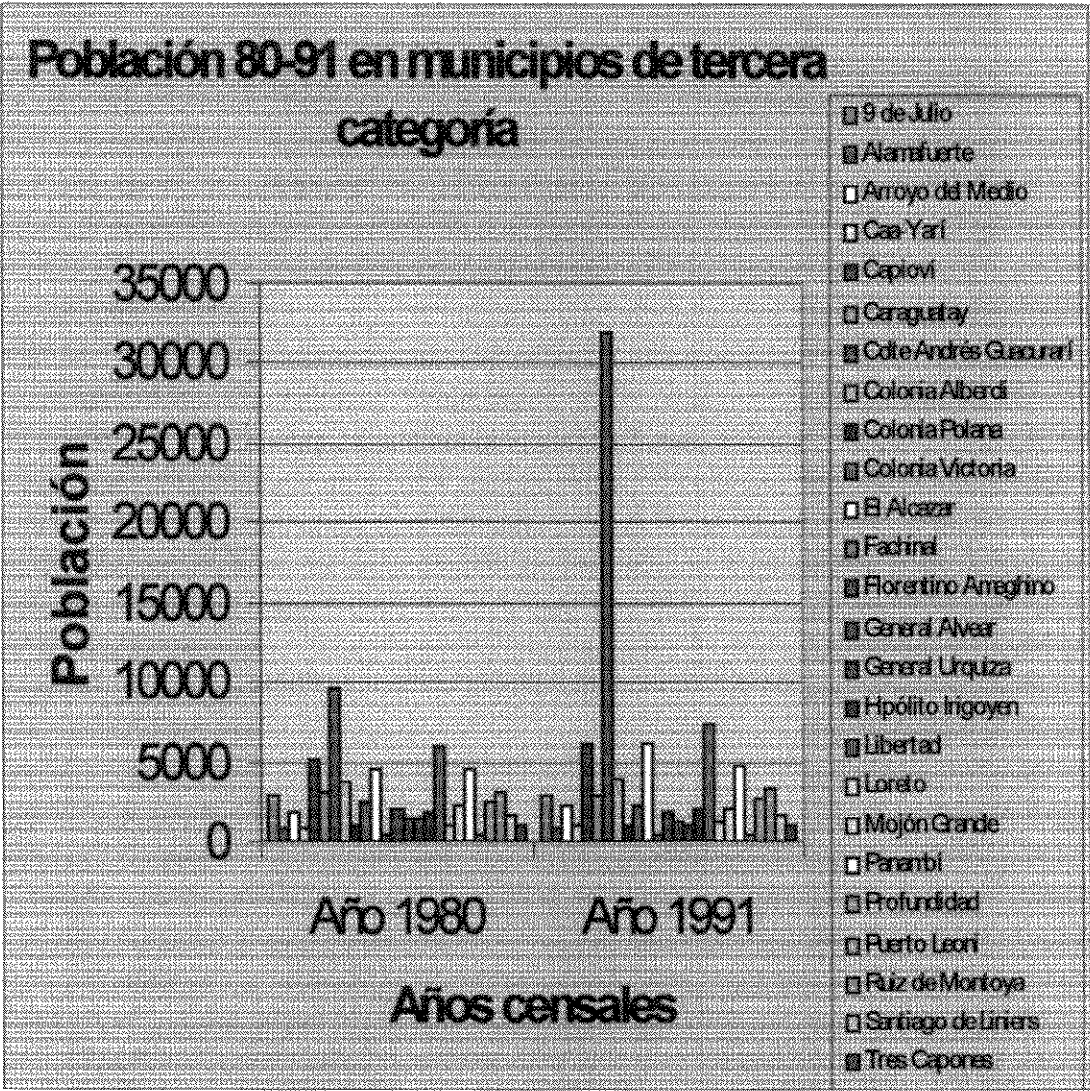
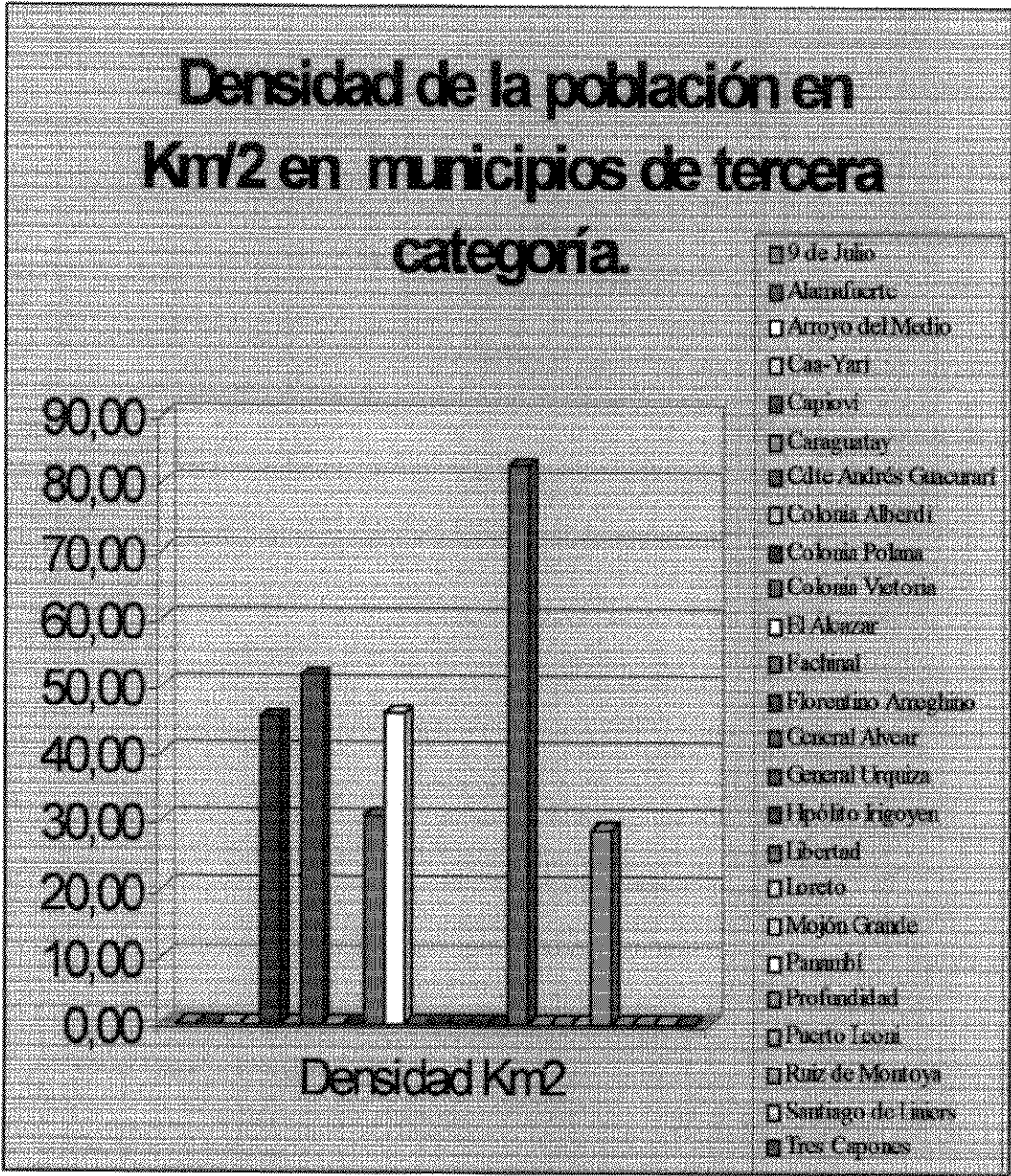


Gráfico N° 21:



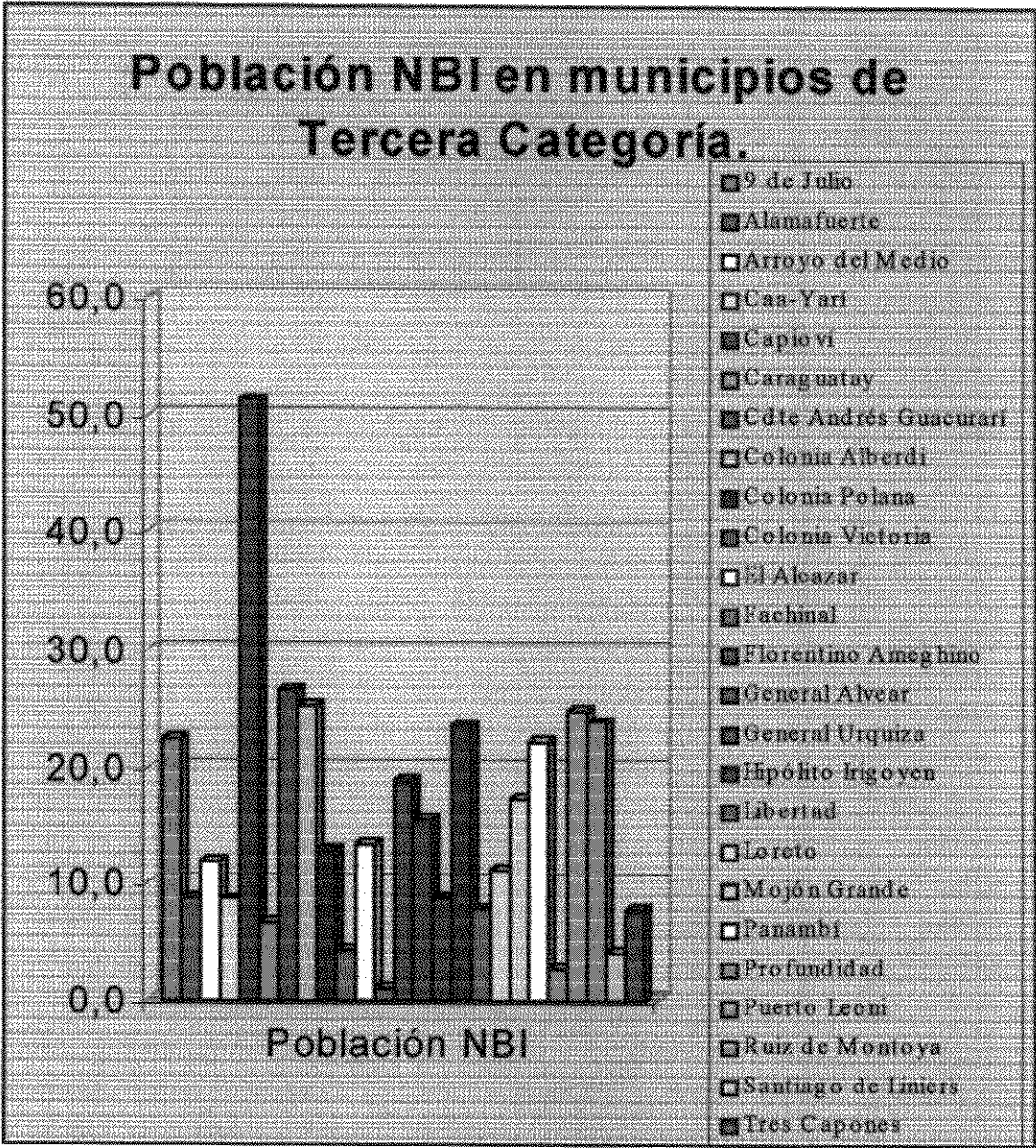
Fte: Elaboración propia en base a datos del INDEC

Gráfico N° 22:



Fte: Elaboración propia en base a datos del INDEC

Gráfico N° 23:



Fte: Elaboración propia en base a datos del INDEC

1.a.3 – Este punto refiere a la información relevada en torno a las líneas de Programas implementados desde los distintos Ministerios hacia los municipios. Por otra parte se consignan las gestiones inherentes a las organizaciones no gubernamentales del medio.

Así, se entiende que la “evaluación” de programas puntuales de intervenciones sociales, consiste básicamente en el proceso de analizar información sobre una intervención - programa, sobre su funcionamiento y sobre sus efectos y consecuencias (Alvira Martín, 1985); pero a la luz de tal información se debe emitir un juicio de valor sobre los resultados del programa que es objeto de evaluación. En este sentido, es imposible hablar de estrategias metodológicas precisas para la realización de investigaciones evaluativas, que incluyen la aplicación de procedimientos sistemáticos y rigurosos de recogida de información y de análisis en el marco del presente Proyecto.

Es decir, la situación no fue contemplada en el presente Diagnóstico dado que ello significaría abordar como objeto de estudio cada una de las líneas de Programas y Proyectos existentes y en su proceso total. A su vez, esto trasciende ampliamente tanto los objetivos como las condiciones planteadas y aprobadas para el presente estudio.

Planteado el objetivo de analizar la oferta social de la provincia, es claro que la misma no está canalizada por un solo producto – programa, sino por diversas propuestas metodológicas, dependientes de varias carteras ministeriales, lo que generó un importante esfuerzo para la búsqueda, recopilación y análisis de la información.

Es necesario destacar que el contexto en el cual se desarrolló esta etapa de la tarea, presentó características particulares ya que, por encontrarse la provincia en proceso para la elección de Gobernador, los responsables de los distintos programas se encontraron con todas las demandas de evaluación de lo actuado y el consecuente requerimiento para la elaboración de informes.

Todas las actividades persiguieron la finalidad de contribuir, mediante la identificación del marco contextual y operativo de la oferta social de la provincia, al reconocimiento de algunas de sus fortalezas y debilidades que permitan sugerir propuestas de ejecución y desarrollo para la optimización y fortalecimiento de las instituciones que operan con programas y proyectos dependientes de líneas de política pública. Se concretaron diversos encuentros y entrevistas con algunos de los responsables de cada área o sector vinculados con los mismos.

1.a.3.1 - En la provincia de Misiones y con dependencia directa de la Gobernación de la Provincia de acuerdo a lo considerado en la Ley de Ministerios Nº 2557, sancionada de septiembre de 1988 existen diversas unidades de ejecución que atienden la problemática social. Existen en este marco instrumentos de articulación y coordinación de los programas:

Por una parte, el Consejo Participativo Provincial creado con fecha 23 de enero de 1996 la Provincia de Misiones y la Secretaría de Desarrollo Social de la Presidencia de la Nación suscriben el Convenio de Adhesión para la puesta en marcha del Programa Participativo de Desarrollo Social (PRODESO) incluyendo la ejecución del Sistema de Información, Monitoreo y Evaluación de los Programas Sociales

(SIEMPRO) y del Fondo Participativo de Inversión Social (FOPAR). El Convenio de referencia fue ratificado por Decreto N° 123/96 y modificado por Decretos N° 229/96 y 804/97 constituyendo el Consejo Participativo Provincial.

“El PRODESO se formula como un instrumento de identificación de los problemas sociales, la definición de áreas de intervención y grupos sociales vulnerables, el dimensionamiento de la magnitud de las carencias, la efficientización del gasto social, la mejora en la administración de los recursos, el adecuado diseño de los programas y la evaluación del impacto social de los mismos”⁶.

El Consejo Participativo Provincial está constituido para el cumplimiento de sus objetivos, con representantes de los ministerios de Bienestar Social, de la Mujer y la Juventud, Organismo que ejerce la Presidencia del mismo, de Cultura y Educación, de Salud Pública, de Gobierno, Universidad Nacional de Misiones, Municipalidad de la Ciudad de Posadas, Organismos No Gubernamentales y Secretaría de Desarrollo Social de la Presidencia de la Nación.

Sin duda este ámbito que agrupa a los actores directos de las políticas sociales de la Provincia, consolida en si mismo, un espacio que facilita la coordinación y la toma de decisiones a la hora de asignar los recursos y plantear las estrategias de intervención para la problemática social. Sin embargo en la práctica el Consejo no es convocado de acuerdo a lo previsto y la definición de los proyectos se canaliza en las áreas locales sin la participación de todos sus miembros.

Por otra parte la Unidad de Coordinación y Enlace Provincial: Por Decreto N° 335/96 el Poder Ejecutivo de la Provincia ratifica el Convenio Marco Nación –

Provincia para la implementación del Programa Alimentario Nutricional Infantil (PRANI), en el mismo instrumento se constituye la Unidad de Coordinación y Enlace Provincial (UCEP) Esta unidad de coordinación fue modificada posteriormente por los Decretos N° 1407/96, N° 852/97 definiendo la estructura orgánica de la unidad bajo la Coordinación Política del Poder Ejecutivo Provincial y la Coordinación General de una Unidad de Enlace Interministerial a cargo del Ministerio de Bienestar Social, la Mujer y la Juventud con la participación de los Ministerios de Salud Pública, Cultura y Educación y Economía y Obras Públicas y otra Coordinación General correspondiente a la Unidad Ejecutora del Programa.

Los objetivos de la UCEP fueron definidos con suficiente amplitud, permitiendo e instrumentando la intervención de todos los ministerios que lo integran en un abordaje integral de la problemática que aqueja a los sectores y grupos etáreos y biológicos con mayor riesgo y carencias de la provincia.

Por Decreto N° 1108 del mes de julio de 1997 se modifica la coordinación de la Unidad Ejecutora del Programa quedando a cargo del Subsecretario de Acción Social como Coordinador General y los Subsecretarios de la Mujer y la Familia, de Educación y de Salud Pública en la Coordinación Operativa.

Esta estructura y todos sus componentes y funciones fueron derogados por Decreto N° 1600 del mes de septiembre de 1998, facultando al Ministerio de Bienestar Social, la Mujer y la Juventud a crear en el ámbito de la Provincia la Unidad de Coordinación y Enlace Provincial.

⁶ Decreto N° 123/96

A la fecha del presente relevamiento no se identificó la reformulación de esta unidad de organización y posible articulación. En el organigrama formal del Ministerio de referencia, no se registra el área específica, a excepción de la Asesoría y Apoyo. Tampoco se establece formalmente la localización de la Unidad Ejecutora del PRANI en el esquema orgánico.

1.a.3.2 - Podría manifestarse que desde sus inicios, estas unidades de articulación y coordinación de políticas sociales en el intento de consolidación desde el Ministerio y con posibilidades de extensión al ámbito provincial, han sido incompletas y precarias;

- Incompletas por cuanto no cuentan con identidad estructural propias. Los cuerpos normativos que las conforman no establecen con claridad las atribuciones de las distintas conducciones, ni sus capacidades de articular sus acciones con otros ámbitos del sector público o no gubernamentales.
- Precarias por cuanto han sufrido reiterados cambios, modificando su ubicación institucional, la asignación de roles y funciones de los responsables, los mecanismos de relación entre los ministerios participantes y el carácter de su conducción. En uno de los casos muy pocas veces se convocó.

Esta institucionalización incompleta y precaria si bien ha tenido consecuencias favorables también ha generado inconvenientes:

- Entre las consecuencias favorables se pone de manifiesto que la ambigüedad de su situación, le ha permitido mantener cierta flexibilidad en la operación, preservando continuidad en la acción de los programas específicos.
- A su vez esa ambigüedad y flexibilidad resultante ha permitido que la conducción ejerciera todas las funciones necesarias para la operacionalización de los programas con una relativa autonomía decisional. A pesar de su dependencia formal del Ministerio de Bienestar Social, la Mujer y la Juventud y de la existencia de órganos colegiados, la conducción adopta resoluciones de importancia operativa.
- Entre las consecuencias negativas se puede señalar que la institucionalización precaria no ha permitido consolidar adecuadamente los programas ni exponer el análisis de la problemática en el seno de la administración provincial, persistiendo una situación de casi aislamiento con respecto al papel de los programas, dentro de las políticas sectoriales y de las prioridades del gobierno.
- Su concepción fue impulsada por organismos extra provinciales pudiendo generar una relativa incertidumbre respecto de la voluntad política para respaldarlos en los distintos períodos de su gestión.

1.a.3.3 - No se observa en el ámbito ministerial un espacio conjunto de análisis y discusión de la problemática social, que desde los niveles de decisión y ejecución permita la definición de las políticas a emprender. Estas cuestiones que atañen a la

gestión del gobierno provincial y las variables intervinientes en la situación señalada se proyecta a las realidades de los municipios de la provincia, observándose una centralización y descordinación que dificulta a los intendentes y funcionarios municipales desde el conocimiento de la oferta de líneas de programas y proyectos hasta el logro de la instrumentación de los mismos en las realidades locales. Por otra parte, los propios intendentes y funcionarios municipales no asumen un protagonismo activo puesto que aceptan las directivas emanadas de los entes centralizados y ejecutan desde su propia perspectiva sólo algunas acciones a nivel local.

Sin embargo se percibe con sumo interés en los funcionarios y responsables de muchos programas, expresiones vinculadas a la necesidad y el deseo, de lograr un producto integral en el accionar de los Ministerios.

1.a.3.4 - En la Provincia de Misiones existe el SIEMPRO (Sistema de Información, Monitoreo y Evaluación de Programas Sociales) como único ente oficial que centraliza información referida a la oferta existente de programas y proyectos sociales y su ejecución dentro del ámbito provincial. El Sistema de Información, Monitoreo y Evaluación de los Programas Sociales fue instrumentado en la Provincia por Decreto N° 229/ 96 y persigue como objetivos:

- Alentar el cambio en la orientación y gerenciamiento de los programas sociales focalizados mediante la promoción de la transparencia, la participación de la sociedad civil y una adecuada focalización de los servicios sociales destinados a la atención de la población en situación de pobreza

- Establecer una base de información social que permita acceder a un monitoreo y análisis sistemático de la situación de la pobreza en Argentina y consiguientemente, servir como fuente para la focalización de los programas sociales
- Desarrollar una base de datos de programas sociales nacionales, provinciales y municipales destinados a la población en situación de pobreza
- Establecer sistemas y metodologías apropiadas para la focalización de la pobreza, así como para monitorear y evaluar ex-ante y ex-post los programas sociales especialmente dirigidos a los pobres, incluyendo la participación de los destinatarios
- Contribuir a la disseminación y transferencia de las metodologías y sistemas de información social desarrolladas por el SIEMPRO a las agencias nacionales y provinciales correspondientes.
- La información disponible brindada por ese ente - al momento de elaborar el presente informe- corresponde a un listado general de programas y proyectos sociales nacionales y cuáles de esas líneas están siendo instrumentadas en la provincia. Entre los datos de los mismos se accede a: denominación del programa o proyectos, dependencia, objetivos, destinatarios, metodología propuesta en el diseño.
- Respecto de la ejecución concreta de estos programas y de su impacto o resultados no existen registros sistematizados en la provincia, dado que los mismos son evaluados por representantes nacionales del programa contratados para tal fin y los resultados son de circulación interna del mismo a nivel nacional. El SIEMPRO se encuentra actualmente realizando intentos de agrupar y organizar esta información. Han sido importantes los esfuerzos y avances concretados por los responsables del

programa en la provincia, sin embargo, los logros no son suficientes a la hora de pensar en evaluación y reformulación o gerenciamiento. Se consolida anualmente el registro parcializado de la oferta social, según la información emitida de cada programa y en los términos anteriormente descriptos.

1.a.3.5 - A continuación se completa el listado de Programas Sociales existentes ejecutados en el ámbito de la Provincia y dependientes de los distintos Ministerios y Organismos correspondientes:

□ Ministerio de Bienestar Social la Mujer y la Juventud

Subsecretaria de la Juventud

- Deporte Joven: Participan en el Programa los 75 Municipios de toda la Provincia.
- Parlamento Juvenil: alumnos seleccionados de toda la provincia.
- Conozca su Provincia: todo el ámbito de la provincia
- De cara a los Jóvenes: toda la provincia
- Programa de Albergues Estudiantiles: se cuenta con 5 albergues en la ciudad de posadas, y se alquilan inmuebles para residencias estudiantiles en las ciudades de resistencia y corrientes, además de 49 albergues financiados por los municipios del interior

Subsecretaría de la mujer y la familia

- Capacitación en Planificación Familiar para Comedores Comunitarios : departamento capital

- Prevención y Asistencia de la Violencia Familiar: toda la provincia
- Mujeres Emprendedoras: departamento capital, ciudad de posadas
- La Mujer y los Derechos Ciudadanos: municipios de: Alem, Gob. Roca, Puerto Rico, Garuhapé, Santa Ana, Iguazú, Gob. López, Jardín América, Oberá, Campo Viera, Alba Posse, Colonia Delicia, Alberdi, Bernardo de Irigoyen, San Javier, A. del Valle, San Vicente, 25 de Mayo, Colonia Polana.
- Apoyo a la Mujer y al Desarrollo Comunitario: todo el ámbito provincial, fundamentalmente posadas
- Práctica Social para la Igualdad de Oportunidades: Posadas, Santa Ana, Cerro Azul, Oberá, Alba Posse, Eldorado, Concepción de la Sierra, Itacaruaré, Corpus, Garhuapé, San Pedro, Bernardo de Irigoyen, Puerto Iguazú, Aristóbulo del Valle, San José, San Vicente, San Ignacio, Santa María, Andresito, El Soberbio, Bonpland, Almafuerte y Candelaria.
- Atención Primaria de la Familia: fundamentalmente posadas, además Puerto Azara, 2 de Mayo, Aristobulo del Valle, Concepción de la Sierra, Garupá, Jardín América, Puerto Rico, Puerto Esperanza y Wanda.
- Atención Integral al Menor: toda la provincia
- Atención Primaria del Discapacitado: todo el ámbito de la provincia
- Atención Integral del Niño de y en la Calle: ciudad de posadas

Subsecretaría de acción social

- Programa Nutricional Provincial (comedores comunitarios): todo el ámbito de la provincia
- Jubilaciones de Amas de Casa: todo el ámbito provincial
- Programa ASOMA(apoyo solidario para mayores): toda la provincia
- Pensiones Provinciales Vejez e Invalidez (ley 1718/56): todo el ámbito de la provincia
- Clubes de abuelos: Posadas, Santa Ana, Garupá y Apóstoles
- Hogares de Ancianos: Posadas, Puerto Iguazú, Montecarlo, Eldorado, Santo Pipo, Corpus, Jardín América, Loreto, San José, San Javier, Esperanza, A. del valle, San Ignacio, Bompland, Apóstoles, Dos Arroyos, Concepción de la Sierra, Oberá, Puerto Rico, Itacaruaré, Gobernador López.

Dirección de Desarrollo Comunitario

- Programa de Promoción de Desarrollo Local: ciudad de Posadas
- Programa Alimentario Nutricional Infantil (PRANI): todo el ámbito de la provincia
- Fondo Participativo de Inversión Social (FOPAR): año 1998: el FOPAR en su etapa piloto en la provincia tuvo tres etapas de intervención: ciudad de posadas, primer y segundo concurso en barrios y en el interior de la provincia en siete municipios a saber: concepción de la sierra, Itacaruaré, Alba Posse, Campo Ramón, El soberbio, San Pedro y bernardo de Irigoyen, dónde se ejecutaron 131 pequeños proyectos comunitarios, por un monto total de \$ 4.934.031,98. cobertura geográfica: departamentos de General Belgrano, Guaraní, San Javier, San Pedro y 25 de Mayo.

□ Ministerio de Cultura y Educación

- Programa de Prestación Alimentaria Escolar: escuelas de todo el ámbito de la provincia.
- Programa de Reformas e Inversiones en el Sector Educación: en todo el ámbito de la provincia de misiones.
- Proyecto de Descentralización y Mejoramiento de la Educación Secundaria: todo el ámbito de la provincia.
- Pacto Federal Educativo – Plan Social
- Plan Social Educativo Programa 1 “mejor educación para todos” P.S.E.
- Programa Nacional de Becas Estudiantiles: todos los municipios de la provincia.

□ Ministerio de Asuntos Agrarios

- Programa de Huertas Familiares: departamento 25 de Mayo
- Apicultura: departamento de Apóstoles
- Inseminación Artificial: departamentos de Concepción, Apóstoles y Alem
- Control de Fiebre Aftosa: 75 municipios de toda la provincia
- Salud a Tabacaleros: 75 municipios de toda la provincia.
- Programa Hortícola Forzada: departamento de Oberá
- Producción de Aves de Corral: productores de los 75 municipios da la provincia
- Pasteurización de Productos Lácteos: Leandro N. Alem
- Apoyo a Pequeños Productores: zona tabacalera departamento de Alem
- Producción de Lechones: departamentos de Alem, San Vicente y 25 de Mayo

- Diversificación de Citrus: departamento de Alem
- Producción de Alimentos Balanceados: departamento de Alem
- Packing Cítrico: departamento de Alem
- Secadero de yerba 25 de Mayo: departamento 25 de Mayo
- Provisión de Bueyes: departamento Gral. Manuel Belgrano
- Ferias Francas Municipales: departamento de Oberá

☐ **Ministerio de Salud Pública**

- Programa Materno Infantil: todo el ámbito de la provincia
- Programa Materno Infantil y Nutrición (PROMIN): municipio capital, ciudad de Posadas
- Desarrollo Sostenible de Pequeños Productores: todo el ámbito de la provincia en especial sobre la ruta 14

☐ **Ministerio de Gobierno**

- Dirección de Asuntos Guaraníes: Candelaria, San Ignacio, Gral. San Martín, Cainguás, 25 de Mayo, Guaraní, Eldorado, San Pedro, Gral. Belgrano, Iguazú,
- Programa Trabajar: todo el ámbito de la provincia.
- Proyecto Joven: todo el ámbito de la provincia.

☐ **Secretaría General de la Gobernación**

- Programa de Desarrollo y Fortalecimiento Institucional provincial: la UEP puede ejecutar tareas en la totalidad del territorio provincial, dependiendo de la localización de cada proyecto.

1.a.5 - En el marco de la redefinición y reforma del estado provincial, las entidades de la sociedad civil comienzan a adquirir un gran auge y un rol en la articulación con el estado y otras entidades privadas en la instrumentación de diversos tipos de acciones en materia social.

Hoy, el éxito de la política del estado descansa tanto en los logros de sus estrategias de desarrollo como en el grado de inclusión de los diferentes actores en la vida política, económica y social. De ello surge la necesidad de conocer e involucrar en las acciones de los municipios a los actores intervinientes, de una manera activa. Esto es premisa fundamental para la política social de hoy. A través de sus prácticas las organizaciones generan diversos tipos de recursos: humanos, económicos, etc. La transferencia de poder por parte del estado hacia ellas, promueve el crecimiento de los mismos.

Entre los datos interesantes y que dan cuenta del proceso de constitución de este "Tercer Sector", -a nivel general y en la provincia en particular- es, por un lado el crecimiento constante en cantidad de las mismas y por otro, la aparición de instancias institucionales que nuclean a varias organizaciones, ya sea a partir de temáticas comunes o por intereses compartidos. Este proceso de búsqueda de identidad del sector

se observa como un movimiento tanto en las organizaciones de base como en las de apoyo.

Cabe destacar que en el marco de este nuevo modelo de desarrollo, en 1997 se conformó el Consejo Consultivo Nacional y a la vez en el mismo año, la provincia de Misiones y en ese marco organizó el Consejo Consultivo Provincial o también denominado por el CENOC, juntas promocionales distritales. Sus miembros integrantes son representantes de organizaciones no gubernamentales, funcionarios del gobierno provincial entre otros.

1.a.5.1 - A continuación se presentan cuadros con los datos principales que permiten caracterizar a las organizaciones de la sociedad civil existentes en la provincia:

Gráfico N° 23 Organizaciones Según Forma Jurídico Legal

FORMA	CANTIDAD	%
Asociación Civil	33	47.8
Fundación	4	5.8
Cooperativa	4	5.8
Mutual	0	0.0
Grupo Comunitario	5	7.2
Cooperadora	8	11.6
Unión Vecinal	5	7.2
Centro de Jubilados	2	2.9
Club Social/Deportivo	3	4.3
Sociedad de Fomento	0	0.0
Entidad Religiosa	1	1.4
Otro	4	4.3
Total	69	100

Fte. Datos de la Encuesta Nacional del
CENOC.1997.

Gráfico N° 24 Organizaciones Según Modo de Intervención

Modo	Cantidad	%
Asesoramiento	17	24.6
Atención Primaria	37	53.6
Asistencia Financiera	14	20.3
Asistencia Técnica	11	15.9
Capacitación	19	27.5
Investigación	3	4.3
Difusión	1	1.5
Desarrollo Local	7	10.1
Otro	0	0.0

Fte. Datos de la Encuesta Nacional del
CENOC.1997 .

**Gráfico N °25 Organizaciones
Según Area Temática**

Area Temática	Cantidad
Ciencia y Tecnología	3
Cultura	4
Deportes/Recreación	6
Economía	4
Educación	20
Justicia	5
Medio Ambiente	6
Salud	14
Género	0
Social/Humana	40
Trabajo	13
Vivienda	5
Infraestr/Obras y Serv. Púb.	1
Otro	2

Fte. Datos de la Encuesta Nacional del
CENOC.1997.

**Gráfico N° 26 Organizaciones Según Tipo de Población con
que Trabajan**

Población Objetivo	Cantidad
Población en general	33
Niñez	25

Juventud	20
Tercera Edad	10
NBI	10
Desocupados	1
Trabajadores Informales	2
Trabajadores Autónomos	0
Amas de Casa	6
Docentes	4
Profesionales	1
Empresarios	0
Trabajadores Rurales	6
Trabajadores Asalariados	1
Veteranos de Guerra	1
Discapacitados	6
Asilados	0
Migrantes	0
Refugiados	0
Extranjeros	0
Grupos Etnicos	0
Aborígenes	5
Grupos Religiosos	3
Mujeres	9
Varones	2
Asociados	3
Otro	0

Fte. Datos de la Encuesta Nacional del
CENOC.1997.

Gráfico N° 27 Organizaciones y Trabajo Interinstitucional

Organizaciones	%
Con Acuerdos o convenios con Instituciones	42
Sin cuerdos o convenios con Instituciones	58
Participan en redes	34.8
No participan en redes	65.2

Fte. Datos de la Encuesta Nacional del
CENOC.1997 .

Gráfico N° 28 Organizaciones Según el Ambito en el que Trabajan

Ambito	Cantidad
Urbano	29
Suburbano	5
Urbano y suburbano	8
Rural	6
Urbano y Rural	2
Suburbano y Rural	3
Urbano/Suburbano/Rural	16

Fte. Datos de la Encuesta Nacional del CENOC.1997 .

Gráfico N°29 Organizaciones Según el Alcance Geográfico de las Actividades

Alcance	Cantidad
Nacional	4
Regional	8
Local	57

Fte. Datos de la Encuesta Nacional del CENOC.1997.

Gráfico N° 30 Organizaciones Según Estructura Formal

Organizaciones	Cantidad
Registradas en organismos públicos y/o privados	21
No registradas	48
Con personería Jurídica	46
Sin personería jurídica	23
Inscriptas en entidades de bien público	10
No inscriptas en actividades de bien público	59

Fte. Datos de la Encuesta Nacional del CENOC.1997.

Gráfico N° 31 Recursos Humanos en 64 organizaciones con información

Recursos	Cantidad
Voluntarios	1386
Rentados	116

Fte. Datos de la Encuesta Nacional
del CENOC.1997 .

1.a.5.2 - Tal como surge de los cuadros que anteceden, en la provincia, según datos del CENOC⁷ se desempeñan más de 70 organizaciones que brindan servicios en materia social y esta cantidad se ha incrementado en los últimos dos años en alrededor de un 25%. Del total, la mayoría asume la forma jurídico legal de Asociación Civil sin fines de lucro.

A su vez el modo de intervención recurrente de las mismas se concentra en la atención primaria; es decir en la asistencia directa y el trabajo particularizado con la población en la resolución de necesidades y problemas sociales. De ellas solamente un 40% se abocan a una temática específica y la profundizan. Dentro de las temáticas a las que se abocan en mayor medida las organizaciones se encuentran lo humano - social; el área educativa, luego salud y trabajo. Las áreas temáticas de menor desarrollo son por su parte, infraestructura/Obras y Servicios Públicos, ciencia y tecnología y cultura y economía. En cuanto a la ubicación de las mismas según zona geográfica, del total de ellas, la mayoría se concentra en el área capital (zona sur) y el resto se encuentran distribuidas en las zonas centro y norte de la provincia y atienden diferentes municipios

Lugares donde se concentran según datos del SIEMPRO los niveles por encima de la media provincial en relación a ciertos indicadores que señalan a la población en situación de alto riesgo ⁸. Esta distribución permite inferir que en las zonas centro y noreste de la provincia donde existen organizaciones pequeñas en cantidad y calidad de servicios, la tarea conjunta municipios - sociedad civil podría presentar obstáculos en su articulación.

Los destinatarios privilegiados de sus acciones son la población en general y dentro de ellas: niñez y juventud.

El 66% de las mismas presenta un estado de formalización, es decir que poseen personería jurídica; pero no se encuentran inscriptas en el registro de entidades de bien público o en alguna otra. La mayoría de las mismas – un 82%- desarrolla acciones a nivel local, concentrándose en ámbitos urbanos fundamentalmente y en algunos casos articulado con ámbitos suburbanos y rurales. Un 42% y un 23,2% respectivamente. Es decir que en las zonas rurales o suburbanas, la nula o escasa existencia de grupos y organizaciones comunitarias trabajando, es otro ingrediente que se suma a la cadena de dificultades propias de los municipios de este tipo.

Otro dato llamativo es que del total de las organizaciones la mayoría desarrolla su tarea en forma particular y aislada, desarticulada de otras instituciones y sin convenios de trabajo. Cerca del 66% no participa en ninguna red institucional.

⁷ Centro Nacional de Organizaciones de la Comunidad. Informe Diagnóstico Nacional de ONGs. 1995.

⁸ Para el diagnóstico del programa se utilizaron datos cuantitativos provenientes del SIEMPRO y de la Dirección de estadísticas y censos. A partir de ellos se establecieron zonas de mayor vulnerabilidad.

Cabe aclarar que con relación al perfil de las organizaciones el 40% de las mismas vienen desarrollando su tarea en campo, poseen trayectoria de trabajo y un mayor grado de profesionalización, el resto se ha ido incorporando a la ejecución de diversos programas o proyectos en función a la oferta realizada; que se conforma como posibilidad de obtener financiamiento. Además, puede decirse que tienen menor desarrollo institucional respecto de las primeras.

En cuanto al perfil de los miembros y recursos humanos que se desempeñan en estas organizaciones se puede mencionar que los mismos, en algunos casos son profesionales ligados al campo de lo social (trabajadores sociales, antropólogos sociales, economistas); estos profesionales en muchos de los casos, desarrolla su trabajo durante largo tiempo en un mismo lugar y no han tenido demasiados contactos con el ambiente académico ni oportunidades de actualización. En otros casos son profesionales de otras áreas con algún tipo de conocimientos y formación en atención de situaciones sociales (médicos, enfermeras, docentes). Estos representan el 10% del total de los agentes involucrados. El 90% - porcentaje significativo- restante corresponde a quienes no poseen ningún tipo de conocimiento certificado⁹, más allá de su propia experiencia de trabajo. En general quienes responden a este perfil son los voluntarios en primer término y los miembros de las comisiones directivas. El alto porcentaje de recursos humanos no calificados en la instrumentación de líneas de acción social, entre otros elementos mencionados habla del escaso impacto que adquieren la mayoría de las prestaciones que las mismas brindan en el mediano y largo plazo.

⁹ Según G. Salord entiéndase como título o diploma emitido por Institución legítimamente habilitada para esos fines.

1.a.5.3 - A modo de Síntesis Evaluativa sobre el presente término de referencia se deja expresado que:

- De los programas nacionales que llegan a la provincia la mayoría se instrumenta en articulación con ONGs que presentan un nivel de mediana o alta profesionalización (más de tres años de trayectoria de trabajo en lo social, sede instalada, mediano o alto grado de administración, presupuestos propios, visibilidad pública, personal técnico calificado). En general son fondos provenientes de subsidios o créditos de bancos internacionales (BID-BIRF-BANCO MUNDIAL) . La tarea de estas ONGs se concentra en el área capital de la provincia –y en el municipio de Posadas- con algunas acciones asistemáticas y puntuales, en algunos casos en otros municipios de la provincia (Casa de la Mujer con su red de Casas de la Mujer, Casa del Colono con su red de Casa del Colono, Jardín de los Niños, Cáritas, Jorge Amado).
- Los programas y proyectos que dependen y se instrumentan vía organismos públicos provinciales con fondos de la coparticipación o por acuerdos con otros organismos nacionales e internacionales presentan la misma limitación que los anteriores respecto de la información disponible.
- Sobre los programas y proyectos instrumentados desde las propias ONGs - se conoce por entrevistas realizadas a representantes de varias de las mismas y a responsables provinciales- existen en algunos casos programas diseñados desde las mismas e instrumentados con fondos del exterior captados por sus propios medios

(Ejemplo CARITAS), otras en cambio instrumentan programas nacionales, otras – de escaso nivel de profesionalización – no tienen una línea clara de trabajo; su accionar corresponde a acciones asistenciales de baja cobertura y al desarrollo de otras actividades solidarias. También debe expresarse que en los últimos cinco años la incorporación de otros agentes sociales a la atención de lo social y la oferta masiva de programas a grupos de la sociedad civil generaron que las ONGs en particular dejaran de orientar su accionar hacia algún área en particular y se fueran adecuando al perfil que las iniciativas en oferta marcan. Esta característica le permite captar fondos y obtener sustentabilidad como ONGs.

- En los programas sociales provinciales, específicamente diseñados e instrumentados por el Ministerio de Bienestar Social y de Salud se presentan las siguientes dificultades y obstáculos:
 - Diseños de programas y proyectos que excluyen la visión del destinatario. Algunos de ellos de vieja data cuya dinámica y metodología se ha tornado obsoleta en relación con los requerimientos de un contexto en constantes cambios.
 - Problemas de financiamiento: los propiamente provinciales se sustentan con fondos de la coparticipación; si bien tienen un presupuesto asignado este no siempre llega en tiempo y forma y afectando la concreción sistemática de las acciones, entre otros efectos.
 - Escasa inversión: en general estos programas y proyectos priorizan la urgencia y sus perfiles acompañan la gestión asistencialista (entrega de alimentos, remedios,

colchones, frazadas, entre otros); rescindiendo los objetivos de mediano y largo plazo, de promoción y capacitación pensados originariamente.

- Personal técnico de baja calificación en planta permanente. Falta de disponibilidad de fondos para terciarizar servicios.
- Relación costo - resultados negativa.
- Excesiva burocratización.
- Falta de control y seguimiento.
- Constantes cambios en la conducción política, lo cual hace modificar la trama de relaciones del escenario institucional y social donde se desarrollan y repercute en su instrumentación. Clientelismo político.
- Centralización de las acciones en la capital provincial. Falta de articulación con los municipios para su instrumentación en el interior.
- Relación demanda - oferta desequilibrada.

1.a.5.4 – En tanto y como valoración del equipo en torno a los datos e información obtenida sobre la instrumentación de programas y proyectos de desarrollo productivo puede expresarse en términos generales que:

Las actividades agropecuarias tradicionales y las cadenas de valor correspondientes, que desempeñaron un rol dinámico en la economía misionera, contribuyendo a crear empleo, sostener el nivel de actividad económica, generar ingresos y aportar a la oferta de exportaciones provinciales, enfrentan en la actualidad restricciones de mercado y consiguen crecer en conjunto sólo a una tasa que refleja el aumento vegetativo de mercados maduros, mientras el incremento de la productividad

física, las economías de escala y consecuente reducción de márgenes en esas mismas actividades provoca el paulatino desplazamiento de los productores pequeños y medianos y el aumento de la concentración económica en el sector agrícola. De modo que, esas actividades no sólo han cesado de demandar mano de obra sino que han comenzado a reducir empleos. Esta situación agrava la crisis en los mercados de trabajo, a la que ya contribuyen las fluctuaciones derivadas del ciclo económico, la volatilidad de los mercados ocasionada por el flujo y reflujo de los recursos financieros y las devaluaciones defensivas de otras economías emergentes, en particular las ocurridas en el Brasil. Más aún, la incorporación del cambio técnico en el continuo de actividades económicas presenta un rasgo que la singulariza: aumento de la productividad del capital empleado y la reducción de la demanda de mano de obra junto al requerimiento de capacidades y destrezas más intensas y sofisticadas. Esto conlleva el desplazamiento de la mano de obra de menor capacidad y formación y la demanda de recursos humanos de alto nivel de instrucción, según el paradigma productivo vigente que trasciende todas las actividades de producción de bienes y servicios. En el caso específico de Misiones, estas condiciones de implantación de la tecnología y la vigencia de los sistemas electrónicos de producción, esto es la materialización del modelo post industrial, ocurren en un marco de dinámica social que potencia la vulnerabilidad de segmentos considerables de la población misionera.

En efecto, la provincia se caracteriza por una dinámica demográfica intensa, con alta tasa de crecimiento de la población, una proporción elevada de población de niños y jóvenes y una proporción relativamente alta de población rural. Así hay importantes

sectores que carecen de cobertura social y previsional y la precariedad laboral signa una parte considerable de las relaciones del trabajo. Además, ciertos segmentos de la población constituyen grupos vulnerables por la naturaleza de su inserción en el sistema productivo, por su edad, su condición educacional, que definen situaciones de marginalidad social difíciles de superar. Estas condiciones obligan a reflexionar respecto de la necesidad de generar oportunidades de empleo alternativas, en sectores competitivos y sostenibles a largo plazo. Esto es, el capital productivo instalado soporta limitaciones para crecer por lo que debiera producirse una reasignación de los recursos a nuevas actividades productivas, a la vez competitivas y viables técnicamente.

Esa transformación, entonces, implica la disponibilidad de fondos financieros para afrontar el dificultoso período de reconversión productiva. Además, requiere la aceptación por parte del propio productor de la necesidad de este cambio y asumir socialmente los costos económicos que esta reconversión implica. Exige el abandono de patrones de comportamiento arraigados y un cambio cultural profundo. Naturalmente también hace falta claridad respecto de la identificación de las actividades sustitutivas cuyo potencial de crecimiento justifique el riesgo del cambio.

También es fundamental la participación activa del Estado provincial como responsable del diseño y conservación de un marco regulatorio para las actividades económicas, como agente inductor del cambio, arbitrando también los medios para facilitar –financieramente– el proceso de transformación. Por último, se requiere el mismo tipo de intervención orientada a la capacitación de los sectores de la población más afectados por las condiciones en que se materializa la modernización en el presente. Tanto el PSA como el PNEA FIDA – BID, como ofertas articuladas nacional y/o

regionalmente, cuentan con un sistema de seguimiento y registro de la ejecución del proyecto (cantidad de proyectos, familias beneficiadas, montos otorgados como créditos en sus diferentes modalidades y/o asistencia técnica, personas beneficiadas directa e indirectamente por género y edad,, etc.). Este seguimiento no existe en relación a las ofertas del ámbito provincial.

Los programas que trascienden el ámbito provincial además incorporan en su estrategia acciones dirigidas particularmente a las necesidades diferenciales de la población según sexo y edad.

1.b – Matriz con los aspectos de Diagnóstico Relevado

1.b.1 – Desagregación de la Matriz

Gráfico N°33 Resumen de información Demográfica Según Región

Zona	Habitantes	%	tasa de crecimiento anual	Densidad promedio por municipio
Campo	289.248	36,40	2,11	63,67
Agrícola	251.779	31,68	-0,64	35,68
Alto Paraná	143.712	18,08	3,04	28,79
Frontera	110.063	13,84	6,82	10,46

Fuente: elaboración propia s/INDEC – Censo 1991

Gráfico N° 34 Crecimiento Poblacional de los Municipios Según Región

	Campo	Agrícola	Forestal	Frontera	Total
Alto	3	4		6	18
Medio	7	6	8	2	16
Bajo	5	14	1	1	21
Negativo	3	12	5	0	20
Total	18	36	12	9	75

Fuente: elaboración propia s/INDEC – Censo 1991

Gráfico N°35 Tipo de asentamiento según Región

	Campo	Agrícola	Forestal	Frontera	Total
Urbano	8	4	7	0	19
pred Urbano	0	1	0	1	2
pred. Rural	0	7	0	4	11
Rural	10	24	5	4	43
Total	18	36	12	9	75

Fuente: elaboración propia s/INDEC – Censo 1991

Gráfico N°36 Frecuencias observadas en las variables Estratos de Urbanización, Categoría de Municipios

	Primera	Segunda	Tercera	Total
Alto	8	5	1	14
Medio	4	8	3	15
Bajo	2	23	21	46
Total	14	36	25	75

Fuente: elaboración propia s/INDEC – Censo 1991

Gráfico N°37 Distribución porcentual (sobre total filas) para las variables Estratos de Urbanización, Categoría de Municipios

	Primera	Segunda	Tercera	Total
Alto	57,1	35,7	7,1	100,0
Medio	26,7	53,3	20,0	100,0
Bajo	4,3	50,0	45,7	100,0
Total	18,7	48,0	33,3	100,0

Fuente: elaboración propia s/INDEC – Censo 1991

Gráfico N° 38 Distribución porcentual (sobre total columnas) para las variables Estratos de Urbanización, Categoría de Municipios

	Primera	Segunda	Tercera	Total
Alto	57,1	13,9	4,0	18,7
Medio	28,6	22,2	12,0	20,0
Bajo	14,3	63,9	84,0	61,3
Total	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: elaboración propia s/INDEC – Censo 1991

Gráfico N°39 Frecuencias observadas en las Variables Departamento, Categoría De Municipios

	Primera	Segunda	Tercera	Total
Apóstoles	1	2	1	4
Caingúas	2	1	0	3
Candelaria	0	5	2	7
Capital	1	1	1	3
C. de la Sierra	0	2	0	2
Eldorado	1	1	3	5
Gral M. Belgrano	0	2	1	3
Guarani	2	0	0	2
Iguazú	1	2	1	4
L. N. Alem	1	4	3	8
L. G. San Martín	1	1	4	6
Montecarlo	1	1	1	3
Oberá	1	5	3	9
San Ignacio	1	4	3	8
San Javier	0	2	2	4
San Pedro	1	0	0	1
25 de Mayo	0	3	0	3
Total	14	36	25	75

Fuente: elaboración propia s/INDEC – Censo 1991

Gráfico N°40 Distribución porcentual (sobre total filas) para las variables Departamento, Categoría de Municipios

	Primera	Segunda	Tercera	Total
Apóstoles	25,0	50,0	25,0	100,0
Caingúas	66,7	33,3	0,0	100,0
Candelaria	0,0	71,4	28,6	100,0
Capital	33,3	33,3	33,3	100,0
C. de la Sierra	0,0	100,0	0,0	100,0
Eldorado	20,0	20,0	60,0	100,0
Gral M. Belgrano	0,0	66,7	33,3	100,0
Guarani	100,0	0,0	0,0	100,0
Iguazú	25,0	50,0	25,0	100,0
L. N. Alem	12,5	50,0	37,5	100,0
L. Gral. San Martín	16,7	16,7	66,7	100,0
Montecarlo	33,3	33,3	33,3	100,0
Oberá	11,1	55,6	33,3	100,0
San Ignacio	12,5	50,0	37,5	100,0
San Javier	0,0	50,0	50,0	100,0
San Pedro	100,0	0,0	0,0	100,0
25 de Mayo	0,0	100,0	0,0	100,0
Total	18,7	48,0	33,3	100,0

Fuente: elaboración propia s/INDEC – Censo 1991

Gráfico N°41 Distribución porcentual (sobre total columnas) para las variables Departamento , Categoría de Municipios

	Primera	Segunda	Tercera	Total
Apóstoles	7,1	5,6	4,0	5,3
Caingúas	14,3	2,8	0,0	4,0
Candelaria	0,0	13,9	8,0	9,3
Capital	7,1	2,8	4,0	4,0
C. de la Sierra	0,0	5,6	0,0	2,7
Eldorado	7,1	2,8	12,0	6,7
Gral. M. Belgrano	0,0	5,6	4,0	4,0
Guaraní	14,3	0,0	0,0	2,7
Iguazú	7,1	5,6	4,0	5,3
L. N. Alem	7,1	11,1	12,0	10,7
L. Gral. San Martín	7,1	2,8	16,0	8,0
Montecarlo	7,1	2,8	4,0	4,0
Oberá	7,1	13,9	12,0	12,0
San Ignacio	7,1	11,1	12,0	10,7
San Javier	0,0	5,6	8,0	5,3
San Pedro	7,1	0,0	0,0	1,3
25 de Mayo	0,0	8,3	0,0	4,0
Total	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: elaboración propia s/INDEC – Censo 1991

Gráfico N°42 Frecuencias observadas en las variables Zona de Capacitación, Categoría de Municipios

	Primera	Segunda	Tercera	Total
Uno	1	4	2	7
Dos	4	1	3	8
Tres	3	5	1	9
Cuatro	1	1	4	6
Cinco	1	5	3	9
Seis	1	4	3	8
Siete	1	4	3	8
Ocho	0	4	2	6
Nueve	1	1	1	3
Diez	1	2	1	4
Once	0	5	2	7
Total	14	36	25	75

Fuente: elaboración propia s/INDEC – Censo 1991

Gráfico N°43 Distribución porcentual (sobre total filas) para las Zona de Capacitación, Categoría de Municipios

	Primera	Segunda	Tercera	Total
Uno	14,3	57,1	28,6	100,0
Dos	50,0	12,5	37,5	100,0
Tres	33,3	55,6	11,1	100,0
Cuatro	16,7	16,7	66,7	100,0
Cinco	11,1	55,6	33,3	100,0
Seis	12,5	50,0	37,5	100,0
Siete	12,5	50,0	37,5	100,0
Ocho	0,0	66,7	33,3	100,0
Nueve	33,3	33,3	33,3	100,0
Diez	25,0	50,0	25,0	100,0
Once	0,0	71,4	28,6	100,0
Total	18,7	48,0	33,3	100,0

Fuente: elaboración propia s/INDEC – Censo 1991

Gráfico N° 44 Distribución porcentual (sobre total columnas) para las variables Zona de Capacitación, Categoría de Municipios

	Primera	Segunda	Tercera	Total
Uno	7,1	11,1	8,0	9,3
Dos	28,6	2,8	12,0	10,7
Tres	21,4	13,9	4,0	12,0
Cuatro	7,1	2,8	16,0	8,0
Cinco	7,1	13,9	12,0	12,0
Seis	7,1	11,1	12,0	10,7
Siete	7,1	11,1	12,0	10,7
Ocho	0,0	11,1	8,0	8,0
Nueve	7,1	2,8	4,0	4,0
Diez	7,1	5,6	4,0	5,3
Once	0,0	13,9	8,0	9,3
Total	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: elaboración propia s/INDEC – Censo 1991

Gráfico N°45 Frecuencias observadas en las variables Zona Geográfica, Categoría de Municipios

	Primera	Segunda	Tercera	Total
Capital	1	1	1	3
Sur	3	15	8	26
Centro	5	14	10	29
Norte	3	4	5	12
Frontera	2	2	1	5
Total	14	36	25	75

Fuente: elaboración propia s/INDEC – Censo 1991

Gráfico N°46 Distribución porcentual (sobre total filas) para las variables Zona Geográfica, Categoría de Municipios

	Primera	Segunda	Tercera	Total
Capital	33,3	33,3	33,3	100,0
Sur	11,5	57,7	30,8	100,0
Centro	17,2	48,3	34,5	100,0
Norte	25,0	33,3	41,7	100,0
Frontera	40,0	40,0	20,0	100,0
	18,7	48,0	33,3	100,0

Fte.: Elaboración propia s / INDEC – Censo 1991 –

Gráfico N°47 Distribución porcentual (sobre total columnas) para las variables Zona Geográfica, Categoría de Municipios

	Primera	Segunda	Tercera	Total
Capital	7,1	2,8	4,0	4,0
Sur	21,4	41,7	32,0	34,7
Centro	35,7	38,9	40,0	38,7
Norte	21,4	11,1	20,0	16,0
Frontera	14,3	5,6	4,0	6,7
Total	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: elaboración propia s/INDEC – Censo 1991

Gráfico N°48 Frecuencias Observadas en las variables Estratos Poblacionales, Categoría de Municipios

	Primera	Segunda	Tercera	Total
Menos de 2000 habitantes	0	7	11	18
De 2000 a 10000 hab.	0	22	13	35

De 10001 a 50000 hab.	10	7	1	18
Más de 50.000	4	0	0	4
Total	14	36	25	75

Fuente: elaboración propia s/INDEC – Censo 1991

Gráfico N°49 Distribución porcentual (sobre total filas) para las variables Estratos poblacionales, Categoría de Municipios

	Primera	Segunda	Tercera	Total
Menos de 2000 habitantes	0,0	38,9	61,1	100,0
De 2000 a 10000 hab.	0,0	62,9	37,1	100,0
De 10001 a 50000 hab.	55,6	38,9	5,6	100,0
Más de 50.000	100,0	0,0	0,0	100,0
Total	18,7	48,0	33,3	100,0

Fuente: elaboración propia s/INDEC – Censo 1991

Gráfico N°50 Distribución porcentual (sobre total columnas) para las Estratos poblacionales, Categoría de Municipios

	Primera	Segunda	Tercera	Total
Menos de 2000 habitantes	0,0	19,4	44,0	24,0
De 2000 a 10000 hab.	0,0	61,1	52,0	46,7
De 10001 a 50000 hab.	71,4	19,4	4,0	24,0
Más de 50.000	28,6	0,0	0,0	5,3
Total	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: elaboración propia s/INDEC – Censo 1991

Gráfico N°51 Frecuencias observadas en las variables Estratos densidad, Categoría de Municipios

	Primera	Segunda	Tercera	Total
Menos de 10 hab/Km2	1	5	10	16
De 10,1 a 20 hab/Km2	1	13	7	21
De 20 a 30 hab/km2	3	12	7	22
Más de 30 hab/Km2	9	6	1	16
Total	14	36	25	75

Fuente: elaboración propia s/INDEC – Censo 1991

Gráfico N°52 Distribución porcentual (sobre total filas) para las Estratos Densidad, Categoría de Municipios

	Primera	Segunda	Tercera	Total
Menos de 10 hab/Km2	6,2	31,2	62,5	100,0
De 10,1 a 20 hab/Km2	4,8	61,9	33,3	100,0
De 20 a 30 hab/km2	13,6	54,5	31,8	100,0
Más de 30 hab/Km2	56,2	37,5	6,2	100,0
Total	18,7	48,0	33,3	100,0

Fuente: elaboración propia s/INDEC – Censo 1991

Gráfico N°53 Distribución porcentual (sobre total columnas) para las variables Estratos densidad, Categoría de Municipios

	Primera	Segunda	Tercera	Total
Menos de 10 hab/Km2	7,1	13,9	40,0	21,3
De 10,1 a 20 hab/Km2	7,1	36,1	28,0	28,0
De 20 a 30 hab/km2	21,4	33,3	28,0	29,3
Más de 30 hab/Km2	64,3	16,7	4,0	21,3
Total	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: elaboración propia s/INDEC – Censo 1991

Gráfico N°54 Frecuencias Observadas en las Variables Estratos de Hogares, Categoría de Municipios

	Primera	Segunda	Tercera	Total
Menos de 1000 hogares	0	5	7	12
De 1001 a 5000 hogares	0	14	15	29
De 5001 a 10000 hogares	0	13	3	16
Más de 10000 hogares	14	4	0	18
	14	36	25	75

Fuente: elaboración propia s/INDEC – Censo 1991

Gráfico N°55 Distribución porcentual (sobre total filas) para las variables Estratos de Hogares, Categoría de Municipios

	Primera	Segunda	Tercera	Total
Menos de 1000 hogares	0,0	41,7	58,3	100,0
De 1001 a 5000 hogares	0,0	48,3	51,7	100,0
De 5001 a 10000 hogares	0,0	81,2	18,8	100,0
Más de 10000 hogares	77,8	22,2	0,0	100,0
Total	18,7	48,0	33,3	100,0

Fuente: elaboración propia s/INDEC – Censo 1991

Gráfico N°56 Distribución porcentual (sobre total columnas) para las variables Estratos de Hogares, Categoría de Municipios

	Primera	Segunda	Tercera	Total
Menos de 1000 hogares		13,9	28,0	16,0
	0,0			
De 1001 a 5000 hogares	0,0	38,9	60,0	38,7
De 5001 a 10000 hogares	0,0	36,1	12,0	21,3
Más de 10000 hogares	100,0	11,1	0,0	24,0
Total	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: elaboración propia s/INDEC – Censo 1991

Gráfico N°57 Frecuencias observadas en las variables Estrato Jefes de Hogar Sin Asistencia Escolar, Categoría de Municipios

	Primera	Segunda	Tercera	Total
Bajo	2	1	2	5
Medio	9	24	11	44
Alto	3	11	12	26
Total	14	36	25	75

Fuente: elaboración propia s/INDEC – Censo 1991

Gráfico N°58 Distribución porcentual (sobre total filas) para las variables Estrato Jefes de Hogar Sin Asistencia Escolar, Categoría de Municipios

	Primera	Segunda	Tercera	Total
Bajo	40,0	20,0	40,0	100,0
Medio	20,5	54,5	25,0	100,0
Alto	11,5	42,3	46,2	100,0
Total	18,7	48,0	33,3	100,0

Fuente: elaboración propia s/INDEC – Censo 1991

Gráfico N° 59 Distribución porcentual (sobre total columnas) para las variables Estrato Jefes de Hogar Sin Asistencia Escolar, Categoría de Municipios

	Primera	Segunda	Tercera	Total
Bajo	14,3	2,8	8,0	6,7
Medio	64,3	66,7	44,0	58,7
Alto	21,4	30,6	48,0	34,7
Total	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: elaboración propia s/INDEC – Censo 1991

Gráfico N°60 Frecuencias observadas en las variables Estrato de población Con NBI Categoría de Municipios

	Primera	Segunda	Tercera	Total
Alto	4	16	13	33
Medio	2	13	8	23
Bajo	8	7	4	19
Total	14	36	25	75

Fuente: elaboración propia s/INDEC – Censo 1991

Gráfico N°61 Distribución Porcentual (sobre total filas) para las Variables Estrato de P oblación con NBI, Categoría de Municipios

	Primera	Segunda	Tercera	Total
Alto	12,1	48,5	39,4	100,0
Medio	8,7	56,5	34,8	100,0
Bajo	42,1	36,8	21,1	100,0
Total	18,7	48,0	33,3	100,0

Fuente: elaboración propia s/INDEC – Censo 1991

Gráfico N°62 Distribución porcentual (sobre total columnas) para las Estrato de población con NBI, Categoría de Municipios

	Primera	Segunda	Tercera	Total
Alto	28,6	44,4	52,0	44,0
Medio	14,3	36,1	32,0	30,7
Bajo	57,1	19,4	16,0	25,3
Total	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: elaboración propia s/INDEC – Censo 1991

Gráfico N°63 Frecuencias observadas en las variables Estrato porcentual de cobertura en salud, Categoría de Municipios

	Primera	Segunda	Tercera	Total
Bajo	5	10	8	23
Media	4	17	8	29
Alta	3	2	4	9
Total	12	29	20	61

Fuente: elaboración propia s/INDEC – Censo 1991

Gráfico N°64 Distribución porcentual (sobre total filas) para las variables Estrato porcentual de cobertura en salud, Categoría de Municipios

	Primera	Segunda	Tercera	Total
Bajo	21,7	43,5	34,8	100,0
Media	13,8	58,6	27,6	100,0
Alta	33,3	22,2	44,4	100,0
Total	19,7	47,5	32,8	100,0

Fuente: elaboración propia s/INDEC – Censo 1991

Gráfico N°65 Distribución Porcentual (sobre total columnas) para las Variables Estrato Porcentual de cobertura en salud, Categoría de Municipios

	Primera	Segunda	Tercera	Total
Bajo	41,7	34,5	40,0	37,7
Media	33,3	58,6	40,0	47,5
Alta	25,0	6,9	20,0	14,8
Total	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: elaboración propia s/INDEC – Censo 1991

CAPITULO III

2. Diagnóstico de las Necesidades Municipales Específicas de Capacitación por Regiones

2.a – Evaluación de las capacitaciones realizadas en 1998 (INAP) y/o anteriores para ponderar su alcance y efectividad. Elaboración de un cuestionario – guía para el relevamiento de necesidades.

2.a.1 - Nos adentramos aquí, en otra instancia de este trabajo. En ella se propone una perspectiva que exige, previamente, incorporar algunas consideraciones referidas al contexto político – económico - social, en términos generales, dado que el énfasis de nuestro enfoque estará puesto en el análisis de la Institución Municipal.

El rol del Estado está siendo redefinido en sus distintos niveles y en consecuencia su reestructuración implica, entre otros componentes, la descentralización de funciones y la transferencia de servicios desde la Nación hasta las Provincias y de éstas hacia los Municipios.

Por descentralización entendemos el proceso por el cual ámbitos territoriales menores del Estado, amplían su poder efectivo tomando funciones y recursos que estaban siendo ejercidos de forma concentrada por ámbitos mayores. De esta manera, la idea de la descentralización aparece vinculada al proceso de democratización y a la necesidad de legitimar al Estado por medio de su activa participación en la vida social, acercando el proceso decisorio a aquellas instancias de poder más pequeñas y con más contacto con la gente.

En función de este proceso global de descentralización, se pretende que el Municipio adquiera una nueva dimensión, debiendo para ello no solo adecuar sus

estructuras técnico - administrativas y sus recursos humanos, sino incrementar su capacidad de gestión.

2.a.1.1 - En este contexto, el fortalecimiento o desarrollo de las capacidades institucionales municipales pasó a ser un tema prioritario en la agenda municipal, ya que el objetivo de la transferencia debe ser, **en primer lugar**, una verdadera descentralización de actividades, dándoles poder de decisión a las áreas del Estado que se encuentran más cerca de los problemas de la gente; y **en segundo lugar**, dotar a la comuna de recursos económicos provinciales –vía coparticipación- y/o aumento de recursos propios vía impuestos de jurisdicción municipal.

Estableciendo prioridades con relación a otros problemas se debe considerar que la mayoría de los Municipios no poseen una organización institucional adecuada que responda a los intereses en el marco de la organización del Estado Provincial. Ante tal cuadro de situación, se hace imprescindible poner en agenda, la problemática de la capacitación de los agentes municipales. Y es en este contexto es que se propuso llevar adelante un Programa de Capacitación Municipal.

Tal como es notorio, todos los municipios están siendo aquejados por un sinnúmero de problemáticas de distinta importancia e impacto. Sin embargo, la capacidad organizativa de la comuna para hacer frente a ellas resulta escasa. Es posible establecer que el incremento de las demandas ciudadanas municipales no encuentra respuesta ni sustento en las estructuras existentes. Se desarrollan respuestas adaptativas coyunturales para resolver problemas estructurales. La acumulación de estas políticas,

que no atacaron los problemas de fondo, llevó a la situación actual de virtual saturación de la capacidad de respuesta del Municipio.

La imperiosa necesidad de modernización del Municipio genera la necesidad de provocar cambios en las estructuras y en el funcionamiento municipal. En este sentido, se considera al fortalecimiento de la capacidad de gestión municipal una cuestión fundamental y prioritaria y se identifica a la misma como una de las tareas iniciales del proceso de modernización mencionado.

2.a.1.2 Al mismo tiempo, al tratar de reconocer los principales problemas que aquejan a la institución municipal, se detectan en principio las siguientes cuestiones:

1. Alta dependencia de las jurisdicciones provinciales y nacionales a nivel de gestión, que deberán modificarse indefectiblemente en virtud de las políticas de descentralización que se están implementando.
2. Acumulación de los déficit municipales, principalmente a niveles de inversiones y recaudación.
3. De los aproximadamente 5.400 agentes municipales de toda la Provincia solo entre el 10 al 15% ha efectuado algún tipo de capacitación en temáticas de incumbencia municipal.
4. Los agentes municipales desconocen aspectos básicos como:
 - 4.1. La política de descentralización: el rol de las provincias y los municipios.
 - 4.2. Los instrumentos legales más importantes (Constituciones, Leyes y Cartas Orgánicas, etc.) que organizan al Estado Nacional, Provincial y Municipal

4.3. Los conocimientos básicos de las pautas, condicionamientos y atribuciones jurídicas que establece la legislación vigente, para los diferentes niveles y funciones municipales.

4.4. Nociones básicas de planeamiento que permiten la formulación e implementación de programas.

4.5. Las últimas técnicas presupuestarias, de administración financiera, de recaudación tributaria y de control de gestión.

2.a.1.3 - Ahora bien, en las actuales circunstancias el “desarrollo Local” se encuentra limitado, entre otros, por los siguientes aspectos:

- Por su histórica debilidad institucional, de recursos propios y la ausencia de tradición municipal en Argentina en el desarrollo,
- Por las debilidades tecnológicas y comerciales de la comunidad local para participar activamente en el mundo global.
- La principal debilidad detectada fue aquella en la que el Municipio no ha sido capaz de asumir y desempeñar su verdadero rol, de implementar un nuevo modelo de gestión. Y ello es así puesto que es posible reconocer diferentes e importantes problemas que aquejan a la Institución Municipal.

2.a.1.4 - Por ello, en la continuidad de nuestra reflexión y, considerando todo el escenario hasta aquí planteado, con el conjunto de fortalezas y debilidades, se propuso la concepción e implementación del Programa de “Capacitación Municipal ” para los Agentes Municipales de la Provincia de Misiones.

La Dirección de Coordinación de Programas Especiales, dependiente del Ministerio de Gobierno, tuvo a su cargo la coordinación general del Proyecto, por ser el ámbito técnico especializado en asesoramiento, asistencia experta y capacitación a los municipios. Esta Dirección funcionó de nexo coordinador con al Subsecretaría de Asuntos Municipales del Ministerio de Gobierno y la Unidad Ejecutora de Desarrollo Municipal.

El Proyecto previó la capacitación de doscientos veinticinco agentes municipales de las setenta y cinco comunas dentro de la siguientes temática:

- ☐ Marco General de la Reforma del Estado
- ☐ Rol del Municipio a partir de los distintos Pactos Fiscales entre Nación y las Provincias
- ☐ El Marco Legal del Municipio
- ☐ La Planificación Presupuestaria y los Pronósticos Financieros
- ☐ El Proceso General de la Formulación, Evaluación y Administración de Proyectos.

Para ello se llevaron adelante dieciséis encuentros, dictándose los cuatro módulos en las cuatro zonas en las que se dividió a la provincia.

Los seminarios realizados entre los agentes comunales, tuvieron importantes elementos teóricos, enriquecidos con un fuerte componente de análisis de la realidad concreta municipal. Se aplicó la dinámica de curso - taller, desarrollando actividades participativas que rescataron los conocimientos y experiencias de los cursantes.

El criterio de selección de “ Sede ” empleado, fundamentalmente, tuvo el propósito de racionalizar la distribución de los Municipios, a efectos de optimizar el

costo- traslado y de permitir la mejor accesibilidad de los participantes. De esta forma, se detectaron cuatro Municipios ubicados estratégicamente en la geografía Provincial y reconocidos como Polos gravitatorios dentro de su área de influencia. Los Municipios seleccionados fueron: Posadas, Apóstoles, Oberá y, Eldorado. Posadas y Apóstoles ubicados en la zona Sur, Oberá en la zona Centro y Eldorado en la zona Norte.

En tanto que, el objetivo cumplido del Proyecto fue:

- Capacitar a ciento sesenta y ocho agentes municipales – cuadros administrativos, técnicos y gerenciales – de cincuenta y nueve comunas de la provincia en el manejo de nuevas técnicas de gestión, a través de dieciséis cursos – con cuatro Módulos y en cuatro zonas -, realizados en dos días corridos cada uno y con una carga horaria de veinte horas por módulo.

2.a.1.4.1 Organización para la Ejecución del Proyecto.

Marco General

Para ello se concretaron dieciséis encuentros, dictando los cuatro módulos previstos, en las cuatro zonas en las que se dividió a la Provincia. De esta forma se facilitó la presencia de los beneficiarios.

Organismo Ejecutor

La Dirección de Coordinación de Programas Especiales, asistida por la Unidad Ejecutora de Desarrollo Municipal estuvieron a cargo de la ejecución del proyecto. Esto implicó que llevaron adelante: el proceso de adquisiciones y el control de la ejecución física, administrativa, contable y financiera de los bienes y servicios a adquirir por el Proyecto.

Las contrataciones de consultores se hicieron en el marco de un convenio firmado entre el Gobierno de la Provincia de Misiones y la Secretaría de la Función Pública.

Diseño General de las Actividades de Capacitación

Para cada módulo fueron establecidas veinte horas reloj de cursado. Cada capacitado contó con un manual en el cual se detallaron los contenidos de cada módulo. Se procedió a la entrega de material acorde a los contenidos a desarrollar.

Responsabilidades Funcionales

La Dirección de Coordinación de Programas Especiales del Ministerio de Gobierno fue la encargada de llevar a cabo la organización tanto administrativa como académica de este emprendimiento.

La Unidad Ejecutora de Desarrollo Municipal fue la encargada de asesorar en el trámite de las adquisiciones, habida cuenta que para llevar adelante las actividades de capacitación, fue necesario equipar a la Dirección arriba citada con elementos informáticos y pedagógicos.

Los cuatro Consultores Docentes fueron contratados a través de un procedimiento competitivo entre profesionales de nivel nacional en el marco del Convenio firmado entre el Gobierno Provincial y la Secretaría de la Función Pública. La Dirección Nacional de Capacitación del Instituto Nacional de la Administración Pública I.N.A.P., procedió a la selección de los mejores cuatro profesionales de su plantel de docentes externos.

El Proyecto contó con la Supervisión pedagógica a cargo de profesionales de la Dirección de Extensión de la Dirección de Capacitación del I.N.A.P..

Metodología

El proceso de enseñanza se fundamenta en una concepción del conocimiento caracterizado por funciones integradas. La separación entre clases teóricas y prácticas desaparece para dar lugar a secuencias de aprendizaje donde la teoría y práctica se retroalimentan mutuamente.

Los trabajos realizados poseen importantes elementos teóricos, enriquecidos con un fuerte componente de análisis de la realidad concreta.

La presentación de los temas estuvo a cargo de profesionales de reconocida idoneidad, profesionalismo, quienes a partir de la dinámica de curso - taller desarrollaron actividades participativas que rescataron los conocimientos y experiencia de los cursantes.

De esta manera, el rol del alumno fue protagónico. En efecto, participó activamente en todo el proceso, desde la planificación de la enseñanza y el aprendizaje, hasta la evaluación.

2.a.1.5 - Para desarrollar este punto de referencia se utiliza como fuente secundaria de datos la publicación del Programa de Capacitación municipal. Ministerio de Gobierno de la Provincia de Misiones - 1998 – considerándose las dos modalidades de evaluación que la sistematización presenta:

2.a.1.5.1 Modalidad utilizada para efectuar la evaluación en proceso : la misma fue un Formulario de encuesta (con preguntas cerradas en su totalidad), aplicado al finalizar cada módulo.

En cuanto a los Ejes evaluados:

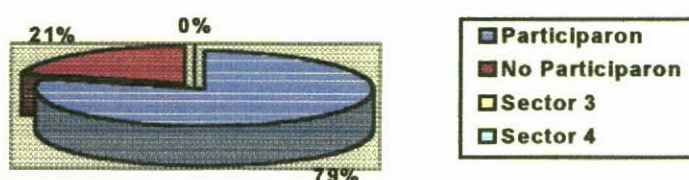
- Con relación al curso: valoración expectativas – resultados del curso, interés que despertó.
- Sobre la temática del módulo: elementos brindados que considera de utilidad en su tarea cotidiana, materiales empleados, claridad en las consignas y planteos de los temas, temas que resultaron más complicados o difíciles, metodología utilizada.
- En relación con el docente: claridad en la exposición de temas, promoción de consultas, debates y trabajos grupales, aclaración de dudas, permitió la participación, capacidad pedagógica.
- Con relación a la duración del curso: relación tiempo empleado – tiempo necesario para el desarrollo del tema, encuentros mensuales son adecuados .
- Con relación a la organización: consignar si la misma fue correcta., si la atención y coordinación le parecieron apropiadas para el evento. El objetivo que se perseguía era recabar la opinión e información de los participantes sobre el desarrollo de los módulos de una manera rápida.

2.a.1.5.2 Modalidad utilizada para la evaluación ex - post: se utiliza una encuesta de opinión (con preguntas cerradas y abiertas). Objetivo: obtener información que permita comparar con la información obtenida de la encuesta de proceso, además de detectar demandas y recabar sugerencias para posibles líneas a futuro. En cuanto a los ejes evaluados fueron:

- Con relación a los temas desarrollados.
- En relación a los docentes.
- En relación a la metodología empleada.
- En relación a la duración del curso.
- Con respecto a la organización.
- Con respecto a la forma de comunicación
- Demandas.

2.a.2 El agrupamiento de los resultados se realiza siguiendo la fuente citada en el primer párrafo y según las cuatro zonas donde se desarrolló la capacitación..

Gráfico N° 66 – Grado de Participación.



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Programa de Capacitación municipal. INAP. Misiones. 1998.

Los valores expresados en el gráfico anterior corresponden al total de las cuatro sedes participantes del curso.

El total de municipios que han participado en las cuatro zonas es de 59, que equivale al 78,6% de los municipios de la Provincia. Este porcentaje representa un valor interesante que permite inferir el interés presente en actividades de capacitación.

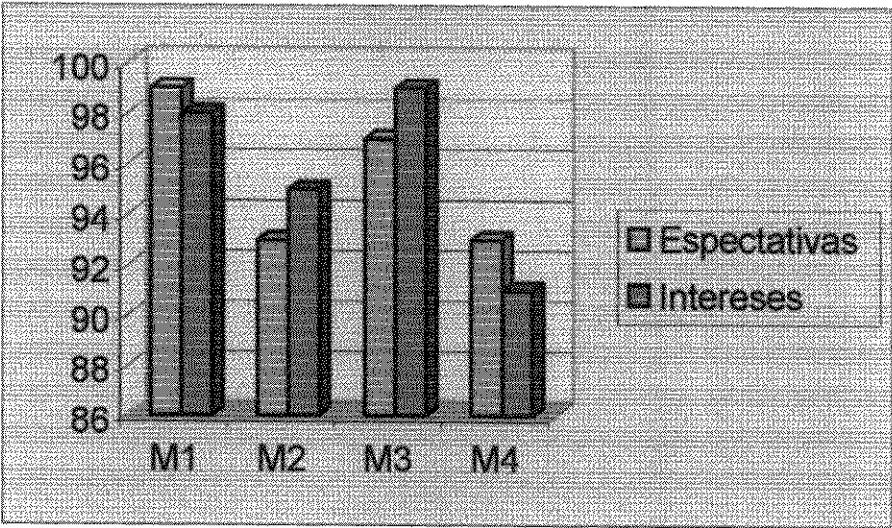
□ Según partido político:

- De los municipios participantes, 38 pertenecen al P.J. lo cual representa el 64,4% en tanto otros 21 provienen de la UCR, representando el 35,6% .
- Sin embargo, del total de municipios radicales (31) participó el 68%, es decir 21. Mientras que de los 44 Justicialistas participó el 86% (38).
- Del PJ no asistieron: Bonpland, Colonia Aurora, Colonia Victoria, Garupá, Puerto Piray, Santiago de Liniers.
- De la UCR no asistieron: Aristóbulo del Valle, Cdte. Andresito, Dos Arroyos, El Soberbio, Gral Alvear, Gdor Roca, Florentino Ameghino, Puerto Rico, San Vicente, Wanda.

□ Según categoría:

- En cuanto a los municipios según su categoría, han participado el 71,42% de los municipios de primera categoría (10), el 74,28% de los de segunda categoría (26) y el 84% de los municipios de tercera categoría.

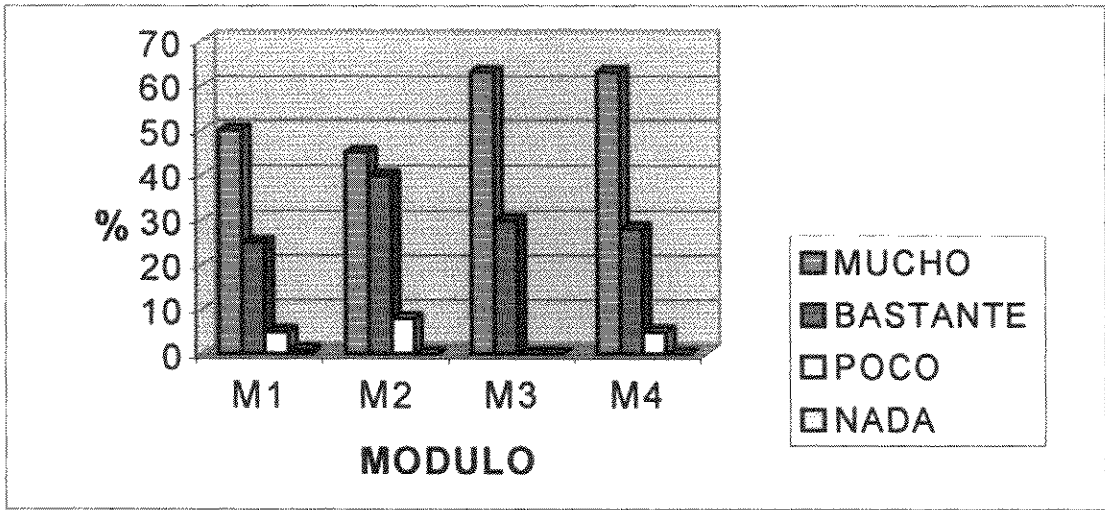
Gráfico N° 67 - Grado de Satisfacción de Expectativas e Intereses



Fte: Elaboración propia en base a datos del Programa de Capacitación municipal. INAP. Misiones. 1998.

Los valores expuestos en el gráfico están referidos a la alternativa mucho, en grado de satisfacción de expectativas e interés despertado. Corresponde al porcentaje promedio de las cuatro sedes. De los valores puede inferirse que el nivel de expectativas e intereses supera la media esperada (más del 50%) en todos los módulos. Por otra parte existen diferencias entre el módulo 1 y 3 respecto de los módulos 2 y 4.

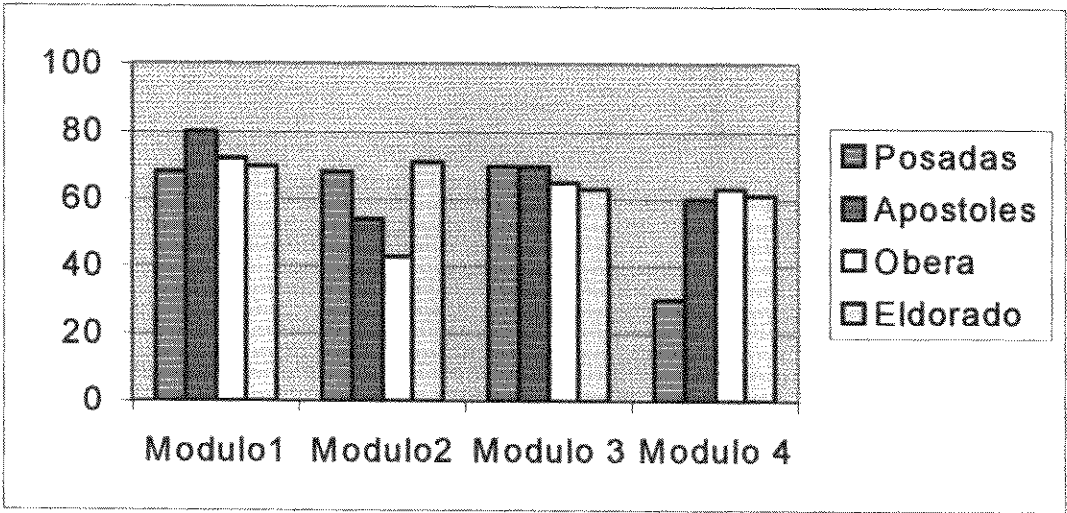
Gráfico 68 - Utilidad de los Conceptos de Cada Módulo en la Tarea Habitual



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Programa de Capacitación municipal. INAP. Misiones.1998.

Los valores corresponden a los valores promedios de las cuatro sedes, respecto a los distintos grados de utilidad de los conceptos. En general puede apreciarse que los contenidos y ejes temáticos desarrollados fueron bien seleccionados dado que la opinión de los participantes resultó favorable en relación con la utilidad que la misma poseía para su tarea cotidiana. En ningún caso se consignó una respuesta donde los mismo presentaran nada de utilidad. Si esta información se relaciona con el gráfico anterior N°2 sobre expectativas e intereses se puede pre - suponer que el grado de interés y expectativas presenta una correspondencia directa con la utilidad de los contenidos.

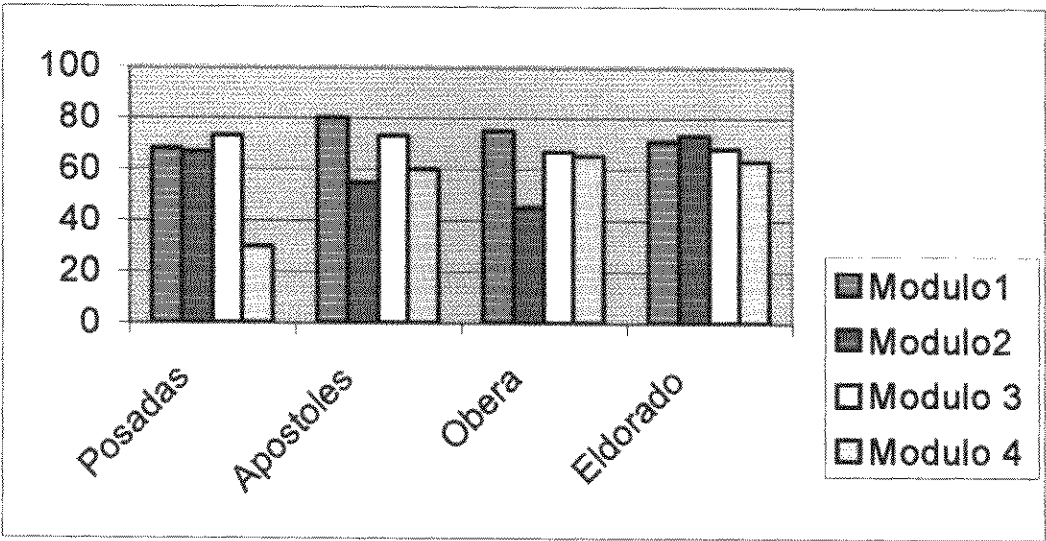
Gráfico N° 69 - Opinión en Relación al Docente Cuatro Sedes



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Programa de Capacitación municipal. INAP. Misiones.1998.

El gráfico representa los valores promedio de las seis preguntas realizadas en la evaluación del curso, en relación al docente correspondiente al grado Mucho dado por cada sede. Los docentes en general fueron evaluados favorablemente.

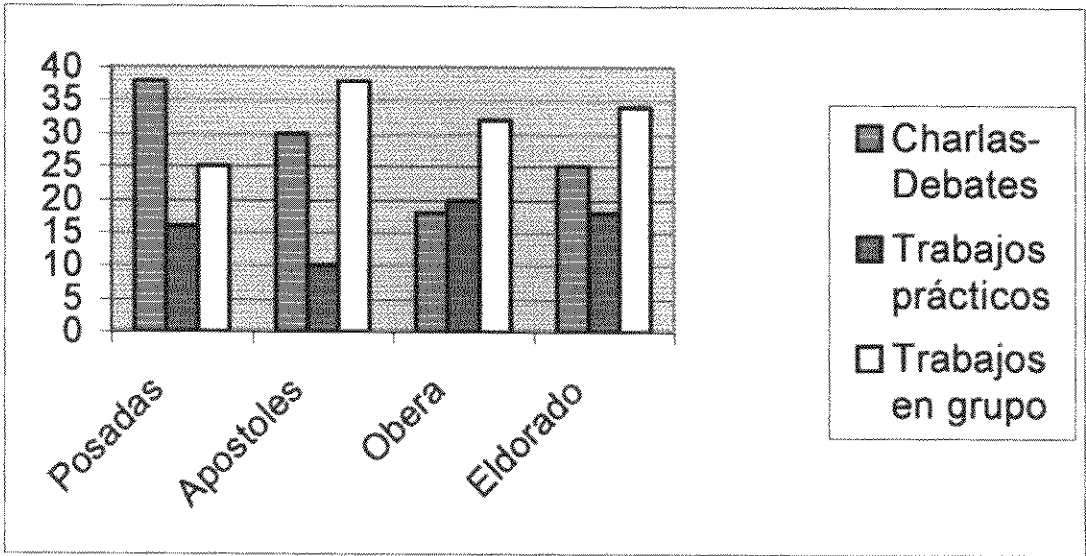
Gráfico N° 70 - Opinión en Relación a la Selección de los Docentes



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Programa de Capacitación municipal. INAP. Misiones. 1998.

Los valores corresponden a la selección de los participantes en cuanto a la selección de los cuatro docentes por sede.

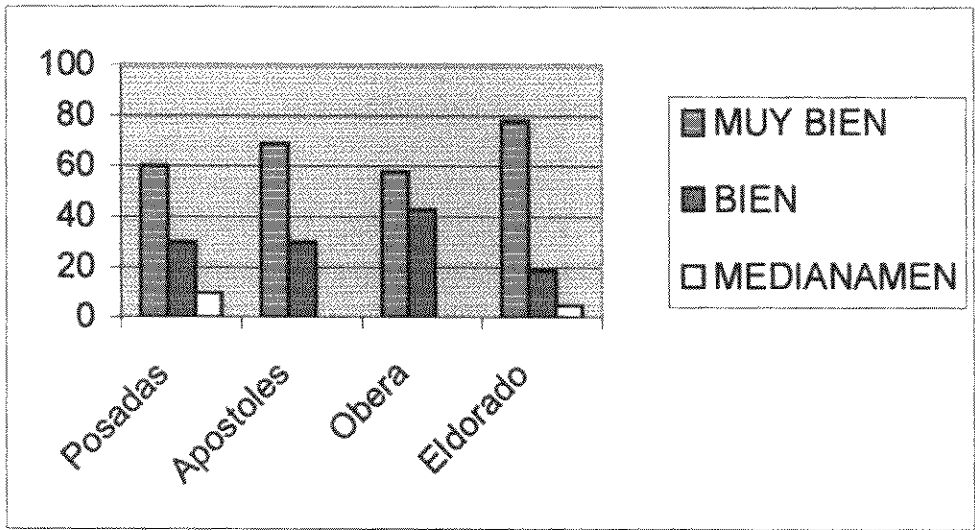
**Gráfico N° 71 - Opinión en Relación a la Metodología Utilizada
para el Dictado**



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Programa de Capacitación municipal. INAP. Misiones. 1998.

Representa los mayores porcentajes asignados a las distintas metodologías propuestas a ser consideradas como las más apropiadas para la transferencia de conceptos. En general de los valores expresados en el gráfico se puede aseverar que la modalidad de construcción de la tarea de capacitación que mejor valuada está por los participantes son los trabajos en grupo y las charlas debate. Por su parte la realización de trabajos prácticos no representa una modalidad apropiada por los escasos valores que arroja la selección de esta alternativa por parte de los participantes.

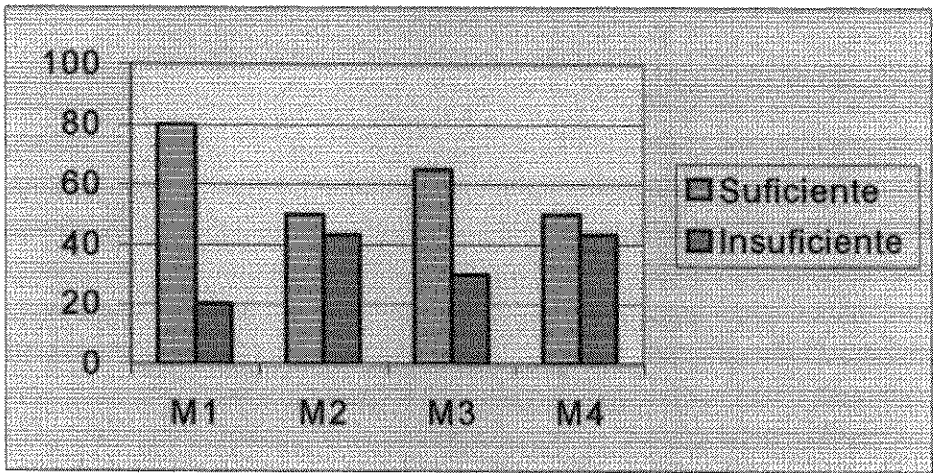
Gráfico N° 72 - Grado en el que el Docente Promovió el Debate y la Realización de Actividades Grupales.



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Programa de Capacitación municipal. INAP. Misiones. 1998.

En los cuatro módulos entre un 50 y 80% de los informantes expresan que los docentes promovieron Mucho el debate y las actividades grupales, entre un 10 y un 35% opinan que lo hicieron bastante y entre un 1 y un 5% opinan que lo hicieron poco. Por otra parte si estas opiniones se desglosan por módulos el docente del módulo 1 recibió la valoración superior (cerca del 100%) de mucho, en tanto los docentes de los demás módulos sólo llegaron a obtener un 60% en ese rango.

Gráfico N° 74 - Tiempo de Desarrollo de Cada Módulo



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Programa de Capacitación municipal. INAP. Misiones. 1998.

Corresponde a valores promedios de las cuatro sedes. En general respecto del tiempo suficiente o insuficiente para el desarrollo de cada módulo los porcentajes oscilaron de acuerdo al módulo. De todas formas el mayor porcentaje de las respuestas de los participantes correspondió en todos los módulos a la categoría de suficiente.

2.a.3 Grado de Utilidad de los Temas de Cada Módulo por Sede

- Respecto del grado de utilidad Mucho asignado por los participantes al contenido de cada módulo y en cada sede el resultado es :
- Para Posadas los tres primeros módulos representaron mucha utilidad , el cuarto una utilidad media.
- Para Apóstoles el primero y el tercero disminuyendo el grado de utilidad en el dos y cuatro. Situación similar a la contemplada en la sede Oberá e igual que en la sede Eldorado.

Sobre la valoración y conclusiones de los resultados realizada por la Dirección de Extensión del INAP y la Dirección de Coordinación de Programas Especiales del Ministerio de Gobierno (una de las partes en su carácter de responsable de ejecución del programa y la otra como supervisora pedagógica del misma).

- El programa se desarrolló en la provincia con el éxito previsto en las cuatro sedes elegidas. Del mismo participaron 59 de los 75 municipios, con un promedio de tres participantes cada uno, habiendo en algunos casos menos de esta cifra y en otros más. Esto hizo un total de 168 agentes municipales capacitados.
- Los resultados de esta primer experiencia para la provincia han resultado favorablemente aceptables.
- Dejó sentada la necesidad de la capacitación permanente, en virtud de un mundo cambiante y globalizado en el cual los municipios cobran una mayor importancia día a día.

- Existe una importante demanda de continuidad de la capacitación, ya sea para la profundización de los temas abarcados en el seminario, como en cuanto a propuestas de otros nuevos.
- Incipiente pero, marcadamente puede visualizarse una toma de conciencia del nuevo rol que desempeñará el municipio en este nuevo contexto mundial, lo que a juicio de los evaluadores deberá reforzarse con nuevos cursos.
- Por otra parte, surge la necesidad de encontrar ámbitos de reflexión y debate de ideas – como estos seminarios- y que luego serán escuchadas estas ideas.
- En los ámbitos comunales se ha formado conciencia de que hay cuestiones que pueden ser resueltas desde el mismo municipio, pero que de costumbre o desconocimiento, las derivaban al Gobierno Provincial.
- Existe también una toma de conciencia de que la capacitación les permite no sólo tomar contacto con otras realidades y compararse , al mismo tiempo que les permite no comprar modelos enlatados , sino poder ser artífices de su propio proyecto, conscientes del contexto en el que toman decisiones.
- Se percibió la falta de comunicación entre el personal de planta permanente de los municipios y los Intendentes y/o funcionarios políticos. Este punto es especialmente importante ya que es en organizaciones pequeñas donde el estilo de gerenciamiento más participativo se puede dar con mayor facilidad. La articulación entre la lógica política de concejales e intendentes con la de los agentes y funcionarios a través de la capacitación redundará en verdaderos cambios en el estilo de gestión de los municipios y posibilitará la concreción de reformas, articulando al que toma decisiones con el que las ejecuta.

- Si la capacitación se torna un eje permanente los intendentes pueden lograr consolidar la capacidad técnica de los cuadros administrativos y tener mejores recursos humanos para la ejecución de políticas públicas y por lo tanto, mayor eficiencia en los resultados que se vuelcan a la comunidad.

Por otra parte remarcan los evaluadores que:

- Existen 16 municipios de la provincia que no han participado del programa (21,4%); algunas de las razones que se pudieron conocer son: falta de recursos para enviar a los participantes al municipio sede, otros porque aún se resisten a la incorporación de nuevas tecnologías o porque consideran que la herramienta de la capacitación no es necesaria y apuestan a que nada cambie, aunque posiblemente esta perspectiva sea sólo a nivel de dirigentes, no de los agentes.

De los resultados y sugerencias surgió como propuesta incorporar al finalizar los módulos una Jornada Final de reflexión e integración de los grupos de las cuatro sedes participantes con la presencia de funcionarios municipales, provinciales y nacionales.

Esta reunión se efectuó y tuvo como eje la problemática de la comunicación en la organización, que surge como uno de los obstáculos más importantes a sortear entre el sector político y el administrativo. Esta cuestión es necesaria de ser tratada para lograr administraciones municipales eficientes.

Conclusión: al asumir mayores responsabilidades en un contexto complejo y cambiante, los municipios se ven compelidos a realizar cambios organizacionales que potencien la eficacia, eficiencia y efectividad de sus administradores.

Estos cambios se orientan hacia una reforma administrativa, la que al mismo tiempo apunta a *potenciar la capacidad de gestión de los Municipios*, para que éstos logren los resultados buscados, adecuando a ello las estructuras, procesos y, recursos organizacionales. Aún cuando se reduzca la dotación de insumos –recursos financieros, materiales y/o humanos- el objetivo de una reforma debe ser el de mejorar la función de producción de la organización del Municipio. Para ello debe procurarse una mayor aptitud de ésta para cumplir su misión y objetivos, a través de un uso más racional de los medios de que dispone, tanto propios como los existentes en la sociedad local.

Como sostiene O. Oszlak el objetivo de una reforma debería superar problemas de “deformidad” antes que “de tamaño” de las organizaciones públicas.

Un caso típico de deformidad administrativa es el referido a las plantas de personal de las Municipalidades, en las que es frecuente la abundancia de personal de baja calificación y la carencia de recursos humanos con los conocimientos y experiencias necesarios para gestionar las nuevas políticas públicas locales. Las debilidades de este tipo incluyen tanto carencias de capacidades gerenciales en los niveles de conducción, como de conocimientos técnicos actualizados en los cuadros administrativos y profesionales.

En razón de lo anterior, la capacitación de recursos humanos –entendida no sólo como la adquisición de destrezas instrumentales, sino también del conocimiento compartido de la estrategia general de la organización que integran- se constituye en una pieza clave para el cambio organizacional.

El principal recurso de las organizaciones es la gente que la integra, en la medida en que ésta cuente con los conocimientos apropiados, comparta los propósitos y se encuentre adecuadamente motivada. En la mayoría de los casos, las políticas de personal y los escalafones de las administraciones municipales, no parecen haber incorporado aún estos criterios.

La necesidad de capacitación de los recursos humanos es frecuentemente percibida por los gobernantes locales en su dimensión técnica, no así en la socio cultural, careciéndose de estrategias conducentes a lograr mayor motivación y compromiso por parte de los miembros de la organización, en torno a objetivos y valores compartidos.

Por otro lado, aunque en la administración pública la incorporación de tecnología es habitualmente asociada a la adquisición de equipamiento, en realidad las innovaciones más importantes consisten en la aplicación de distintos tipos de conocimiento científico a la gestión, a fin de mejorar el desempeño de la organización y lograr los objetivos propuestos. En tal sentido, las tecnologías más importantes carecen de materialidad, ya que no se corporizan en bienes sino que se trata de procesos o sistemas de gestión. Entre las tecnologías de gestión más valiosas, caben mencionarse los sistemas de información, planificación, presupuesto y control de gestión.

La tarea por delante es compleja. Desde la visión de los técnicos o profesionales de las instituciones municipales y de las ONGs, significa la necesidad de equipos interdisciplinarios que requieren de una acción integral, con capacidades para enfrentar nuevos problemas, manejar proyectos, definir estrategias alternativas y apoyar la articulación de actores con racionalidades diferentes. Se trata –como señala Sergio Galilea– de un proceso de aprendizaje, alejado de modelos conceptuales cerrados y, por lo tanto, “un desafío profesional, investigativo y social de gran magnitud”.

Por ello, para manejar la problemática hasta aquí abordada, es fundamental el rol de los equipos técnicos, apoyando mediante capacitación, el aporte de información, la puesta a prueba de formas innovadoras de planificación y gestión local y la incorporación de opciones tecnológicas adecuadas y accesibles a las características culturales y demandas de la población.

2.b. Relevamiento de los programas realizados o en realización, en especial contenidos y métodos.

Respecto de los programas de capacitación que se instrumentaron y /o se instrumentan se expresa que el 80% de los programas nacionales consignados en el apartado anterior plantean en su diseño un componente de capacitación o un sub - proyecto específico, en general, referido a la temática que atienden los mismos y contemplan contenidos teórico - metodológicos que intentan dar alternativas de solución

a los siguientes problemas detectados en las organizaciones gubernamentales y no gubernamentales que instrumentan programas sociales¹⁰:

2.b.1- En la Fase de Diseño y Presentación de los Proyectos:

- ♦ debilidad programática;
- ♦ Escaso o nulo conocimiento sobre la complejidad de la temática en tanto problemática social,
- ♦ Dificultades para comprender el mecanismo de diseño de proyectos que se les requería – por marco lógico.
- ♦ Confusión en la formulación de componentes y dentro de ellos dificultad para distinguir entre objetivos- metas- fines y resultados buscados.
- ♦ Dificultad en la utilización de fuentes de información – diversos tipo de datos- que faciliten el diagnóstico y la toma de decisiones.

2.b.2 - En la Fase de Ejecución:

- ♦ Escaso o nulo personal técnico calificado y actualizado – en planta permanente- para atender los nuevos requerimientos de gestión en materia de acción social.
- ♦ Obstáculos para cumplimentar los informes escritos según los criterios requeridos, como también para relevar y/o construir diferentes indicadores -.

¹⁰ Según expresiones de un informante clave del SIEMPRO - Responsable de la centralización de información respecto de este tema.

- ♦ Falta de articulación entre organizaciones – nacionales, provinciales, municipales, no gubernamentales- lo que condiciona la falta de coordinación de acciones , de intercambio de experiencias y de optimización de la oferta existente.
- ♦ Limitada capacidad de los diversos organismos para generar participación y organización comunitaria en la búsqueda de alternativas para los problemas presentes en las mismas.
- ♦ Imposibilidad de incorporar las fuerzas existentes a nivel comunitario como recursos en las gestiones.
- ♦ Énfasis puesto en el desarrollo de las acciones como si las mismas constituyeran por sí mismas los fines del proyecto.
- ♦ Falta de criterios técnicos- metodológicos para el diseño de mecanismos de evaluación.

A manera de ejemplo se pueden mencionar el FOPAR, el PROMIN , el PROAME¹¹. Para todos el rol de la asistencia técnica y de la capacitación son prioritarios y parte del cumplimiento de los objetivos del programa. Otros organismos públicos, en el marco de los Ministerios, han incorporado en los últimos años acciones de capacitación para sus empleados, acordes a las demandas y requerimientos que los propios ritmos de los cambios van estipulando. Un ejemplo es el Programa de Capacitación en Informática desarrollado para los empleados administrativos en los Ministerios de Salud y de Trabajo. Otro ejemplo lo constituye el CENOC. Esta entidad

¹¹ No se entra aquí en la pertinencia o no de los contenidos de la capacitación ni en los objetivos que cada uno busca a partir de la misma.

ha realizado algunas actividades de capacitación en gestión de programas sociales destinados a ONGs.

Cabe destacar que si bien el tema está instalado como un eje prioritario de atender, los resultados de este tipo de capacitaciones son instrumentadas en forma cerrada a los técnicos y funcionarios que los ejecutan, y en una temática específica. Además como la mayoría de estos programas se concentran en los municipios del departamento capital, los recursos humanos que forman y las capacidades que deja instaladas retroalimentan y legitiman la centralización y calidad de las prestaciones en el área capital.

En relación con el componente capacitación presente en la oferta de programas sociales productivos, surge que el FET (Fondo Económico del Tabaco), no contempla en su diseño componente de capacitación. Existen experiencias no registradas de capacitaciones con productores que, como una opción profesional en su tarea cotidiana algunos técnicos han incorporado¹².

- P.S.A: si técnico productivo y fuerte en promoción de la organización con productores.

INTA: Cambio Rural. capacitación.

Pro - huerta.

FIDA-BID: Capacitación Específicamente Técnica Productiva en metodología de trabajo con pequeños productores en sistema de producción y perspectiva de género

¹² Según expresiones de la Coordinadora del Area Mujer del Ministerio de Asuntos Agrarios.

dirigida a los técnicos extensionistas con productores: talleres de campo, pasantías en rubros técnico productivo.

De las entrevistas realizadas a los intendentes y funcionarios surge que además de la capacitación del INAP, realizada por varios de ellos, no existen ofertas similares o al menos ofertas que lleguen al interior de la provincia. De los 75 intendentes 6 de ellos - en su carácter de profesionales- han culminado o se encuentran realizando estudios superiores de Maestría en Gestión de Recursos Humanos (UBA). Además la mayoría de ellos consigna en las entrevistas nudos problemáticos en la gestión que se corresponden con los argumentos explicitados en el apartado anterior por el informante del SIEMPRO (en torno a calidad de recursos humanos, dificultades en la procuración de fondos alternativos a la coparticipación, entre otros).

CAPITULO IV

**3 - Cronograma de Fechas,
Programas de Desarrollo de los Talleres Conforme a la
Metodología Prevista.**

3.1 Aspectos Metodológicos Utilizados para la realización de los Encuentros Zonales

Hablar de “realidades municipales” en el contexto actual de construcción de las relaciones Estado-mercado-sociedad, implica incorporar diversas dimensiones y ámbitos (Nacional –local –regional - internacional) que se entrelazan, complejamente y que permiten identificar algunos aspectos preponderantes para la reconstrucción de los escenarios de gestión de los intendentes y funcionarios y de las lógicas existentes en los mismos. En función de ello en este término de referencia se recupera la mirada de los actores sociales intervinientes en los ámbitos concretos de gestión pública (Intendentes, Concejales, Funcionarios) para complementar la caracterización de la realidad de los municipios de la Provincia de Misiones, realizada en el informe anterior.

Para concretar esta tarea, se previeron dos momentos metodológicos con las correspondientes fuentes de datos primarias (los datos correspondientes con este punto se desarrollan en el término de referencia 6.2):

- a) implementación de entrevistas semi – estructuradas a los intendentes de los setenta y cinco municipios de la provincia, y
- b) desarrollo de talleres, por zonas determinadas a tal fin, con la presencia de tres representantes de la función municipal por municipio.

Si bien ambos momentos habían sido programados, los cronogramas previstos oportunamente sufrieron un desplazamiento respecto a las fechas originales en razón a las características particulares atravesadas en el contexto provincial durante los meses de Septiembre y Octubre (esto es elecciones provinciales y nacionales) y sobre las cuales se hiciera mención oportunamente. (Nota elevada junto al Primer Informe

Parcial). De esta manera, las 11 (once) fechas previstas inicialmente, se concretan en dos recorridos zonales: la primera a fin de implementar la encuesta con los intendentes municipales y la segunda para la realización de los talleres; en tanto se utiliza un primer día para el taller de presentación del Proyecto, con la presencia de las autoridades electas provinciales – Gobernador y Vice - Gobernadora – miembros del equipo técnico, intendentes y sus equipos de trabajo., completando de esta manera el total de los once encuentros previstos.

3.1.1. Con respecto al primer apartado, se establece como fechas definitivas para su concreción, el período comprendido entre el 11-10-99 al 22-10-99, considerándose los siguientes ejes (contemplados en el Cuestionario Guía para Intendentes que se anexara en el Primer Informe Parcial):

- ☐ Organización municipal : estructura política- administrativa - técnica-
- ☐ Instituciones- Infraestructura y servicios- Medios de Comunicación-
- ☐ Relación recursos disponibles (cantidad y calidad) – demanda real.
- ☐ Articulación hacia el interior del municipio - organizaciones e instituciones públicas - privadas y comunitarias.
- ☐ Relaciones con otros municipios y/u organizaciones e instituciones.
- ☐ Espacios existentes de ejecución y articulación de políticas públicas: de empleo - productivas - sociales.
- ☐ Conocimiento de los problemas y prioridades de gestión en el municipio.
- ☐ Reconocimiento de la realidad del municipio: manejo de datos, estadísticas, información referida a la población, etc.

3.1.2 En tanto para la concreción de los talleres, se efectúa un reagrupamiento siguiendo los criterios establecidos en el Proyecto, es decir, que en las zonas se encuentren representadas las tres categorías de Municipios vigentes y sus respectivos Departamentos.

Así, el primer agrupamiento considerado fue efectuado de la siguiente manera:

CRONOGRAMA DE TALLERES

POR ZONAS Y CON LOS FUNCIONARIOS DE LOS 75 MUNICIPIOS

ZONA	CANTIDAD DE PARTICIPANTES	FECHA	SEDE
Nº1: Municipios: Esperanza, Libertad, Puerto Iguazú, Wanda, Andrés Guacurari, Bernardo de Irigoyen, General Belgrano	- 7 Municipios con tres representantes por cada uno de ellos.(21 integrantes)	1-10-99	Puerto Iguazú
Nº2: Colonia Delicia, Colonia Victoria, 9 de Julio, Eldorado, Santiago de Liniers, San Pedro, El Soberbio, San Vicente	- 8 Municipios con tres representantes por cada uno de ellos.(24 integrantes)	2-10-99	San Pedro
Nº3: Caragatatay, Montecarlo, Puerto Piray, Aristóbulo del Valle, Campo Grande, Dos de Mayo, 25 de Mayo, Alba Posse y Colonia Aurora.	- 9 Municipios con tres representantes por cada uno de ellos (27 integrantes)	5-10-99	2 de Mayo o Montecarlo
Nº4: Capioví, El Alcazar, Garuhapé, Puerto Leoni, Puerto Rico, Ruiz de Montoya.	- 6 Municipios con tres representantes por cada uno de ellos (18 participantes)	6-10-99	Puerto Rico
Nº5: Campo Ramón, Campo Vicra, Colonia Alberdi, General Alvear, Guaraní, Los Helechos, Oberá, Panambi, San Martín.	- 9 Municipios con tres representantes por cada uno de ellos (27 integrantes)	8-10-99	Oberá
Nº6: Colonia Polana, Corpus, General Urquiza, General Roca, Hipólito Irigoyen,	- 8 Municipios con tres representantes por cada uno de ellos (24 integrantes)	9-10-99	San Ignacio

Jardín América, San Ignacio, Santo Pipó			
Nº7: Almafuerte, Arroyo Del Medio, Caa Yari, Cerro Azul, Dos Arroyos, Gobernador López, Alem, Olegario Andrade	- 8 Municipios con tres representantes por cada uno de ellos (24 integrantes)	11-10-99	Alem
Nº8: Ameghino, Itacaruaré, Mojon Grande, San Javier, Concepción de la Sierra, Santa María.	- 6 Municipios con tres representantes por cada uno de ellos (18 integrantes)	15-10-99	San Javier
Nº9: Fachinal, Garupá y Posadas (Dpto. Capital)	- 3 Municipios con tres representantes por cada uno de ellos (9 integrantes)	16-10-99	Posadas
Nº10: Apóstoles, Azara, San José, Tres Capones	- 4 Municipios con tres representantes por cada uno de ellos (12 integrantes)	16-10-99	Apóstoles
Nº11: Bonpland, Candelaria, Cerro Corá, Loreto, Mártires, Profundidad, Santa Ana.	- 7 Municipios con tres representantes por cada uno de ellos (21 integrantes)	20-10-99	Candelaria

En tanto el cronograma definitivo resulta ser:

CRONOGRAMA DE TALLERES

ZONA	MUNICIPIOS	CANTIDAD DE PARTICIPANTES	FECHA DEL TALLER	SEDE
9 / 10/ 11 Dptos.: Capital, Apóstoles, Candelaria.	Posadas, Fachinal, Garupé, Apóstoles, Azara, San José, Tres Capones, Bonpland, Candelaria, Cerro Corá, Loreto, Mártires, Profundidad, Santa Ana	42 participantes	29/10/99	Posadas
7 / 8 Dptos.: Alem, San Javier, Concepción.	Almafuerte, Arroyo del Medio, Caa-Yari, Cerro Azul, Dos Arroyos, Gobernador López, Alem, Olegario V. Andrade, Ameghino, Itacaruaré, Mojon Grande, San Javier, Concepción de la Sierra, Santa María.	45 participantes	30/10/99	San Javier
1 / 2 Dptos.: Iguazú, Gral. Belgrano, Eldorado, San Pedro, Guaraní.	Esperanza, Libertad, Pto. Iguazú, Wanda, Andrés Guacurari, Bdo. De Irigoyen. San Antonio, Colonia Delicia, Col. Victoria, 9 de Julio, Eldorado, Santiago de Liniers, San Pedro, El Soberbio, San Vicente.	45 participantes	5/11/99	San Vicente
3 / 4 Dptos.:	Caragatatay, Montecarlo, Puerto Piray, Aristóbulo del Valle, Campo Grande,	45 participantes	6/11/99	Puerto Rico

Montecarlo, Cainguas, 25 de Mayo, Libertador General San Martín.	Dos de Mayo, 25 de Mayo, Alba Posse, Colonia Aurora, Capióví, El Alcázar, Garuhapé, Puerto Leoni, Puerto Rico, Ruiz de Montoya.			
5 / 6 Dptos.: Oberá y San Ignacio	Campo Ramón, Campo Viera, Colonia Alberdi, General Alvear, Guaraní, Los Helechos, Oberá, Panambí, San Martín, Colonia Polana, Corpus, General Urquiza, Gobernador Roca, H. Irigoyen, Jardín América, San Ignacio y Santo Pipó	53 participantes	12/11/99	San Ignacio

Debiendo los participantes de los mismos – esto es Funcionarios del nivel de toma de decisiones de la Gestión Municipal (Intendentes, Funcionarios, Consejales), considerar los siguientes criterios: :

- Cada Municipio participará con tres representantes (del área gubernamental: Intendente, secretarios, asesores, equipos técnicos, etc.)

A su vez, cada representante debía contar para el trabajo en los talleres con la siguiente información:

- Datos disponibles sobre la realidad del Municipio en cuanto a: población, edades y ocupaciones. Residente en la zona o de paso por la misma.
- Fuentes laborales existentes, posibilidades de ampliación de las mismas, capacitaciones requeridas para las mismas.
- Fuentes laborales que exigen modificación en su organización - esto es – en cuanto a recurso humano, recurso material, etc.

- Lineamientos prioritarios de políticas – de acuerdo a la realidad zonal – que no hayan ingresado al municipio hasta la fecha y se consideran centrales
- Cursos, perfeccionamientos o capacitaciones efectuados sobre las siguientes temáticas: Gestión, Diagnóstico, Formulación de Proyectos, Capacitación , etc. Por quiénes y qué función cumplen o cumplieron en la organización municipal.
- Toda otra información que se considere de interés para el Municipio y sus responsables, relacionadas con la convocatoria.

3.2 - Características Generales de los Municipios

Una primera categoría que atraviesa las realidades municipales y que permite realizar una situación de diferenciación entre ellos es la categoría que ocupan los mismos de acuerdo a la ley de municipios. Esta numeración de Primera, Segunda y Tercera más allá de ser una tipificación administrativa que los agrupa según cantidad de población, se transforma en una escala simbólica que genera asimetrías e inequidades entre municipios; desigualdades en relación con posibilidades de acceso a recursos de diversa índole, etc.

Una segunda categoría que atraviesa las realidades municipales corresponde a su ubicación según zonas . Estas zonas se conforman por municipios cuya selección se determina por: la ubicación geográfica del mismo (cercanía geográfica por interconexión de rutas –redes-): Zona Norte 1 y 2 , Centro 1 y 2, Sur, además por su realidad productiva (según sean sus cultivos de tabaco, yerba - té, tung o área de foresto - industria), origen étnico de los habitantes, pautas culturales de organización familiar y del trabajo y representación de municipios por categorías: primera, segunda y tercera.

CAPITULO V

4 – Encuentros Zonales Conforme al Cronograma Previsto en 3

4.a - Diagnóstico Participativo con Funcionarios Municipales

4.a.1 Para la realización de los dos momentos de trabajo – a y b pág. 147 - se utilizó este segundo criterio, dada la posibilidad de integración que presenta en relación al objetivo buscado.

De la primera etapa del trabajo, entrevistas con los intendentes – cumplimentación del cuestionario guía - se efectúa una matriz de datos desde una primera reducción del espacio, donde en el cruce de las variables contempladas se construyen las siguientes sub-dimensiones: 1) Identificación de los Municipios que integran la zona, 2) Ubicación geográfica e Infraestructura vial 3) Organización y Recursos, 4) Infraestructura y Servicios, 5) Políticas Públicas: Programas y Proyectos Sociales y 6) Areas o temáticas de Capacitación por Municipio. En función a estas dimensiones se efectúa la presentación de los municipios por zonas a partir del punto 4.a.1.1.

4.a.1.1 - Presentación de las Zonas

Zona 1 - 2

1) Identificación de los Municipios que Integran la Zona: la misma está conformada por un total de quince (15) Municipios: Puerto Esperanza, Libertad, Puerto Iguazú, Wanda, Comandante Andrés Guacurarí, Bernardo de Irigoyen, San Antonio, Colonia Delicia, Colonia Victoria, 9 de Julio, Eldorado, Santiago de Liniers, San Pedro, El Soberbio y San Vicente. Entre ellos están representadas las tres categorías de municipios por partes iguales: cinco de primera, cinco de segunda y cinco de

tercera; los que a su vez componen cinco Departamentos: Iguazú, General Belgrano, Eldorado, San Pedro y Guaraní. Sobre el total de municipios que integran la zona, participaron de esta instancia 9 de ellos, perteneciendo de los 6 restantes 4 a tercera categoría y dos a municipios de primera. La característica principal de la misma resulta la escasa población existente contrapuesta con las extensiones de tierra con monte nativo sin habitar; siendo la de menor población sobre el total provincial.

2) Ubicación Geográfica e Infraestructura Vial: las distancias entre municipios presentan un máximo de 50 km. el más alejado de otro centro poblado – El Soberbio – y la distancia menor es de 10 km. como son el caso de Puerto Esperanza, y Colonia Delicia. En tanto los demás municipios oscilan entre 20 y 30 km. de distancia entre sí. Cabe destacar que se trata de una zona de frontera, con límites directos a los países de Brasil y Paraguay a los cuales acceden por vía fluvial o terrestre. La característica particular al respecto la presenta el municipio de San Antonio, al cual se accede por Brasil dado que la ruta Nacional 101 no se encuentra asfaltada. En cuanto a los municipios de primera y segunda categoría son atravesados o se encuentran cercanos a las dos rutas principales de la provincia, que la recorren de un extremo al otro: las N° 12 y 14

3) Organización y Recursos: en lo que respecta a la organización en sí de la institución municipal, la situación aparece diversificada por cuanto los municipios de primera categoría poseen una estructura completa conformada por Poder Ejecutivo y Legislativo, pudiendo identificar Secretarías dentro de la misma. Entre éstas últimas se encuentran las de Gobierno, Finanzas. Acción Social Municipal, de Obras y Servicios Públicos, Cultura y Deportes. Tal es el caso de Eldorado, San Vicente,

Puerto Esperanza, San Pedro, etc. En tanto existen municipios donde solo se cuenta con el Intendente y un equipo de trabajo cuyas funciones se diversifican, correspondiéndose con los municipios de tercera categoría, como Santiago de Liniers o San Antonio. Por su parte, los municipios de segunda categoría logran completar las estructuras pertinentes a partir de un procesos inversos: en un primer momento los intendentes designan o incorporan a sus colaboradores que luego en relación al trabajo concreto serán o no incluidos en planta. A su vez, a modo de ejemplo, se puede decir que los recursos oscilan entre aquellas estructuras que poseen 300 puestos en planta permanente – además del personal contratado en contraposición con los que llegan a 12 personas. Es interesante considerar la apreciación efectuada por los Intendentes con respecto a este ítem, quienes consideran la capacidad de los mismos con resultado negativo, manifestando que son insuficientes, con una capacitación básica o elemental, careciendo la mayoría de personal técnico especializado. Con respecto a Poder Judicial, en el Municipio de Eldorado se encuentra la sede de la Tercera Circunscripción Judicial, contando ese municipio con: Defensorías de: Cámara Civil, Comercial y Laboral una (1); de Instrucción en lo Correccional y de Menores dos (2), Fiscalías: de Cámara Civil, Comercial y Laboral una (1), Penal una (1), de Instrucción dos (2), Correccional y de Menores una (1); Oficina de Mandamientos y Notificaciones una (1); Cámaras Civil, comercial y Laboral una (1), Juzgados: Civil y Comercial dos (2) con dos Secretarías cada uno, Laboral dos (2) con una Secretaría por Juzgado; de Instrucción dos (2) con dos Secretarías cada uno y Correccional y de Menores uno (1) con dos Secretarías por Juzgado. En los demás municipios solo se cuenta con

Juzgado de Paz, mientras que algunos de los municipios de tercera categoría tampoco cuentan con esta instancia.

- 4) En cuanto al ítem Infraestructura y Servicios / Medios de Comunicación, la mayor problemática la presentan los municipios de tercera categoría, los cuales no cuentan con medios de transportes de larga distancia, presentándose dos situaciones: deben efectuar combinaciones en centros de mayor complejidad mediante un servicio de media distancia o bien recorrer caminos de colonia hasta acceder a lo primero, lo que implica dos situaciones previas al servicio que se necesita alcanzar: tal es el caso de Santiago de Liniers y El Soberbio. Es importante destacar que los municipios que cuentan con líneas directas hasta la Capital provincial resultan ser la minoría, en tanto a modo de polo opuesto existen municipios con una red de líneas de Transporte que cubren las cuatro alternativas – esto es – incluyendo el interurbano.

De igual manera se presenta la problemática relacionada con los medios de comunicación: si bien la gran mayoría posee algún medio radial o televisivo, los mismos resultan locales siendo problemático el acceso a radios de mayor alcance, ya sean nacionales o provinciales, solo en aquellos sectores donde existen repetidoras puede accederse a los canales de Buenos Aires sin superar la cantidad de 25 canales a su vez esta zona posee una gran influencia de radios y canales televisivos de los países limítrofes, hecho que influye además en el lenguaje de la población (son transmisiones en Portugués o en Guaraní) En cuanto a líneas telefónicas la mayoría de las comunidades posee teléfono público, apareciendo nuevamente los dos municipios de tercera categoría con un servicio semi – público. En tanto que las

redes celulares o personales dependen para su funcionamiento correcto de la zona donde será utilizado, dada la ausencia de instalaciones específicas y adecuadas en la zona. Por último, el servicio de correo presenta una variada gama: dada la proliferación de servicios privados y la extensión del servicio del Correo Argentino solo dos municipios solo cuentan con una Estafeta Postal, pudiendo acceder a los demás mediante una conexión con el municipio más cercano. Entre los mencionados se encuentran: Correo Argentino, OCA, OCASA, Andreani. De la lectura de los datos obtenidos y en relación con la variable Relación entre la Municipalidad con las Instituciones del Medio, se puede decir que todos los municipios participantes coinciden en aquellas que resultan elementales en la formación y organización de toda sociedad civil: Escuelas, Iglesias, Policía, Hospitales o Unidades Sanitarias Mínimas, Banco. Las relaciones se diversifican de acuerdo a la categoría municipal y la ubicación geográfica puntual, apareciendo entonces Gendarmería Nacional por razones directamente vinculadas con resultar ciudades de frontera directa: San Antonio, Bernardo de Irigoyen, San Pedro y San Vicente. La relación se establece a partir de trámites rutinarios o formales, acordes con ingresos – egresos del país, o comercio vecinal. Otras organizaciones que aparecen en estos municipios tienen que ver con una relación directamente vinculada con la actividad productiva de la zona: Asuntos Agrarios, INTA, Ecología, Exportadores – Importadores, Casa del Colono. En tanto solo en aquellos municipios de primera categoría se suma a las mencionadas la presencia de reparticiones provinciales tales como EMSA, Hospitales de primer categoría (con quirófano para prácticas complejas, derivándose a la ciudad Capital o Centros de mayor complejidad toda cuestión

sanitaria extrema), Cámara de Comercio e Industria, Ecología y Asuntos Agrarios, TELECOM, Vialidad. Como particularidades, relacionadas con las actividades comerciales y productivas zonales, se encuentran las Cooperativas – tanto de Servicio como de Trabajo –; Culturales: Bibliotecas, Clubes, Sede de LALCEC, Caritas, Club de Leones y Rotary Club (Eldorado, Iguazú, Puerto Esperanza, etc.). Por su parte las ONGs presentan una representatividad menor, encontrándose en algunos municipios sedes de La Casa de la Mujer (Santiago de Liniers, Colonia Delicia), Amadayap, Caciél (Eldorado, San Vicente) como así también Asociaciones Civiles, Comisiones Vecinales, Asociaciones, Centro de Jubilados.

- 5) Políticas Públicas: Programas y Proyectos Sociales: al efectuarse una primer lectura sobre las líneas de Programas y Proyectos desarrollados en los municipios, la totalidad de los municipios han sido destinatarios de alguna línea en vigencia, tanto de las que tienen dependencia presupuestaria nacional y se ejecuta vía provincia como de los provinciales. Solo se modifica el cupo destinado, en recurso humano y económico, como así el destino dado desde la unidad ejecutora de los mismos, siendo los municipios de primera y segunda categoría quienes concentran el mayor porcentaje; en tanto los de tercera se mantiene la relación observada en las subdimensiones anteriores. A modo de ejemplo, se pueden mencionar: Programa de Desarrollo Comunitario, PROSOFA, PREI, Plan Social Educativo, PRANI, FOPAR, Programas de Gerenciamiento de Empleo: en dos de sus líneas: Trabajar, Servicios Comunitarios. Entre los municipios beneficiarios de los mismos se encuentran: Puerto Esperanza, San Vicente, El Soberbio, Puerto Iguazú. En tanto, municipios como San Antonio, Santiago de Liniers, Bernardo de Irigoyen

participaron de los desagregados desde Gerenciamiento de Empleo y Plan Social Educativo. Un dato interesante resulta la identificación de una línea como la de Grupo de Pequeños Productores del P.S.A., aún en ejecución, en el municipio de San Antonio; específica de acuerdo al área productiva; como así también las específicas hacia grupos de adolescentes y jóvenes: Programa de Desarrollo Juvenil con vigencia prevista durante el año 2000. Si bien lo anteriormente expresado responde a un período anterior y al cual se ha dado el cierre, en la actualidad se han reiterado las mismas líneas encontrándose los municipios con nuevos cupos en ejecución. A su vez, durante el año en curso (1999) y con continuidad hacia el próximo se encuentran ejecutando programas tales como: Capacitación en confección y Tejido desde la Casa de la Mujer; Fortalecimiento de la Sociedad Civil y Comunidades Barriales; Desarrollo Comunitario, Espectáculo y Cultura: teatro barrial. Estos últimos efectúan una cobertura importante en los municipios de segunda y tercera categoría recibiendo el apoyo de alguna organizaciones civiles. Como líneas no ejecutadas pero consideradas de fundamental importancia para la zona, surgen líneas que contemplan Proyectos Comunitarios Productivos, de Cooperativas Yerbatera, de Huertas Comunitarias o Ferias Francas con productos regionales, de Servicios Públicos, del Sector Turístico. La visión desde los intendentes con respecto a la evaluación de las líneas de Políticas Sociales desde los Programas y Proyectos mencionados se relaciona en forma directa con el logro de la gestión de los mismos traducida en obras. No se logra una visión globalizadora que contemple las acciones conjuntas entre el municipio y las entidades de la sociedad civil representadas en el mismo.

- 6) Areas o temáticas de Capacitación por Municipios: con respecto a punto y en una primera aproximación al mismo se puede decir que todos los municipios consideraron a la Capacitación como un eje prioritario y de necesidad en la Gestión a desarrollar por los Intendentes y funcionarios municipales, área en la cual no existen líneas en la actualidad. Dentro de los municipios representados en las zonas 1 – 2 y directamente relacionado con las características de las mismas, se plantean como posibles las áreas relacionadas con: Desarrollo Social, Sector rural y sus diversificaciones, Gestión Municipal en cuanto a Administración (legal y técnica), Reforma del Estado, Municipio y Sociedad Civil, Niveles Educativos Secundarios y Terciarios.

Zona 3 - 4

- 1) Identificación de los municipios que integran la Zona: esta zona se compone con los siguientes Municipios: Caragatatay, Montecarlo, Puerto Piray, Aristóbulo del Valle, Campo Grande, Dos de Mayo, 25 de Mayo, Alba Posse, Colonia Aurora, Capióvi, El Alcázar, Garuhapé, Puerto Leoni, Puerto Rico y Ruiz de Montoya, sumando un total de quince (15). Entre los mismos existe mayoría de segunda categoría con un total de seis; siendo los de primera quienes presentan la minoría, dado que cuentan con solo cuatro. El valor restante corresponde a la tercer categoría con cinco municipios. Sobre el total de municipios mencionados solo dos de ellos no participaron de los encuentros: Puerto Piray (segunda categoría.) y Aristóbulo del Valle (de primera categoría) De esta manera se unen los Departamentos de

Montecarlo, Cainguás, 25 de Mayo y Libertador General San Martín, permitiendo un intercambio a partir de distintas características productivas: confluyen un sector de cultivos perennes agro - industriales como el té y algo de yerba; (Aristóbulo del Valle y Puerto Rico; los cultivos forestales (Montecarlo) y sectores con menor densidad poblacional y extensas áreas de monte nativo. Resulta importante destacar que en el departamento de 25 de Mayo ((25 de Mayo, Colonia Aurora) se concentra un 23% de productores.

- 2) Ubicación Geográfica e Infraestructura Vial: en cuanto a las distancias entre municipios el que se encuentra más alejado se corresponde con una distancia de 60 Km. (Colonia Aurora – Cat.2) y el menos alejado está a 7 km. (Puerto Rico, Ruiz de Montoya,) Como dato significativo dentro de esta zona y en relación a las distancias, surge el municipio de Alba Posse con una cercanía al próximo centro urbano de 2,5 Km., utilizando un camino vecinal; esta ciudad posee acceso directo a dos rutas asfaltadas dos provinciales y una nacional además de los caminos vecinales y de colonia. Ninguna de estas rutas se corresponden con las dos vías principales que atraviesan la provincia. El resto de valores en cuanto a distancias oscilan entre un techo promedio de 30 Km. y un piso de 15 Km. respectivamente. Si bien esta zona no reconocida como de frontera, se presentan dos situaciones al respecto: algunos municipios poseen pasos habilitados hacia el Paraguay en tanto otros se encuentran en vías de tramitación. Los municipios que se encuentran ubicados sobre las márgenes del río Uruguay acceden a Brasil de la misma manera (los medios utilizados son lanchas, balsas y botes).

3) Organización y Recursos: la organización municipal responde a desde lo instituido al modelo por categorías: de esta manera se observan tres situaciones claramente definidas: aquellos municipios con plantas estructurales permanentes donde se desempeñan un número considerable de personal, como es el caso de Montecarlo - cuenta con 108 empleados en planta permanente –; le siguen los que oscilan entre 40 y 32 empleados – bajo dos condiciones: planta permanente o contratados – como Dos de Mayo o Alba Posse y por último los que cuentan con un promedio de 5-6 empleados como Colonia Aurora, Capióví, Caraguatay, etc. Los municipios de primera y segunda categoría tienen en su estructura representados dos poderes: Ejecutivos y Legislativo , identificándose las figuras de Secretarios (Secretaría de Gobierno, Acción Social y Obras Públicas, Finanzas , Cultura y Deporte) y ciertas Direcciones, sin que ello implique el funcionamiento de todas en un mismo municipio. En tanto los municipios de tercera categoría – generalmente – logran el ejercicio de determinadas funciones, tales como Secretario de gobierno, Tesorero, Administrativo, implicándose el propio intendente en dicha función. Con respecto al Poder Judicial, en esta zona, el Municipio de Puerto Rico es la sede de la Cuarta Circunscripción Judicial, contando en dicha ciudad con: un (1) Juzgado de Paz, una (1) Defensoría de Primera de Fuero Universal, un 1) Juzgado Civil, Comercial y Laboral con dos Secretarías y un (1) Juzgado de Instrucción con sus respectivas Secretarías; en tanto en los demás municipios existen Juzgados de Paz, dependiendo de las Circunscripciones Judiciales establecidas para el resto de tramitaciones. Cabe acotar que en algunos municipios de tercera carecen de esta última.

- 4) Con relación a la Infraestructura y Servicios / Medios de Comunicación, esta zona presenta características particulares dada su ubicación geográfica, dado que si bien la distancia con respecto a la Capital Provincial – Posadas – continúa siendo de consideración para determinados municipios, otros se encuentran en línea directa a la misma o a menor distancia. A su vez mayoritariamente son vecinos con los países limítrofes por lo tanto, si bien no existen cruces o pasos reconocidos oficialmente como tales, poseen comunicación con los mismos. De esta manera, sobre el total de quince (15) municipios, siete (7) de ellos poseen líneas de Transporte de larga, media y corta distancia, sumándose los servicios interurbanos. Tal es el caso de los municipios de: El Alcázar, Dos de Mayo, Montecarlo, San Vicente, Capioví, 25 de Mayo y Garuhapé, Colonia Aurora, etc. En tanto solo dos municipios solo poseen servicio de corta distancia: Ruiz de Montoya y Puerto Leoni. Otro dato a considerar resulta la ausencia de líneas urbanas, siendo un servicio indispensable especialmente en los municipios más pequeños dadas las distancias a cubrir por la población para acceder a comercios, centros de atención de la salud, escuelas, etc. Una situación similar se presenta con los medios de comunicación oral y escrito: si bien aquellos municipios que poseen canales televisivos con señal de cable tienen acceso a cuatro canales de la Capital Federal: el 13, Azul, Telefé y A.T.C.; a esto se suma uno de los dos canales provinciales: canal 12. El resto de municipios acceden solo a éste último y medios televisivos paraguayos o brasileros. Existe un municipio – Alba Posse – que tiene acceso a canales españoles. En cuanto a los medios radiales, la situación no varía: se acceden a radios provinciales en F.M. tales como LT 4, Tupambaé, Integración, LT 45, F. M. Express, etc. La mayor parte de los intendentes

entrevistados responden que el acceso directo es a radios locales (Guadalupe (Capioví), Cuñá Pirú (Aristóbulo del Valle), Visión (Puerto Rico), Nuevos Aires (Puerto Rico), Odisea (Jardín América), Libre, etc. En tanto presenta una mayor frecuencia el acceso a radios paraguayas y brasileñas, influyendo en el lenguaje de la población (en esta zona y en un alto porcentaje se habla el portuñol). A su vez, en el servicio de Correo existe un alto porcentaje de organizaciones privadas que han permitido resolver la recepción/envío de correspondencia a los municipios más alejados. Entre ellos se cuenta con Correo Argentino, OCA, Andreani, Avelli. Resulta significativo sin embargo que algunos municipios dependan de una estafeta postal instalada en un municipio vecino como es el caso de Ruiz de Montoya que recibe su correspondencia en la estafeta postal de Capioví. A través de este medio se tiene acceso a la prensa escrita, siendo el diario que más leído El Territorio (provincial), siguiéndole en orden de importancia Primera Edición y/o algunos nacionales (Clarín, Ambito Financiero) A estas organizaciones institucionales mencionadas - junto con las existentes en el Punto 2, se encuentran y no siempre en relación directa con las demandas existentes, las siguientes: Escuelas con dependencia provincial, Registro de las Personas, Dependencias Policiales: comisarías o destacamentos, Bomberos, siendo significativa la presencia de Cooperativas (de servicio y agrícola) en tres de los quince municipios: Puerto Rico, 2 de Mayo y Capioví. En cuanto a ONGs reconocida por los intendentes como tales, surge la Casa de la Mujer en Puerto Rico y Dos de Mayo. En cuanto a la relación entre la municipalidad y las organizaciones comunitarias, se evidencian encuentros de tipo formales, con prestaciones de servicios o intercambios entre las partes

relacionados más bien con la formalidad de una situación coyuntural que con una planificación conjunta sobre algún tipo de necesidad o interés.

- 5) Políticas Públicas: Programas y Proyectos Sociales: en cuanto a las líneas de Programas y Proyectos desarrollados en esos municipios, se advierte cierta diversidad acorde a las particularidades productivas y de ubicación geográfica en alguno de ellos, sin que ello implique la ausencia de alguna línea – ya sea de dependencia nacional o provincial en cada uno. Esto marca una distinción importante en los logros alcanzados dando mayor impulso a algunos centros por sobre los otros. Así, por ejemplo, en el municipio de Puerto Rico se desarrollaron políticas relacionadas con la instalación y fortalecimiento al parque industrial, una Planta de Reciclaje, Servicio de red cloacal, Construcción y Puesta en funcionamiento de la Escuela Municipal, Talleres Culturales: artísticos y artesanales; Albergues Estudiantiles. Los mismos continúan en el año 2000. En tanto en el municipio de Dos de Mayo se implementaron: FIDA BID (créditos a pequeños productores), Pro Huerta; IFINA; Asistencia de Semillas, Programas de Apoyo a Pequeños Productores, acorde a la actividad central de la zona. Otro municipio que prioriza y obtiene programas relacionados directamente con las necesidades y probabilidades de la zona es Caraguatay mediante la Radicación de Parques Industriales e Inversión Turística enlazado con la Gerencia de Empleo, proyectando las acciones hacia la promoción turística. Le siguen en importancia los municipios donde predominan aquellos programas de cobertura social como PRANI, ASOMA, Pensiones no Contributivas, Trabajar, Servicios Comunitarios, Comedores Escolares y Barriales, encontrándose entre ellos Alba Posse, Montecarlo, Colonia Aurora, Capióví, El

Alcázar, etc. en tanto el FOPAR solo fue implementado con proyección al 2000 en su segunda etapa, en los municipios de 25 de Mayo y Alba Posse. Por otra parte han sido asignados sin ejecutarse Planes Trabajar, cupos de Asoma, PRANI, y líneas de créditos para la yerba, Obras Públicas (construcción de comedores escolares, rotondas de acceso al égido urbano, sede de prefectura entre otras), PASPAYS, Turismo Social y de Deportes en los municipios de Colonia Aurora, Campo Grande, Puerto Leoni, Dos de Mayo, Puerto Rico. Por último, las áreas a tener en cuenta para las próximas líneas de políticas sociales son: salud, educación, vivienda, ecología, gerencia de empleo (puestos de trabajo), recaudación fiscal, acción social, seguridad.

- 6) Areas o temáticas de Capacitación por Municipios: las respuestas obtenidas de los participantes de esta zona destacan la importancia del tema de la Capacitación en forma permanente, sistemática y en proceso (esto es con continuidad en el tiempo) y se relacionan específicamente con la temática de Reforma del Estado, Funciones del mismo; Comunicación Social; Mercado y Comercialización; Diseño, Formulación y Ejecución de Programas y Proyectos Sociales; Gestión Municipal; Administración Legal y Técnica; de Capacitación Agraria. Se sostiene como dato relevante la concientización en la gestión pública, la reorganización de la institución municipal desde el recurso humano capacitado y actualizado acorde al momento nacional y mundial, y la posibilidad de flexibilizar funciones dentro de la organización.

Zona 5 – 6

- 1) Municipios que Integran la Zona: en esta zona se agrupan diecisiete (17) municipios: Campo Ramón, Campo Viera, Colonia Alberdi, General Alvear, Guaraní, Los Helechos, Oberá, Panambí, San Martín, Colonia Polana, Corpus, General Urquiza, Gobernador Roca, Hipólito Irigoyen, Jardín América, San Ignacio y Santo Pipó; los que conforman los Departamentos de: Oberá y San Ignacio. En cuanto a las categorías representadas, si bien se encuentran las tres conocidas y mencionadas, la mayoría de los municipios pertenecen a la segunda con un total de 9 (nueve) municipios, en tanto la menor representatividad la tiene la primer categoría con 2 (dos) municipios (Oberá y Jardín América). El tercer valor se ubica en 6 (seis) municipios de segunda categoría, participando del encuentro 14 municipios. Cabe consignar que la ciudad de Oberá es la segunda en importancia en la provincia, después de Posadas, debido a su concentración poblacional, característica que se proyecta a la zona en su totalidad. En cuanto a la ubicación geográfica la misma se encuentra en el centro de la provincia, considerada como Zona Agrícola, con producción de cultivos perennes y agro - industriales como la yerba y el té; también existe una importante representatividad en el cultivo del tabaco con concentración de productores minifundistas (7% del total provincial), especialmente el área de Oberá. También resulta interesante destacar que la mayoría de los municipios que la componen pertenecen al sector rural, lo que da una impronta especial a la zona.
- 2) Ubicación Geográfica e Infraestructura Vial: a diferencia de las zonas anteriores, las ciudades cabeceras de los municipios que integran la presente se encuentran

próximas entre sí, siendo la distancia mayor encontrada de 20 Km. en tanto la menor es de 5 km. A su vez, el municipio más alejado se encuentra a 80Km. de la ciudad capital de la provincia: Oberá. Se debe tener presente que – como toda área rural – la población se encuentra ubicada en la colonia, donde las distancias se recorren por caminos vecinales o internos (terrados). Solo Colonia Guaraní, por ejemplo, cuenta con 11.000 hectáreas rurales en oposición a 48 manzanas urbanas. Las rutas por las cuales se accede a estos municipios son las nacionales N° 12 y 14, en tanto se cruzan las provinciales N° 105 y 5 en Oberá; 103, 6 y 5 en Colonia Alberdi; 103 en Campo Ramón y San Martín de Tours. Con respecto a las líneas de frontera, solo dos municipios limitan con los países vecinos: Panambí o Puerto Panambí con Brasil al cual accede mediante servicio de lancha o balsa y Gobernador Roca al Paraguay por balsa.

- 3) Organización y Recursos: en cuanto a la organización de la institución municipal las diferencias extremas vistas en las dos zonas anteriores no existen permitiendo observar que solo dos municipio sobre el total presentan una estructura completa y se corresponden con los de primera categoría existentes en el agrupamiento: así por ejemplo Oberá y Jardín América cuenta con Poder Ejecutivo y Legislativo. En cuanto al Poder Judicial, la ciudad de Oberá es sede de las siguientes reparticiones: Defensorías: de Cámara Civil, Comercial y Laboral: una (1); de Instrucción en lo Correccional y de Menores: dos (2); Civil y Comercial: una (1); del Trabajador: una (1); Fiscalías: de Cámara Civil, Comercial y Laboral: una (1); Tribunal Penal: una (1), Civil y Comercial: una (1), de Instrucción: una (1) y Correccional y de Menores: una (1); Oficina de Mandamientos y Notificaciones: una (1), ; Cámara

Civil Comercial y Laboral: una (1); Juzgados: Civil y Comercial: dos (2) con dos secretarías por Juzgado, Juzgado Laboral: uno (1) con una secretaria, de Instrucción: dos (2) con dos secretarías, Juzgado Correccional y de Menores: uno (1) con dos secretarías y Tribunal Penal: uno (1). La cobertura – alcance en misiones y funciones de los mismos – corresponde a la Circunscripción Segunda, en tanto el resto de municipios cuenta con Juzgados de Paz. Las estructuras de los municipios de segunda categoría se conforman básicamente con Intendente (P.E.), Consejo Deliberante (P.L.) Secretarías y Direcciones, con una planta permanente de recursos humanos que no superan las 30 personas. En tanto los municipios de tercera categoría descienden en cantidad a 6 –7 con inclusión del intendente. Las áreas mas representativas son: la de Obras Públicas, Administrativa, Secretaría de Gobierno, Acción Social. En algunos municipios del total de personal el 50% resulta contratado. La evaluación efectuada por los participantes con respecto a este tema es negativa, por cuanto consideran a los recursos disponibles como escasos/insuficientes/limitados, con escasa o nula preparación para la función que cumplen, agregando la inestabilidad dada por la modalidad de contratado.

- 4) Infraestructura y Servicios: en relación con este punto, se puede observar un andamiaje diferente al de las zonas anteriores (1-2/3-4) y podría estar relacionado con las distancias menores entre cada municipio (dentro de un mismo departamento) y la proximidad hacia la capital provincial por parte de otros. A su vez, los principales municipios si bien resultan ser centros turísticos de relevancia (Ruinas de San Ignacio, Salto del Tabay, etc.) no todos se encuentran aún difundidos y explotados turisticamente a diferencia de la zona 1 –2 donde los polos turísticos son

conocidos a nivel mundial (Cataratas del Iguazú). Teniendo en cuenta que tan solo cinco sobre los diecisiete municipios cuentan con las cuatro categorías de líneas de transporte (larga, media, corta distancia y urbanos), los mismos se encuentran cercanos a aquellos que tan solo cuentan con media y corta distancia. Esto facilita la utilización del recurso por parte de los destinatarios quienes solo deben efectuar un transbordo en relación con el destino final; teniendo garantizado desde su propio municipio el primer servicio. Esta situación representa aproximadamente el 48% de la población de la zona. En tanto los extremos están dado por aquellos municipios que cuentan solamente con servicios de corta distancia en una frecuencia diaria. En cuanto a los medios de comunicación orales y escritos, surge una disminución en la influencia de aquellos pertenecientes a los países limítrofes; los que tienen presencia en un municipio, en tanto se logra la sintonización de F.M. y A.M. nacionales y provinciales, tales como F.M. Express, F.M. Show, Continental, Mundo, etc.; completando la lista las emisoras locales desde Oberá, Jardín América, San Ignacio. Con respecto a los canales televisivos, existen dos ciudades con repetidoras de señal de cable, hecho que permite el acceso a canales de la Capital Federal: A.T.C., Azul, Telefé, canal 13 entre otro, siendo los municipios de Oberá, Jardín América, Gobernador Roca, Colonia Guaraní, Campo Ramón y San Ignacio beneficiarios directos de dicho sistema. En tanto el resto recibe las emisiones del canal provincial: 12 y desde Brasil (globo) y Paraguay. De igual manera los municipios cuentan con cobertura de correos privados: Argentino, OCA; Andreani, con existencia reales y en funcionamiento de estafetas postales en aquellos de segunda y tercera categoría, aún cuando su ubicación geográfica sea desfavorable. Otro servicio de importancia

que aparece es el radiograma policial, mediante el cual garantizan la comunicación desde y hacia el afuera del municipio a nivel local, zonal y provincial. Completando este mapa, todos los municipios poseen línea telefónica bajo sus dos modalidades: público – semi/público agregándose las modalidades de telefonía celular. En cuanto a las organizaciones institucionales - además de las ya mencionadas - con las cuales cuentan los municipios se puede mencionar: Cámara de Comercio e Industria, ONGs.: CRIPCO, CELO, CALO, Casa de la Mujer, Mirando al Futuro; Colegio de Escribanos, sedes del PAMI, Registro de las Personas, en los principales municipios, es decir , los de primera y algunos de segunda categoría. En tanto, puntualmente en San Martín de Tours y Campo Ramón, existe una fuerte presencia de Cooperativas Yerbateras, de Agua Potable, y Secaderos de Yerba. Esto permite visualizar además la actividad productiva de la zona y su relación organizacional. A su vez, todos los municipios poseen: Escuelas primarias, Sedes policiales(comisarias o destacamentos), Comisiones Vecinales, Sociedades de fomento. Puntualmente en el municipio de Panambi se agrega Gendarmería Nacional y Aduana.

- 5) Políticas Públicas: Programas y Proyectos Sociales: en una primera aproximación acerca de las líneas de Programas y Proyectos Sociales se puede decir que: en la totalidad de municipios con diferencias de cupos asignados, se han ejecutado Programas Trabajar I,II y III; ASOMA; PRANI; Cambio Rural; INTA; Desarrollo Juvenil; Animadores Comunitarios, Plan Social Educativo; Municipio II; PRONAPE; Vivienda. Puntualmente en Colonia Guaraní se ejecutó un Plan de radicación de industrias con excepción de tasa municipal. Se consideran a ejecutar

durante el año 2000 Cambio Rural, Trabajar, ASOMA, PRANI, PASPAYs (Provisión de Agua Potable), de Desarrollo Social. En algunos municipios no se lograron ejecutar líneas aprobadas y asignadas por partida, quedando como cuenta pendiente para el año próximo por considerárselos de primera necesidad: Viviendas económicas y para el empleado rural, Desarrollo local, PASPAYs, FOPAR Segunda Parte, PROMIN: Centro de Cuidados Infantiles, Pensiones no Contributivas, Construcción de Obra pública; fundamentando los participantes el retraso como una consecuencia de la falta de personal en el municipio en relación a la demanda cotidiana. De acuerdo con las áreas prioritarias a tender, los intendentes consideran las siguientes: Social y de Desarrollo Humano, Obras Públicas, Deporte y Cultura, Recaudación Municipal, Atención directa a: Niños, Tercera Edad, Comedores Comunitarios, Vivienda y Tenencia de la Tierra, Educación. En cuanto a la visión de los propios funcionarios municipales (intendentes, equipos de trabajo, etc.) el logro de los objetivos previstos por los programas implementados en relación con las expectativas de los involucrados, los mismos deberían ser sujetos a ajustes de diversas naturalezas: administrativas, de capacitación, seguimiento, de adjudicación.

- 6) Areas o temáticas de Capacitación por Municipios: por último, los actores directos del este primer encuentro, consideran a la Capacitación como una herramienta fundamental dentro de la organización que lideran, razón por la cual manifiestan un compromiso de participación hacia el futuro. Para esto priorizan los siguientes ejes temáticos: Reforma del Estado y Gestión Municipal, Obras Públicas: su



administración; Mercado y Comercialización; Marketing, Diversificación Productiva.; Diseño y Formulación de Programas Sociales.

Zona 7 – 8

- 1) Identificación de los Municipios que Integran la Zona: a la misma la integran un total de 15 municipios: Almafuerte, Arroyo del Medio, Caa Yará, Cerro Azul, Dos Arroyos, Gobernador López, Leandro N. Alem, Olegario Víctor Andrade, Florentino Ameghino, Itacaruaré, Mojon Grande, San Javier, Concepción de la Sierra y Santa María. Como en todas las zonas las tres categorías - primera, segunda y tercera - se encuentran representadas, teniendo el valor más alto la de segunda con 8 municipios, y el extremo opuesto recae en el de primera con un solo municipio. En tanto el valor central es el de tercera con cinco municipios. Sobre el total de 15 municipios no participaron del encuentro tres de ellos, (dos de tercera categoría y uno de segunda). Los mismos componen tres Departamentos: Leandro N. Alem, San Javier y Concepción. Esta zona se encuentra ubicada geográficamente en la parte sur o de campo de la Provincia de Misiones, distinguiéndose por un paisaje llano, con tierras aptas para la ganadería. Existen representantes, especialmente en la zona de Concepción, de la producción de yerba mate. En tanto en San Javier incursionan en cultivos con alternativas comerciales como tabaco y caña de azúcar. La población predominante es la rural sobre urbana.
- 2) Ubicación Geográfica e Infraestructura Vial: en esta zona, las distancias entre los municipios presentan cifras menores, si bien existen puntos extremos entre los

departamentos. Con respecto a esto último un ejemplo lo representan las ciudades de San Javier con concepción de la Sierra, cuya interconexión se logra a través de una ruta provincial recientemente habilitada (asfaltada), siendo la distancia de 100 km. En tanto las distancias entre los municipios no supera los 25 km. siendo el valor menor de 8km como el caso de Mojon Grande con respecto a Gobernador López. Todos los municipios presentan rutas de acceso asfaltadas, salvo Santa María en su arteria de ingreso a la zona urbana. Las proximidades con países limítrofes están dadas con Brasil, teniendo algunos de ellos puerto, como el caso de San Javier con servicio de lancha y balsa cada quince (15) minutos. Los municipios de Santa María e Itacaruaré utilizan el paso de San Javier. En tanto el municipio de F. Ameghino puede cruzar el río Uruguay pero no posee puerto. (Lo hace en forma privada por canoa). Las rutas principales de esta zona son: las nacionales N°12 y 14, y las provinciales N°103, 104, 4, 205, 2 (costera recientemente asfaltada y habilitada).

- 3) Organización y Recursos: salvo el Municipio de San Javier, que cuenta con una organización estructural de la institución municipal similar a la de un municipio de primera categoría, y la ciudad de Alem que es de primera categoría, el resto de los municipios presenta una organización donde el intendente cumple funciones múltiples a partir de contar con escaso o nulo personal de apoyo. Los dos municipios mencionados cuentan con una planta funcional de 80 empleados, donde la mayoría pertenece a planta permanente. La organización interna presenta divisiones en Secretarías, Direcciones; con responsables directos ante las mismas. En tanto el resto de municipios cuentan con un promedio de 8 personas, donde se incluye el intendente, a la vez que no todos pertenecen a planta permanente.;

situación que pone en riesgo la gestión si se considera las modificaciones a implementarse como consecuencia del nuevo mapa político de la Provincia y también de la Nación. En cuanto al Poder Judicial, esta zona responde a la Primera Circunscripción Judicial, donde se encuentran todas las instancias de acciones, con sede en la ciudad Capital – Posadas – desde el Superior Tribunal de Justicia, la Procuración General, Defensorías: de Cámara una (1), Civiles y Comerciales: cuatro (4); Correccionales y de Menores: dos (2); del Trabajador: una (1); de Instrucción: dos (2); del Fuero Universal: dos (2) – una en Apóstoles y otra en Alem –; Fiscalías: de Cámara: una (1); del Tribunal Penal: dos (2); del Civil y Comercial dos (2); de Instrucción: cinco (5) – I, II, III en Posadas; IV en Apóstoles y V en Alem; Correccional y de Menores: dos (2); Departamento de Trabajadores Sociales, Oficina de Mandamientos y Notificaciones, Registro Público de Comercio; Justicia de Paz: Jueces de Paz; Tribunal Médico; Cámara Civil y Comercial: una (1); Juzgados: Laborales cuatro (4) con una secretaría por Juzgado; de Instrucción: cinco (5): I, II, III en Posadas, el número IV en Apóstoles y el número V en Alem con dos secretarías por Juzgado; Correccional y de Menores: dos (2) con dos secretarías cada uno.

- 4) Infraestructura y Servicios: de acuerdo a cómo se ha desarrollado este ítem en las zonas precedentes, se puede decir que si bien las dificultades continúan concentrándose en los municipios de tercera categoría, en este caso los de segunda poseen un servicio limitado: sobre el total de los participantes solo tres poseen todas las categorías: larga, media, corta distancia y urbanos. En tanto un municipio – de segunda – solo posee una línea de transporte diaria en la categoría corta distancia.

No obstante la cobertura en cuanto al traslado de una zona o municipio hacia otra o hacia la capital de la provincia, se encuentra contenida por la cobertura general presentada desde los municipios centrales de la zona: Alem; Gobernador López, San Javier, Almafuerde y sus interconexiones. En cuanto a los medios de comunicación orales, televisivos, algunos municipios tienen acceso a los canales de la Capital Federal por poseer señal de cable en su localidad, debiéndose recordar que este servicio implica tan solo 25 canales; en tanto la mayoría tiene acceso al canal provincial número 12. La influencia de los países limítrofes también se encuentra en esta zona, resultando como consecuencia de su ubicación geográfica problemática para la captación de señales satelitales. Esta misma dificultad se presenta con relación a las líneas telefónicas de telefonía celular, las que pierden potencia o señal en determinados horarios del día. No obstante la totalidad de los municipios tiene cobertura desde las instalaciones de TELECOM, con líneas públicas o semi – públicas. Con respecto al servicio de correo la situación resulta similar, contando con una cobertura concreta todos los municipios desde Correo Argentino a los netamente privados como OCA, Andreani, entre otros. Esto garantiza la comunicación dentro y fuera del territorio provincial para todos los habitantes. Completan la organización institucional de la presente zona, aquellas que resultan tradicionales a toda sociedad civil, tales como: Escuelas, Iglesias – de diferentes credos – Registro de las Personas, Comisaría y/o Destacamentos Policiales, Unidades Sanitarias. En tanto existe un municipio que presenta organizaciones específicas acorde a su actividad productiva, tal como ha sucedido en otras zonas: cooperativa yerbatera, financieras. En el municipio de San Javier se presenta una

oportunidad educativa puntual para el hijo del colono a través de E.F.A (Escuela Familia Agrícola), la que posee una matrícula importante. La perspectiva visualizada por los intendentes como otros funcionarios participantes del encuentro con respecto al funcionamiento de estas instituciones básicas presentes en sus zonas, que las mismas carecen del recurso humano necesario – considerando la demanda / oferta – para lo cual se necesitaría una ampliación presupuestaria hacia las mismas. No se plantean como necesidad o estrategia para posibles soluciones el trabajado en conjunto a partir de lo concreto obtenido.

- 5) Políticas Públicas: Programas y Proyectos Sociales: en lo que respecta a esta zona aparece la implementación de planes o programas específicos relacionados con la actividad agropecuaria, pudiéndose observar la presencia en esta cuestión del INTA regional. Así, municipios como Almafuerte, Santa María, Gobernador López han desarrollado durante el período 1999 con proyección hacia el 2000 Programas tales como: Social Agropecuario; Plan Forestal, Programa Ganaderos. En tanto ingresan líneas de Gerencia de Empleo mediante Trabajar I y II; de Desarrollo Local, PRAI, ASOMA, Vivienda, Viviendas Solidarias, atravesando su ejecución a todos los municipios durante el año 1999 y con continuidad de los mismos hacia el 2000. Tan solo un municipio – San Javier – tuvo acceso al FOPAR con continuidad hacia el año próximo. A modo de reclamo surge desde algunos municipios la ampliación en la cobertura, adjudicación de cupos - relacionados directamente con cantidad de población – e informaciones en tiempo y forma a fin de poder acceder a las líneas existentes de políticas sociales. En cuanto a lo realizado, queda la visión desde el grupo de trabajo, de haber concretado los objetivos propuestos, considerando

necesario una apoyatura cercana y sostenida en el momento en que se está implementando la acción. Por otro lado, y con respecto a las áreas con prioridad para atender surgen: diversificación en la producción, salud, cuestiones viales, sector social, entre otras.

- 6) Areas o temáticas de capacitación por Municipios: las líneas requeridas por considerárselas necesarias desde la realidad cotidiana que atraviesan los municipios surgen: Nuevas formas de la administración, Diseño, Formulación y Ejecución de Programas Sociales. Informatización en las áreas de Gestión.

Zona 9 – 10 – 11 –

- 1) Identificación de los Municipios que Integran la zona: de la misma participan catorce (14) municipios: Posadas, Fachinal, Garupá, Apóstoles, Azara, San José, Tres Capones, Bonpland, Candelaria, Cerro Corá, Loreto, Mártires, Profundidad y Santa Ana, los que a su vez integran los Departamentos de: Apóstoles, Candelaria y Capital. En cuanto a la representatividad por categorías, el valor mayor pertenece a la segunda categoría con 8 municipios contrapuesto a la primera categoría con tan solo dos municipios. Por último son cuatro los representantes de la tercer categoría. En las características de la zona confluyen dos aspectos: el aportado por el departamento Capital donde la ciudad de Posadas posee un 99% de asentamiento urbano, con casi el 26 % del total poblacional de la provincia; siendo su matriz económica básicamente está asentada en el sector terciario. En tanto los otros departamentos poseen una actividad agro – industrial, con tierras aptas para

ganadería e importantes productores de Yerba Mate, concentrándose las principales marcas del mercado: Rosamonte, Molinos Río de la Plata, Romance, Sol y Lluvia, Amanda, etc. A la vez, en el Departamento Candelaria, se encuentra un cordón industrial – en el mercado de la madera -- con aserraderos representativos en la economía general del ramo. En Posadas y Candelaria existen cruces directos a Paraguay: en la primer ciudad mencionada a través del Puente Roque González de la Vera Cruz lo que permite el intercambio comercial, de recurso humano (vecinos de ambos países se desempeñan laboralmente en el opuesto)etc.

2) Ubicación Geográfica e Infraestructura Vial: en esta zona, las distancias entre municipios se han acortado considerablemente, siendo atravesadas por todas las rutas nacionales y provinciales dado que las mismas confluyen hacia Posadas. La distancia mayor entre un municipio y otro es de 18 Km. (Candelaria con Profundidad / Posadas con Garupá) en tanto la menor es e 3 Km. (Garupá / Candelaria).solo tres municipios limitan con el país vecino de Paraguay – y todos ellos poseen puerto: Posadas, Santa Ana, Candelaria y uno con Brasil: Azara, a diferencia de otras zonas donde los límites geográficos estaban dados con el exterior. Entre las rutas mencionadas se encuentran las nacionales número 12, 14, y 103 y las provinciales 203, 103, 216, 1, 2 y 105. Por su parte hay municipios cuyas arterias de acceso resultan rutas terradas, como por ejemplo: Cerro Corá(2da.), Mártires (2da.), Loreto (3era.), Fachinal (3).

3) Organización y Recursos: en esta zona, con respecto a la organización institucional del municipio, se presenta una característica particular dada por los polos opuestos: así, mientras municipios de primera y segunda categoría tales como Posadas,

Apóstoles, Garupá, San José presentan una estructura conformada en forma estable, con ejercicio de los dos poderes: Ejecutivo y Legislativo y personal de planta permanente además de los contratados, coexisten municipios de segunda y tercera categoría donde los dos poderes mencionados son ejercidos por el propio intendente, contando con dos o tres recursos humanos para el ejercicio total de la función. Un ejemplo de ello lo son Fachinal, Cerro Corá, Mártires, Loreto, Tres Capones, Bonpland. Así, hay municipios que cuentan con más de 300 personas (Posadas) en tanto en otros no alcanzan a la decena (Cerro Corá; Azara, Bonpland tienen un promedio de cinco personas para todo el municipio). Por su parte el Poder Judicial resulta el mismo detallado en la zona 7 – 8.

- 4) Infraestructura y Servicios: con respecto a las líneas de transporte, todos los municipios tienen un acceso casi directo a los servicios de larga, y media distancia como así también a los interurbanos (unen municipios como Garupá, Fachinal, Cerro Corá, con la capital de la provincia o los municipios de primera categoría más cercanos: Apóstoles por ejemplo). Este fenómeno está dado por las proximidades de los municipios a las rutas principales (12 y 14) que atraviesan la provincia hacia Posadas, y por las cuales transitan, en este espacio geográfico, todas las líneas de transporte que unen la provincia de Misiones con otras del País (Expreso Singer, Expreso Tigre Iguazú, Río Uruguay, Crucero del Norte, etc.) No obstante, el recorrido desde el municipio hacia la ruta debe ser efectuado por una línea urbana o en su defecto medio de movilidad propio. A su vez resulta interesante considerar que hay municipios de tercera categoría que solo poseen una línea de corta distancia con un servicio diario a su municipio, pero resulta suficiente - dada la

distancia existente – para tener un acceso directo a la Capital Cerro Corá, Tres Capones). Con respecto a los medios de comunicación orales y escritos, los mismo están garantizados a partir de las repetidoras de señal de cable que por ejemplo poseen las cabeceras de departamento. De esta manera solo los municipios de tercera categoría, rurales en su mayoría, solo acceden a los canales de la provincia – 5 y 12 – y radios locales o provinciales. Apóstoles, San José, Posadas, Garupá, Santa Ana, Candelaria tienen posibilidades de acceso directo con medios de Capital Federal . en esta zona – a excepción de Posadas y Apóstoles – continúan las dificultades con las líneas de telefonía celular. TELECOM se encuentra en la cobertura general del servicio, como así también en lo atinente a correos, encontrándose solo un municipio que depende de una estafeta postal ubicada fuera del mismo: Profundidad retira su correspondencia de Candelaria. En tanto OCA, Andreani, Correo Argentino poseen servicio directo en toda la zona. En cuanto a medios de comunicación escritos, se tiene cobertura de los provinciales – El Territorio, Primera Edición – y nacionales – Clarín, Página 12, Ambito Financiero – entre otros. Si bien continúan recibándose señales - televisivas y radiales – de Paraguay y Brasil – esto es en menor escala que las zonas anteriores, y circunscripto a aquellos municipios cercanos o limítrofes con dichos países. A la vez, en lo que respecta a otras organizaciones del medio, la cercanía de Posadas permite contar con todos los estamentos administrativos nacionales y provinciales, ONGs., dada la actividad del sector terciario desarrollada en la misma, lo que no implica una coordinación o relación de ida y vuelta entre las partes.

- 5) Políticas Públicas: Programas y Proyectos Sociales: con respecto a la líneas de políticas sociales, estos municipios son beneficiarios directos de todos los Programas y Proyectos nacionales y provinciales en vigencia. Así se obtienen como respuestas que PRANI, ASOMA, FOPAR, de Gerenciamiento de Empleo: Trabajar I y II – Servicio Comunitarios, Obras Públicas: construcción de puentes, alcantarillas, Viviendas Económicas, Planes Habitacionales para el sector Administrativo, Viviendas para el Peón Rural, Viviendas Solidarias, Proyectos Comunitarios, CERCOM, Huertas Comunitarias, PROPASA, PROMIN, Plan Social Educativo, llegan a todos los municipios acorde a la relación de habitantes de cada uno. A su vez, los datos en Posadas son permanentemente actualizados a través de la implementación de la E.P.H. algunas líneas a considerar y previstas para el año 2000 son: Programas de Becas Provinciales, Plan Techo, Plan Social Agropecuario, de Deportes y Cultura. Estas líneas de cobertura se mantienen como prioritarias en las solicitudes y programaciones previstas desde el municipio, agregándose aquellas relacionadas con Desarrollo Humano y Créditos para el Agro.
- 6) Areas o temáticas de Capacitación por Municipios: por último y en consideración con las propuestas de Capacitación, la misma es considerada necesaria y positiva por los participantes, dada la necesidad permanente de actualización que el momento requiere. Las temáticas sugeridas se relacionan por unanimidad con Reestructuración Municipal a partir de la Reforma del Estado, Nuevo Modelo de Gestión, Diseño , Formulación y Ejecución de Programas y Proyectos Sociales y de Inversión, Evaluación y Monitoreo de los mismos a nivel local, Organización y

puesta en funcionamiento de las PyMES, Capacitaciones para la Gestión a nivel personal administrativo.

4.b Evaluación de Capacitaciones a Funcionarios y Agentes Municipales Realizadas:

De acuerdo con las manifestaciones efectuadas por los intendentes y funcionarios municipales, como así también los miembros de los equipos técnicos que participaron, surgen dos situaciones puntuales:

- 1) Está relacionada con la participación directa de los mismos en la Capacitación efectuada en la Provincia de Misiones por parte del INAP. Los actores sociales que participaron de la misma expresan haber alcanzado resultados positivos pero incompletos. Con esto se refieren a la incorporación de elementos básicos que les permiten una primera aproximación en el conocimiento de los cambios acelerados del mundo actual, las demandas generadas por el mismo, unido con las particularidades individuales de cada zona (realidades municipales geográficas, de recursos humanos y de infraestructura, característicos de la provincia de Misiones). Es por esto que visualizan una desconexión entre sus destrezas y habilidades – aptas para gestiones anteriores - con las requeridas en este momento – modelo actual de gestión - esto implica la imposibilidad de visualizar y poder elaborar estrategias acordes con la realidad. Se infiere por lo tanto que no se ha alcanzado un momento de incorporación de todas las herramientas tratadas durante dicho curso, pudiéndose pensar en un proceso de aprendizaje iniciado pero inconcluso. Es por esto, que surge, paralelamente, una demanda verbalizada de continuidad en la capacitación, que esté centrada en: a) una articulación teórico – práctica que contemple las

particularidades en el marco del contexto general; b) a su vez resulte sostenida en el tiempo, es decir, en proceso; y c) sistemática, en cuanto a considerar la entrega y devolución de resultados, logros y orientaciones para la toma de decisiones, es decir, capacitación, asistencia técnica, evaluación y monitoreo de los procesos de la gestión municipal. Esto implica la consideración de un eje central con sus respectivos componentes.

- 2) Se relaciona, *por un lado*, con quienes no han participado de capacitaciones por motivos varios, como son: desconsideración hacia la temática capacitación, ausencia de credibilidad en la relación capacitación – posibilidades de articulación de la mismas con la realidad, situaciones económicas puntuales municipales: aquellos que pertenecen a segunda y tercera categoría, rurales, alejados de los centros seleccionados como sedes para la concreción de las actividades de capacitación, sin dejar de considerar que a su vez se corresponden mayoritariamente con municipios donde la función ejecutiva – legislativa se concentra en una persona.¹³ *Y por otro lado*, quienes argumentando poseer herramientas educativas – complementación de estudios de grado y pos – grado – diferentes a las demás realidades de sus pares, y desde su apreciación personal, no les interesa este nivel de capacitación instrumental / básica. Esto último se da en tres realidades municipales sobre el total de 75 municipios, dato a ser considerado como no representativo sobre la totalidad dado que si bien aparece la negativa personal para con la temática sí se la considera

¹³ Ver en Caracterización de los Municipios por Zonas la situación referida.

válida para sus equipos de trabajo. Esto implica una postura personal relacionada con los elementos mencionados anteriormente.

Por último, el equipo técnico retoma y acuerda con lo expresado oportunamente por el INAP - Ver lo consignado en Término de Referencia 2.a – que otra variable interviniente en los pares de opuestos participación/ no participación; interés/desinterés en relación con la Capacitación es la identidad político – partidaria de los actores involucrados directamente.

4.c – Actualización del Relevamiento de las Necesidades del Municipio

4.c.1 Al considerarse las manifestaciones vertidas por los participantes surge como una preocupación central desde los funcionarios, independiente de la categoría de municipios que, la relación: demanda/satisfacción de las necesidades se da en forma inversamente proporcional. Esto es, un marcado crecimiento de la demanda general de prestaciones sociales que recaía cada vez con mayor peso en el Estado y que se origina por la elevada tasa de crecimiento de la población misionera que, representa una de las más altas del país y que holgadamente supera a la media nacional¹⁴, el sinceramiento del fenómeno de la pobreza¹⁵, el surgimiento de otros grupos de actores sociales (nuevos pobres) que se sitúan en situación de vulnerabilidad, la crisis de las obras sociales, del salario, el aumento de la desocupación y sub-ocupación, entre otros elementos. Debe

¹⁴ El crecimiento poblacional misionero es del 91,15% superior al país (período 1980-1999).-

¹⁵ Sostenemos que más que crecer la pobreza estructural se sincró.

destacarse que la caída de la capacidad de respuesta del estado es evidente, tanto a nivel nacional, provincial como municipal y que aparece bajo la forma de una retracción cuanti-cualitativa de la oferta de infraestructura, equipamientos, y servicios.

Esta situación genera dos déficits:

- a) Un déficit cuantitativo: dado que lo que existe no alcanza para cubrir la serie de requerimientos de la población.
- c) Un déficit cualitativo: en la medida en que las acciones que se instrumentan continúan conservando sus bajos niveles de eficiencia y eficacia.

4.c.2. La situación planteada, se agrava en aquellos municipios que presentan altos porcentajes de migración interna y/o que se ubican en zonas fronterizas.

En el primer caso, se debe distinguir dos cuestiones. Por un lado lo que acontece en las zonas más urbanizadas de la provincia (Posadas, L. N. Alem, Montecarlo, Eldorado, Apóstoles, Jardín América, Oberá, etc.) por la movilización de familias que abandonan las zonas de colonia o de municipios rurales (por la crisis del agro y su empobrecimiento), buscando inserción laboral y acceso a servicios básicos.

En el segundo caso, la inserción geográfica internacional de la provincia – ubicada entre Brasil y Paraguay- países cuyos espacios fronterizos con Misiones se encuentran deficientemente atendidos desde la óptica social. Por ello, la población residente se traslada a Misiones para beneficiarse con los sistemas locales de atención que existen en ella, los que les resultan o bien menos costosos o gratuitos. Así, las prestaciones de servicios y los escasos recursos existentes - en las áreas

fundamentalmente de salud y educación- son compartidas entre actores locales y migrantes externos. En los municipios de primera categoría se observan los índices más bajos de frecuencia de población con NBI, representando el 57,1% . En los municipios de segunda categoría estos valores alcanzan un 19,4 % ubicándose los de tercera categoría en un 16%.

De esta manera se constata y los funcionarios así lo expresaron, que comparando los datos e informaciones obtenidas con los totales poblacionales por zona, los valores se invierten. Es decir que el mayor índice de población municipal con NBI (y los mayores inconvenientes) se presentan en los municipios de segunda y tercera categoría: 44% y 52% respectivamente. Sin dejar de tener presente que en los centros urbanos más poblados, los cuales en general se corresponden con municipios de primera categoría o de segunda, se encuentran las mayores capacidades instaladas en infraestructura y posibilidad de cobertura o prestaciones – de diversa índole. Es decir, que atienden no solo las demandas de su población, sino que absorben la de los municipios vecinos, dado que éstos no cuentan con estas capacidades; sumándose además la de los migrantes externos.

Así, los diversos municipios, fundamentalmente aquellos de segunda y tercera categoría, afrontan una creciente restricción de recursos dada la ausencia de infraestructura o el desmantelamiento de las instituciones públicas existentes en la zona y no visualizan alternativas de solución a la situación.

4.c.3. Los requerimientos realizados por los intendentes y funcionarios, en este contexto descripto, se concentran en atender áreas puntuales: Obra Pública e Infraestructura y

Acción Social. No surgen diferencias entre las categorías de municipios que permita distinguir una priorización en la lógica de gestión actual de los funcionarios sobre la realidad propia del municipio y de las necesidades más apremiantes que los aquejan.

Las diferencias, en todo caso, están puestas en la cantidad o magnitud que cada uno considera adecuado para atender la relación demanda- satisfacción. Los funcionarios, en sus expresiones, no logran diferenciar entre demandas puntuales y de resolución cortoplacistas; posibles de ser delegadas en otros organismos o actores sociales (desde un ejemplo cotidiano como ser que el propio intendente deba trasladarse durante toda una semana para resolver la situación de un muerto) respecto de lo que puede considerarse necesidades del municipio y la gestión (posibles de ser resueltas en el mediano y largo plazo y con priorización –planificación). Por otra parte, todo lo que señalan “como problemas” lo vinculan directamente a sus escenarios de gestión , asumiendo la responsabilidad de la problemática y de su resolución. Así , por ejemplo, en obra pública señalan como demandas prioritarias: concreción de red vial, mejoramiento o sostenimiento de los caminos y accesos existentes; habilitación y/o ampliación de las líneas de transporte urbano e interurbano; mejoramiento o instalación de medios de comunicación: correos públicos o privados, teléfonos; además establecimiento o ampliación de las redes de agua potable, luz eléctrica, sistema de red cloacal y/o letrinas, construcción de viviendas (incorporando las diferentes líneas de política pública existentes en la provincia), servicios de salud: habilitación y puesta en funcionamiento de un espacio físico para la atención de la demanda específica; complementación de las plantas existentes de acuerdo con los alcances de mediana

complejidad, creación o mejoramiento de establecimientos escolares. En tanto, en el área de acción social surgen como demandas: obtener recursos para comedores infantiles y comunitarios, asistencia en medicamentos, subsidios de ayuda focalizados en el sector de la primera infancia / madres solteras o a cargo del grupo familiar / tercera edad, captación de las líneas de programas y proyectos para atender a los desocupados (Trabajar, Forestar, Servicios Comunitarios).

4.c.4. Confrontando las explicitaciones y elementos trabajados con los Funcionarios y relacionando con los datos de fuentes secundarias, se considera que pensar la actualización de las necesidades¹⁶ implica señalar que las mismas están relacionadas con las prioridades y las formas actuales de gestión que los funcionarios vislumbran o no como aspectos a atender dentro del escenario municipal. Las necesidades que se aprecian se refieren a :

- a) aquellas necesidades tendientes al mejoramiento de las necesidades en básicas insatisfechas; Nutrición (especialmente en niños), el Trabajo para la población económicamente activa que al mermar afecta el ingreso y la consecuente satisfacción de las necesidades básicas. Aquí se incluye las posibilidades de pensar posibilidades de diversificación productiva y tecnologías de trabajo que cuiden el medio - ambiente en aquellos municipios rurales y afectados por la crisis agropecuaria. Mediatizando las relaciones existentes entre trabajo y posibilidades

¹⁶ Entendiendo por tal a aquellas cuestiones problemáticas que surgen o se plantean y que subyacen a las manifestaciones(síntomas o carencias explícitas) en el marco de situaciones estructurales y/o coyunturales.

que refieren a calidad de vida se inscriben las necesidades de acceso a servicios de educación y salud (cobertura social – asistencia), vivienda y servicios.

- b) La atención de la población en emergencia social y de alto riesgo: se centra en los pequeños productores, mujeres, niños, adolescentes y ancianos. Como punto extremo y de acuerdo con determinadas zonas geográficas, surgen: la temática de los grupos aborígenes y la regularización de las tierras.
- c) Del mismo modo se consideró las necesidad de incorporar herramientas relacionadas con la actualización de los recursos humanos de las diferentes áreas existentes en la estructura organizacional (administración, finanzas, planeamiento, acción social, de la municipalidad).

4.d - Revisión de las Necesidades de Formación Nueva o no Cubiertas en Experiencias Anteriores. Incluir en las Demandas Específicas de Género

4.d.1 De los ejes temáticos de Capacitación desarrollados por el INAP oportunamente de quienes fueron los destinatarios participantes de la misma y hoy resultan ser la población meta del presente Proyecto, se puede decir que han incorporado los ejes temáticos que refieren a: Reforma del Estado, Rol del Municipio, Marcos Legales. En tanto no se visualiza una real incorporación - asimilación efectiva de los contenidos que refieren a: Planificación: Formulación y Administración de Proyectos. Esta situación se evidencia en los siguientes indicadores – oportunamente desarrollados en: Evaluación de las capacitaciones realizadas en 1998 (INAP) y/o anteriores para ponderar su alcance y efectividad.

- Una descripción y presentación clara de los elementos – con sus causas y efectos - que refieren al cambio del contexto actual.
- Que los elementos incorporados se encuentran en el discurso, sin haberse logrado aún la aprehensión de los mismos que facilite y haga posible pensar e instrumentar estrategias concretas de acción en su tarea cotidiana.

En función a lo expuesto se considera pertinente profundizar y relacionar estos ejes teóricos – metodológicos ya planteados por el INAP, en el futuro Programa de Capacitación.

4.d.2 Dentro de las necesidades explicitadas por los participantes de los talleres, y referidas a intereses para la futura capacitación, surgen: Características del Contexto actual, Elementos de Planificación: lógica, modelos, etc. ; Diseño y Planificación de Políticas Públicas, Construcción de Agendas de Prioridades, Articulación de los distintos niveles y actores sociales: Nación, Provincia, Municipio. Incorporación de nuevas técnicas y herramientas de informatización, presupuestos.

4.e - Autodiagnóstico de la Capacidad Institucional Municipal

De las expresiones vertidas por los funcionarios, tanto en la tarea de elaboración de las consignas guías - dadas por el equipo - como en las aclaraciones y opiniones en los momentos de plenario, surgen como consideraciones generales que las capacidades institucionales dependen de la categoría que ocupan como municipios, de las zonas donde se ubican; del acceso a información, de los recursos humanos y económicos con

que cuentan, de la infraestructura existente, entre otros. En la mayoría de los casos los funcionarios ponen el acento en elementos objetivos externos señalándolos como dificultan o favorecen el desarrollo de capacidades de gestión institucional; las capacidades personales, las destrezas y habilidades – educativas - técnicas y políticas- no surgen desde las valoraciones como un elemento a ser considerado o priorizado en el análisis y que puede constituirse en un obstáculo epistemológico y epistemofílico.

Por otra parte, las valoraciones se realizan sosteniendo que ambas cuestiones son antagónicas y excluyentes. Esto sitúa a los funcionarios en una lógica dentro del escenario de gestión provincial donde los mismos se auto - excluyen y se asumen como actores pasivos, que distorsionan la unidad del pensar, sentir y actuar; delegando en la gestión central provincial o en sus instituciones (Ministerios, Entes, etc.) la decisión y resolución de las problemáticas municipales.

De los datos expuestos por los mismos, y en relación con lo referido en el punto anterior se puede recuperar que la mayoría de los intendentes y funcionarios perciben la características de los cambios del escenario social y la magnitud que los mismos tienen en su realidad cotidiana. Algunos más otros menos según el nivel de instrucción y la categoría de municipio a la que representan. Ahora, es más claro en aquellos intendentes y funcionarios de municipios de primera y de segunda (con formación terciaria o universitaria), quienes además de reconocer las características de estos cambios también logran explicitar las exigencias y requerimientos que los mismos traen aparejados para su gestión.

En el marco del autodiagnóstico, la preocupación principal señalada por los funcionarios corresponde a : cómo adecuar la gestión a esta realidad en un contexto donde los recursos son escasos y las demandas aumentan; cómo reestructurar la organización municipal con recursos humanos no adecuados en cantidad y/o calidad; por donde se empieza, cómo se adecua la interacción entre la capacidad de gestión del municipio con la participación de otros agentes de la sociedad civil y del ámbito privado, en proyectos conjuntos. Aquí los mismos reconocieron la voluntad política del gobierno provincial respecto de la descentralización y en ejemplos concretos refirieron a las actividades e incumbencias que le fueron delegadas por las instancias superiores mediante el proceso ya iniciado de descentralización; en este marco a su vez se conciben como receptores de expectativas crecientes y de requerimientos públicos difíciles de atender, o al menos difíciles de atender en la situación actual en la que se encuentran como municipalidad. La solicitud de explicación y aplicación de reformas y nuevas modalidades de gestión se transforma en una urgente necesidad.

Cabe destacar que y de acuerdo a lo ya explicitado en los datos que han surgido de los cuestionarios, las gestiones municipales se encuentran en un momento “de transición” donde se reconoce que la realidad no puede abordarse desde la misma modalidad histórica con la cual vienen llevando adelante las gestiones pero, y por otro tampoco encuentran las recetas que buscan para cambiar. Es decir, que la dificultad aparece al momento de intervenir y actuar de una manera no ortodoxa, o al menos en algunos planos.

Es notorio de marcar que frente a esta transición que, en algunos casos aparece subjetivada y vivida como “crisis organizacional de la municipalidad” las áreas seleccionadas como prioritarias de atender son las que históricamente les han permitido obtener visibilidad política y reelección: Obra Pública y Acción Social. No dejan de consignar además el tema de la desocupación, la diversificación del agro, entre otras marcadas como problemáticas centrales que no pueden atender. La reorganización de la agenda social municipal no es contemplada como variable.

En este marco, debe señalarse también que, cuando refieren a los recursos, los funcionarios conciben a los mismos como bienes materiales y emolumentos en dinero, nadie incorpora aquí los recursos que pueden provenir de las acciones que encaran con organismos de la sociedad civil. La articulación que realizan con los mismos reproduce un esquema piramidal donde las segundas solicitan bienes, ayuda económica entre otros elementos y el municipio responde si tiene. Nadie señaló ninguna experiencia realizada de proyectos comunes que respondan intersectorialmente a requerimientos comunitarios. Las acciones, hasta el momento, son aisladas institucionalmente unas de otras. Puede expresarse que el modelo de gestión no incorpora la concertación entre actores en la medida en que el municipio no puede percibir “a los otros” como actores co-participantes. El éxito o fracaso en las gestiones Municipio - organizaciones sociales es medido por los funcionarios de acuerdo a la disponibilidad y nivel de los recursos disponibles, fundamentalmente.

Puede afirmarse que los diversos indicadores planteados refieren a la existencia de un modelo de gestión centralizado. En pocos casos de municipios se han mencionado experiencias que refieren a ciertos indicios de descentralización o gestión asociada. Coinciden con aquellos intendentes (3 en total) que poseen un nivel educativo superior (grado y/o post-grado); quienes además arbitran las capacidades políticas necesarias para las modificaciones que intentan establecer (Un municipio es Puerto Iguazú).

Aún aparece muy marcado en la visión de los funcionarios la idea de la no necesidad de planificación de la acción, y en algunos otros casos una visión de planificar la agenda municipal del modo tradicional, donde todo aparece como importante y debe ser atendido en un 100%. Por otra parte asumen una actitud – en tanto funcionarios dotados de poder público- que centraliza la tarea de planificación en su monopolio y donde la misma se transforma en una cuestión unipersonal. Esto encubre la visión centralista de la gestión municipal y transforma en un nudo de tensión y atención la dimensión: centralización - descentralización (en tanto dificultades y oportunidades del proceso). En dos municipios se expresó que iniciaron la descentralización municipal – Puerto Iguazú y San Pedro - pero la misma está asociada a la idea de descongestión de algunas tareas que se desarrollaban en la municipalidad y que ahora se realizan en varios puntos alternativos (ejemplo: trámites de documentos, pensiones, etc.)

Surge frente a estas posturas expresiones de “miedo a cambiar”, entre ellas por ej.: “Cómo que la municipalidad debe ser una empresa! No, las empresas lucran y nosotros tenemos que atender al bien común, ahí no se puede lucrar.” O, “pero si

siempre funcionó así, yo estoy hace X mandatos, más vale que me aumenten la coparticipación.”

Quedó claramente explicitado que la gestión actual de los intendentes en general refiere a atender la coyuntura, los problemas cotidianos; perdiendo de vista una mirada más general, de contexto y donde sea posible organizar el mediano plazo. Esta situación es dilemática particularmente en aquellos municipios de tercera categoría donde el intendente cuenta con escasos elementos, recursos, y donde la administración municipal es unipersonal, tampoco existe infraestructura comunitaria.

Siguiendo con lo expuesto, se debe consignar que es muy marcada la idea existente en los funcionarios de que todo cambio implica más que re - organización de cuestiones sumar cuestiones diferentes a las ya existentes. En este marco de supuestos que los mismos trajeron a la tarea en talleres fue difícil situarlos en una mirada diferente donde “la gestión municipal” no pasara por la búsqueda y obtención de recursos económicos y/o de infraestructura, o bien por la captación de programas sociales asistenciales como única variable interviniente en el proceso de los nuevos requerimientos de la gestión municipal .

CAPITULO VI

5. Evaluación de los Talleres Efectuados

5- Evaluación de los talleres efectuados

A modo de intentar lograr una primera aproximación que permita un determinado nivel de evaluación de los talleres efectuados, se efectúa una lectura a partir de un cruce de datos empíricos – utilizando los cuestionarios con entrevistas efectuados en la primer instancia metodológica con elementos cualitativos obtenidos de las observaciones participantes efectuadas por el equipo técnico(rol asignado y asumido en las reuniones grupales de taller), considerándose los lineamientos explicitados en este término de referencia. Así se considera un relevamiento sobre: 5.1) lo institucional – gubernamental y no – gubernamental; 5.2) organizacional y 5.3) de los programas y proyectos vigentes. :

5.1- Institucional: gubernamentales - no gubernamentales

De los talleres surge que la gestión institucional de los municipios señala como fortalezas las siguientes situaciones: Reconocimiento del cambio del contexto y de los efectos que ello produce hacia el interior de las realidades municipales; capacidad de solicitar y requerir la incorporación de elementos nuevos que les permita plantearse e incorporar nuevas modalidades de gestión. La misma solicitud de apoyo se proyecta hacia la necesidad en capacitación y asistencia técnica para este proceso; la predisposición existente a generar una red de trabajo inter - intra municipal. Existe instalada la capacidad de percepción y conocimiento de las carencias de su contexto inmediato, y de recuperación de las experiencias de acción.

En general, es fuerte como variable la predisposición al hacer, y la fuerza puesta en estas acciones. Como debilidades pueden señalarse las siguientes: la no capacidad de percepción y conocimiento de las posibilidades que le plantea su contexto inmediato y mediano; las dificultades para comprender que el hacer implica el pensar. Es decir para diferenciar una tarea activista de una tarea realista - posible y eficaz. El aislamiento en la gestión hacia el interior del municipio y falta de articulación con el afuera. La incapacidad de utilizar la información con estrategias políticas. Fuerte miedo a la toma de decisiones que signifiquen cambios.

5.2. Organizacional

Respecto de los aspectos referidos al proceso de instrumentación, desarrollo y cierre de los talleres puede mencionarse lo siguiente:

El objetivo de los mismos era realizar una aproximación diagnóstica participativa (recuperando la perspectiva de los actores) acerca de las realidades municipales. Estos datos primarios y los obtenidos del relevamiento de fuentes secundarias permiten completar una mirada integral - cuanti-cualitativa - de situación.

La metodología utilizada fue positiva en la medida en que posibilitó la autoreflexión, discusión e interrogantes de los participantes en una mirada sobre su propia realidad. El apoyo de la Dirección de Municipalidades dependiente de la Secretaría de Gobierno de la provincia, quienes aportaron a la convocatoria fue un elemento que garantizó la presencia de los funcionarios por el capital simbólico que la misma representa.

De hecho, el nivel de participación osciló de acuerdo a la zona entre un 50 y 80%. Algunos funcionarios que no podían concurrir avisaron al equipo de su ausencia dejando sentado el interés por continuar con la tarea. Debe destacarse, que el proceso eleccionario provincial y nacional intervino en que la mayoría de los municipios con gobierno electo o reelecto de línea Aliancista no estuvieron presentes.

Las localidades que auspiciaron de sedes presentaron disposición para la tarea; lo cual puede leerse como un indicador de respuesta positiva a la convocatoria y de interés en la propuesta. En general se observó en todos los talleres que los participantes entraron rápidamente en tarea y que cada pequeño grupo de discusión optimizó el tiempo de trabajo. Se notó avidez por compartir experiencias y preocupaciones, e incluso por generar alternativas de solución a cuestiones de interés común. La participación fue predominantemente verbal: interrogando, opinando, pidiendo aclaraciones a las coordinadoras de la tarea (en el momento de trabajo grupal respecto de las consignas y cuestiones que salían a medida que avanzaban con la tarea). En los momentos de plenario dejando sentadas su posición respecto de determinadas cuestiones como ser: la descentralización, obstáculos y perspectivas; o sumando algún otro elemento no contemplado por el/ los grupos que permitiera clarificar la situación de los municipios.

5.3 - Programas y Proyectos Vigentes, Propuestos y/o Deseados

5.3.1 Con respecto a este ítem, se puede observar que si bien todas las zonas trabajadas, esto es contemplando a los 75 municipios de la provincia, han sido consideradas e

incluidas en alguna o algunas de las líneas de Programas y Proyectos vigentes, sea de orden Nacional, Provincial o mixto. No obstante, el haber tenido acceso directo a una determinada línea de política pública, no garantiza los resultados mediatos ni inmediatos, observándose que al momento de la coordinación y ejecución a nivel zonal se producen determinados corrimientos, desajustes o descoordinación entre las partes intervinientes.

Y de esta situación participan - desde espacios opuestos – todos los actores: los recursos humanos habilitados por la institución responsable en la ejecución del programa o proyecto; quienes por lo general, no cuentan con las herramientas necesarias ni suficientes que les permitan actuar de acuerdo con las circunstancias requeridas; en el otro extremo se encuentran los beneficiarios directos quienes se incorporan en el proceso a destiempo o desconociendo en profundidad la oferta existente y las posibilidades que brinda, priorizando casi mayoritariamente los beneficios particulares a obtener por sobre las posibilidades transversales que la misma ofrece.

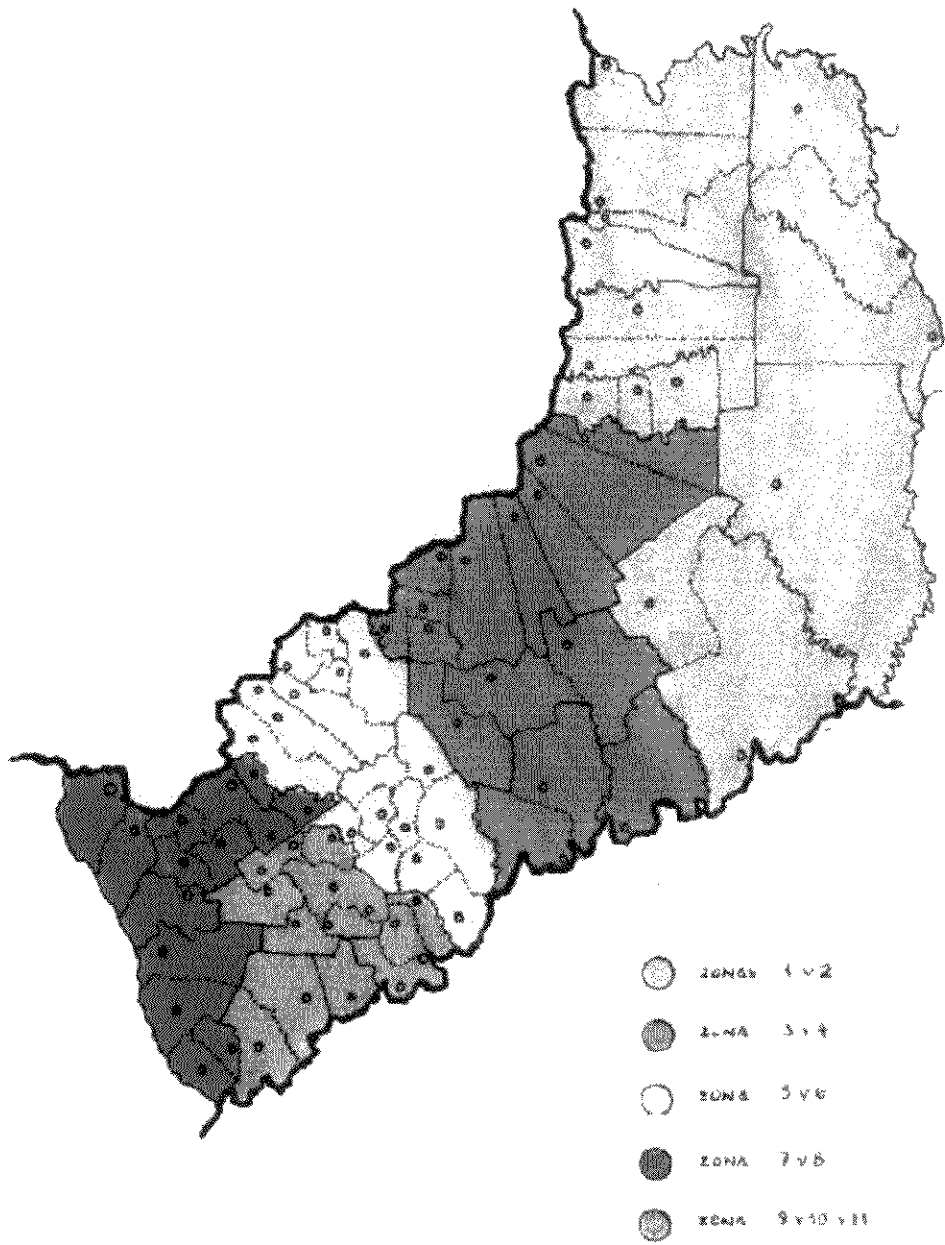
A modo de bisagra opera el funcionario correspondiente, quien debe optar entre los tiempos coyunturales (dados por lo general desde las instituciones marco de las políticas) y las necesidades de la población objeto, los requerimientos recibidos desde los diferentes sectores de su comunidad y los propios de la institución.

5.3.2 Si bien y como ya se ha presentado, descripto y caracterizado en el presente informe, los municipios de la provincia cuentan con cupos considerables dentro del espectro de Programas y Proyectos presentes en la misma , cabe recordar que de las líneas existentes no todas operan de igual manera en el territorio provincial.

Así, por ejemplo, PROMIN se encuentra vigente y en su segunda etapa de ejecución pero solamente en la ciudad capital - Posadas -, en tanto FOPAR ha ingresado a cinco municipios sobre el número total. Es importante destacar las líneas específicas referidas al agro o explotaciones tabacaleras, las cuales ofrecen una determinada cobertura en zonas específicas del área, permitiendo avances considerables en y hacia la población objeto que participa de las mismas.

También cabe mencionarse la cobertura ofrecida por los programas de Gerenciamiento de Empleo (esto es Trabajar, Servicios Comunitarios, Proyecto Joven etc.), los que permiten realizar una doble función: brindar cobertura salarial a un grupo específico de la población – focalizados en Jefes de Hogar con hijos a cargo por ejemplo – a la vez que permite el avance de determinadas obras públicas, o capacitación, dando participación a distintas organizaciones de la comunidad que deseen hacerlo (ONGs., Cooperativas, Cooperadoras Escolares, Sociedades Civiles, etc.)

ZONIFICACION DE LOS TALLERES



A continuación y a modo ilustrativo se presenta el artículo del periódico correspondiente al lanzamiento y presentación del Proyecto (realizado en el municipio de Posadas) hasta el último taller por zona concretado.

TALLER DE LANZAMIENTO DEL PROYECTO –POSADAS-MISIONES

CURSO

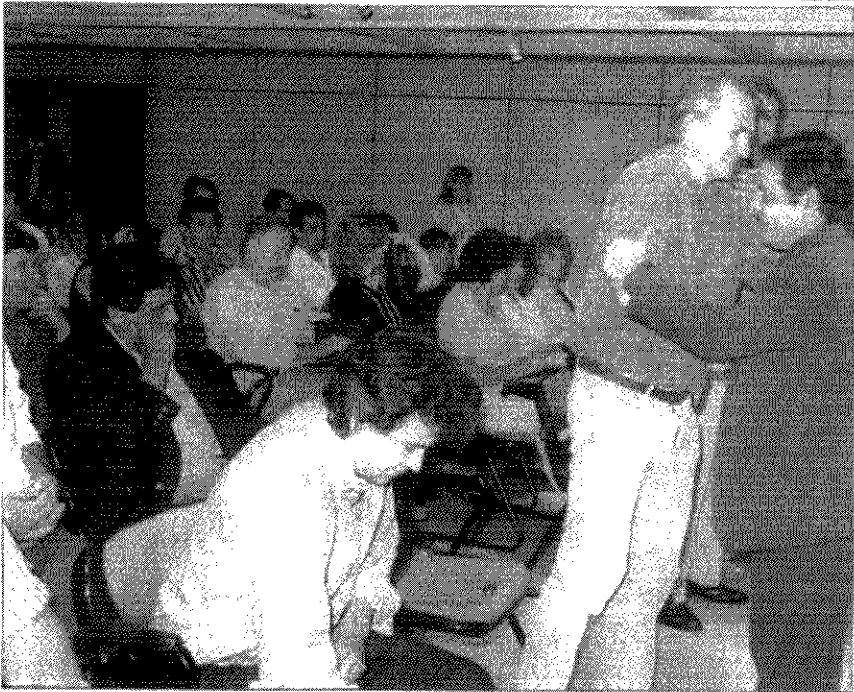
Capacitación para autoridades electas

POSADAS. En el salón de usos múltiples que posee la Municipalidad en el 5º piso se realizó ayer un curso de Capacitación en gestión para intendentes, funcionarios y concejales electos de la administración pública municipal en la provincia de Misiones.

La jornada fue organizada en forma conjunta por la Gobernación y la Municipalidad y en la apertura estuvieron el gobernador electo y actual intendente de Posadas Carlos Rovira y Mercedes Oyiedo, vicegobernadora electa, quienes dieron la bienvenida a los presentes.

Tras agradecer la presencia de las autoridades electas, Rovira adelantó el inicio de un ciclo con todos los electos sin ningún tipo de exclusiones. “Por eso invitamos a los 75 municipios de los dos partidos para recorrer un espacio positivo, de capacitación, de nuevas perspectivas y herramientas que les sirvan a ustedes y nos sirvan en conjunto, en esta tarea compartida para ser más efectivos en nuestras gestiones a partir del 10 de diciembre”.

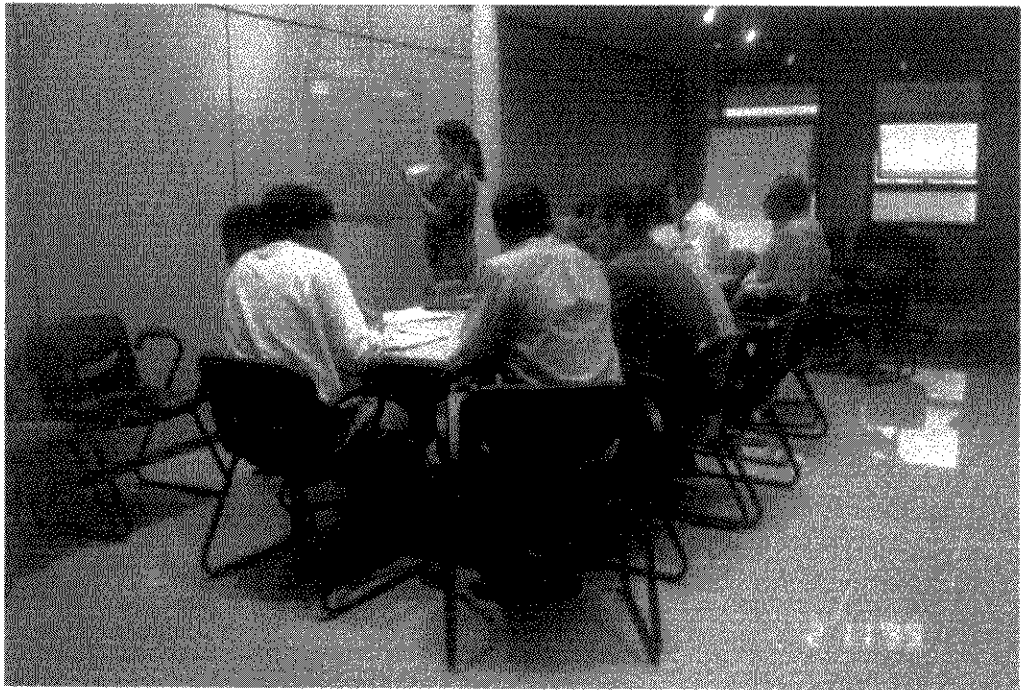
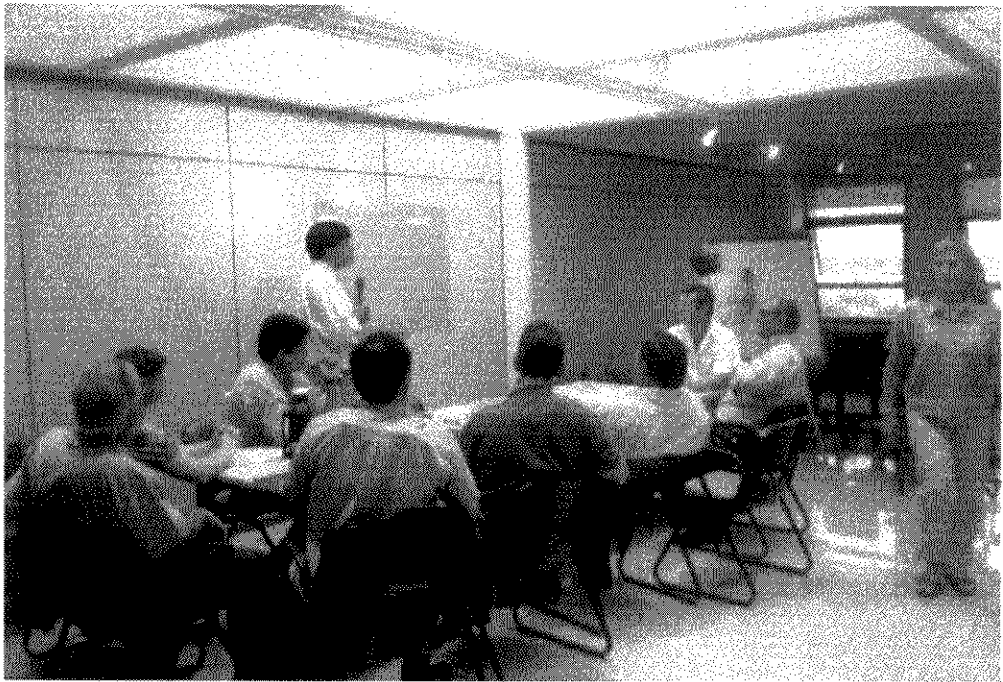
La jornada se realizó en dos módulos de dos horas cada uno, esperan lograr que el curso de capacitación se pueda realizar cada tres meses si es posible. ■



No hubo exclusión. Fueron invitados los 75 municipios a participar en el curso.

Fuente: Diario de circulación provincial “El Territorio”.

Primer Taller de Diagnóstico – Zona 9-10-11
(Posadas)



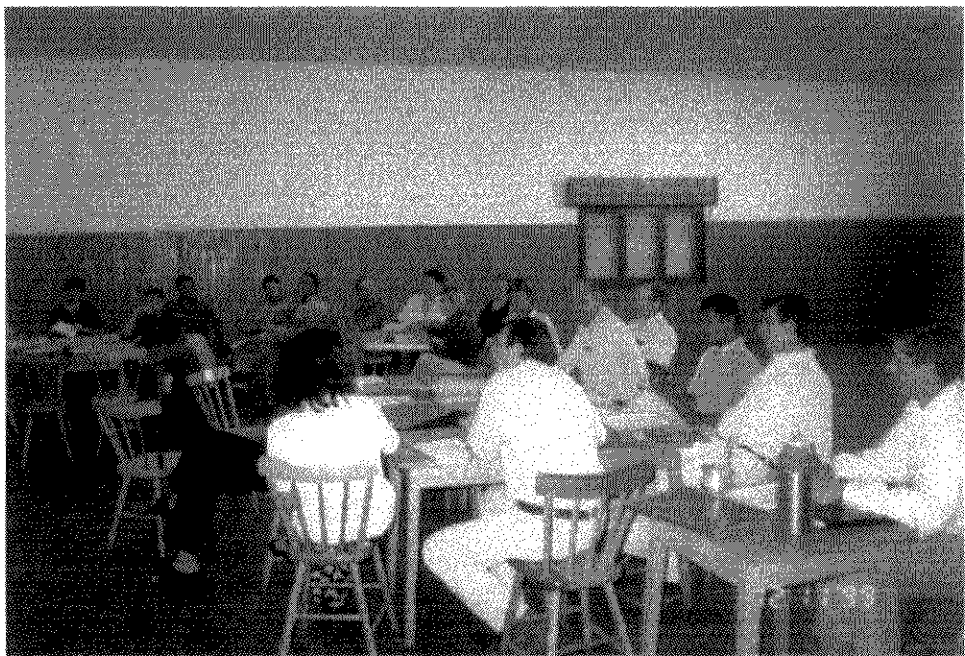
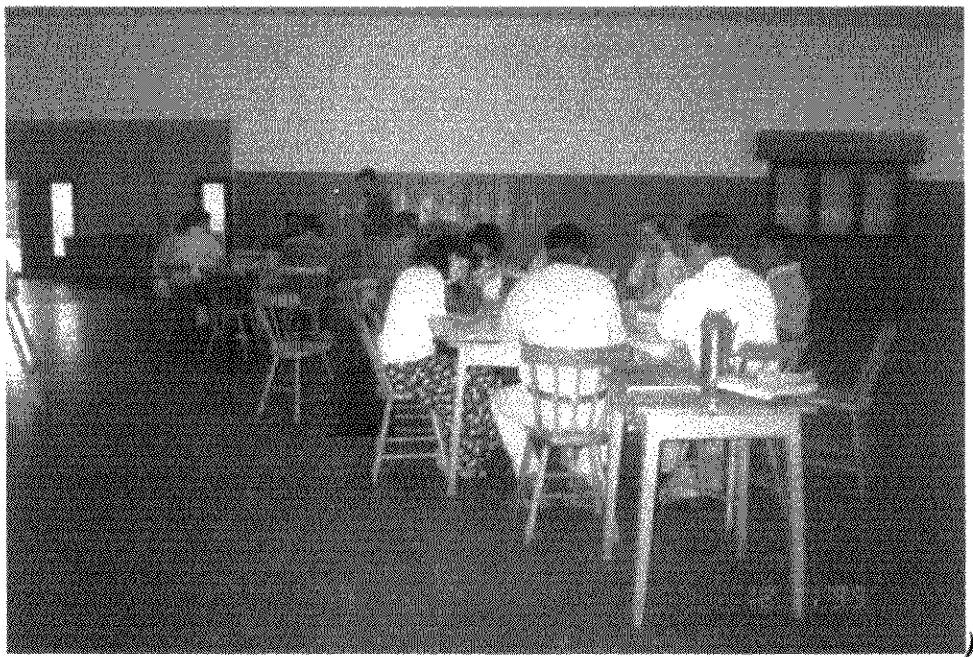
Segundo Taller de Diagnóstico Realizado – Zonas 1 - 2
(San Vicente)



Tercer Taller de Diagnostico Realizado - Zonas 5 - 6
(San Ignacio)



Cuarto Taller de Diagnostico Realizado – Zonas 7 - 8
(San Javier



CAPITULO VII

6 –Desarrollo Comparativo y Conclusiones

6.1 – Evaluación de Antecedentes en Capacitación

El presente apartado ha sido considerado en el término de referencia 2.a (desde la consideración de Capacitaciones anteriores efectuadas en la Provincia) como así también cuando se considera el ítem 4.b del término de referencia N° 4.

No obstante, a modo de síntesis, se podría decir que desde la visión de los actores, la capacitación es considerada como un eje central para el ejercicio de la función pública, en especial, dentro del ámbito municipal. Esto último hace referencia directa al desequilibrio existente entre las ofertas de actualización con las oportunidades para concretarlas por partes iguales desde todos los participantes.

Juega aquí un papel de consideración la ubicación que por categoría y zona le corresponda al funcionario interesado de dicha oferta. Por lo general, las capacitaciones deben ser buscadas fuera del territorio provincial, oferta que resulta inaccesible a la gran mayoría. En tanto que producir una propuesta dentro del ámbito territorial facilitaría la posibilidad de actualización igualitaria, equiparando las distintas situaciones.

6.2 - Curso – Seminario o Taller Temático

La modalidad implementada, mediante la técnica del seminario taller y su carácter intensivo, permitió no solo la transmisión sino también el intercambio de información, en especial aquella referida a datos estadísticos, de necesidades y recursos, y de gestión, entre tres realidades similares a la vez de diferentes, mediante la práctica de tareas grupales participativas.

Esto dio un ritmo especial a los encuentros/talleres permitiendo y facilitando elaboraciones conjuntas en la determinación de los problemas, sus causas y consecuencias, hecho que permitió el tránsito desde un esbozo del árbol de problemas al que graficaba las posibles soluciones. En esta tarea se comprometieron no solamente los intendentes sino también miembros del cuerpo legislativo, miembros del equipo de trabajo y profesionales de la estructura municipal en aquellos casos donde cuentan con los mismos.

3 - Dinámica Didáctica

La metodología de taller de trabajo utilizada fue articulada a partir de las siguientes consignas:

Desarrollo

1 - Presentación: 15 minutos

- desarrollo del taller: modalidad y contenidos
- explicitación de los cuestionarios a completar por los intendentes que faltan
- formación de los pequeños grupos: técnica

2 - Desarrollo del Primer Momento

- Trabajo en pequeños grupos: selección y análisis de Problemas Municipales reconocidos como tales. (40 - 50 minutos)
- Socialización: 60 minutos

- Nueva consigna (reconocer causas – efectos de los problemas seleccionados)

3 - Descanso: 15 minutos

4 - Desarrollo del Segundo Momento:

- consigna de trabajo en pequeños grupos: elaboración del árbol del problema 40 - 50 minutos
- Socialización: 60 minutos

5 - Cierre:

- Construir un posible Arbol de Soluciones (por categoría Municipal con similitudes y diferencias).
- Posibles líneas de capacitación en gestión
- Conclusiones finales y devolución de la tarea

Para su realización se contó con el apoyo de la Dirección de Municipalidades dependiente de la Secretaría de Gobierno de la provincia, quienes aportaron a la convocatoria con diferentes recursos (Infraestructura disponible y personal administrativo para la convocatoria), lo que garantizó la presencia de los intendentes y sus equipos de trabajo dado el capital simbólico de representación de esta Dirección en la relación Gobierno Provincial – Municipios.

CAPITULO VII

7 - Elaboración del Programa de Capacitación en Servicios Vinculado a la Demanda Específica

Con respecto a este término de referencia y al tratarse el presente documento del último Informe Parcial, donde aún se encuentran en un proceso de elaboración la totalidad de datos obtenidos, se efectúa una presentación aproximada de las ideas generadoras del Programa de Capacitación en Gestión para Municipios de la Provincia de Misiones, a ser implementado a partir del diagnóstico y elaboración de propuestas para la capacitación contempladas desde las demandas específicas expresadas por los actores involucrados.

7.1. Ahora bien, basados en el supuesto guía que toda situación social debe ser contextualizada histórica, política y socialmente cabe preguntarnos:

Si durante años las municipalidades trabajaron brindando servicios públicos y estableciendo acciones asistenciales- administrativas para la población ¿cómo es que hoy, en el escenario social, estos capitales de conocimientos, destrezas y habilidades incorporadas a través de la experiencia y de las trayectorias son insuficientes y no se corresponden con ciertos lineamientos y estándares requeridos? ; ¿por qué esta situación se constituye como un problema y requiere intervención ?.

Las dificultades que surgen en la gestión municipal se pueden sintetizar en este término de referencia, señalando que las mismas son consecuencia de que las herramientas teórico- metodológicas que poseen tanto los funcionarios como otros recursos humanos que se desempeñan en las instituciones municipales con relación a conocimientos, capacidades, destrezas y habilidades en la planificación, diseño, gestión técnico - política y evaluación se corresponden con las formas de intervención tradicional: la de pensar esta realidad desde el marco de la administración - forma conocida e implementada por los mismos históricamente.

Así, estos marcos referenciales y operativos, si bien en tanto experiencia facilitan la apropiación de la realidad social y la sensibilidad ante la misma, son diferentes e insuficientes para el desarrollo de los nuevos criterios de gestión que se espera que los mismos instrumenten: la gerencia municipal.

7.2 Entre algunos de los elementos indicadores de esto - y ya explicitados en otros términos anteriores- sobre cómo se manifiesta el problema se debe mencionar los siguientes:

- ☐ debilidad programática de los funcionarios y de las áreas dentro de la municipalidad;
- ☐ Escasa o nula visibilidad sobre la complejidad de la realidad y de las articulaciones entre problemáticas,
- ☐ Dificultades para comprender el mecanismo de diseño de proyectos para la gestión de fondos.

- ❑ Confusión y dificultad para distinguir entre objetivos- metas- fines y resultados buscados y en base a ello planificar la agenda de trabajo para la toma de decisiones.
- ❑ Dificultad en la utilización de fuentes de información - diversos tipo de datos- que faciliten el diagnóstico de la realidad, la priorización de situaciones a atender y la toma de decisiones.
- ❑ Falta de concertación y articulación con otras organizaciones y actores sociales comunitarios - lo que condiciona la falta de coordinación de acciones y de optimización de la oferta municipal existente.
- ❑ Limitada capacidad de generar participación y organización comunitaria en la búsqueda de alternativas para los problemas presentes en las mismas.
- ❑ Imposibilidad de incorporar las fuerzas existentes a nivel comunitario como recursos en sus gestiones.
- ❑ Énfasis puesto en el desarrollo de las acciones como si las mismas constituyeran por sí mismas los fines de la gestión.

7.3 Por los motivos expuestos, se considera que el programa de capacitación a instrumentarse, de transferencia o Know how de conocimientos, destrezas y habilidades, se corresponde con un programa específico de capacitación.

Esta alternativa es la más conveniente dado que "lograr cambios en esquemas de referencia implica no sólo la incorporación de nuevos o remozados conocimientos sino que los mismos deben ser asimilados e internalizados para poder ser aplicados en las

prácticas, aptitudes y actitudes de los diferentes agentes sociales en el desarrollo cotidiano de su quehacer".

En tanto, así enunciado las acciones de supervisión y capacitación no pueden ser aisladas ni discontinuas, tampoco pueden remitirse netamente al dictado de clases o de charlas. El tipo de actividad seleccionada para su instrumentación no es un fin en sí misma sino medios dentro de un encuadre y concepción particular de la capacitación y la asistencia técnica. La elaboración tampoco puede ser realizada únicamente desde la perspectiva de quien ejecute el programa; es fundamental incorporar la mirada del actor para elaborar y reorganizar el plan y el espacio de la capacitación.

Por estos motivos se considera que debe tenerse en cuenta:

- a) Parafraseando a Elba Luna, la capacitación es concebida como un proceso continuo de formación, acción y transformación, a través del cual los conocimientos recibidos, las habilidades y destrezas incorporados por los recursos humanos que participan del programa sean utilizadas, evaluadas y realimenten el proceso de aprendizaje con las experiencias resultantes. Esto implica abordar en forma simultánea la dimensión institucional y la humana, bajo el supuesto que el desarrollo de capacidades de los recursos humanos permite desencadenar procesos de fortalecimiento y transformación a nivel institucional. La capacitación se transforma aquí en una modalidad para el aprendizaje social, en tanto la misma sea desarrollada en un marco de constante interacción.

b) El marco de la transformación del estado y de la política pública: las reformas iniciadas, la descentralización, etc. No puede obviarse que, es función indelegable del Estado fijar los objetivos y estrategias que marcan el rumbo de las políticas públicas (sociales y otras) y de disponer los recursos necesarios para su viabilidad; acompañando el proceso de cambios y los efectos que éstos tienen para los diferentes agentes sociales. Las normativas y lineamientos que el mismo determina, deben además constituir la respuesta o reflejo de las demandas ejercidas desde la sociedad. Por otra parte el marco de la política pública como articulación de acciones entre estado - mercado y sociedad resulta clarificador para otorgar sentido a la concepción integral que este programa aspira a alcanzar, avanzando de la idea de "proyecto" concebido como experiencia piloto a la de "estrategia de intervención" como desencadenante de procesos transformadores.

c) El rol fundamental de los municipios promulgado y ratificado como principio rector en el marco de la descentralización, y expresados en diversos documentos. Este concepto central para el desarrollo del Programa supone que el eje de trabajo del estado, descansa en el fortalecimiento de la institución municipal y de grupos e instituciones sociales- familia, comunidad- para que puedan contar con elementos necesarios para redefinir sus marcos de acción, posibilidades de atención y contención de áreas prioritarias en su labor, los presupuestos, y la reorientación de los diversos recursos a invertir tendientes a la promoción de mejor calidad de vida.

7.4. Se considera que como Objetivos Generales de la propuesta de Capacitación se debería contemplar:

- "Generar un espacio de trabajo y aprendizaje, tendiente a contribuir al desarrollo, fortalecimiento y consolidación de las capacidades de los distintos agentes funcionarios municipales intervinientes en la gestión y ejecución de políticas públicas, tanto en lo que respecta al Gerenciamiento y administración de proyectos como al logro de mayores niveles de eficacia en la atención y prestación de servicios destinados a la población objetivo, en el área de la provincia de Misiones".-
- " Promover la vinculación de la municipalidad con otras instituciones del medio a fin de lograr mayores niveles de profesionalización institucional municipal en el trabajo comunitario".

En tanto, a modo de objetivos específicos se podrían contemplar los siguientes:

- "Contribuir al fortalecimiento de las estructuras institucionales de las municipalidades a fin de que mejoren su desarrollo organizacional, capacidad de gestión financiera y técnica para alcanzar una mayor eficacia y eficiencia en la prestación de servicios".-
- "Transferir tecnologías de gestión operativa a los miembros de la organización municipal "
- "Favorecer la adaptación al cambio en las estructuras directivas de la institución municipal (léase funcionarios y jefes) para la adopción de un estilo gerencial diferente y desde un encuadre de gestión participativa"

pilares en la gestión y **externas** impuestas por el contexto - turbulento y en constante cambio.

8.4. La capacitación se transforma en una posibilidad de reflexionar e incorporar conocimientos, re - definiendo los marcos referenciales. Ahora, bien aun sentida, la necesidad de esta herramienta, la misma no puede ser pensada ni instrumentada - únicamente - como transmisión de nuevos conocimientos; ni de conocimientos generales, no acordes a las realidades particulares. Existe un fuerte requerimiento de los agentes involucrados de acompañamiento paulatino y sistemático en el proceso de cambio. De hecho esto se marca tanto en las evaluaciones realizadas por el INAP como en las palabras expresadas por Intendentes y funcionarios en los talleres.

8.5 En este sentido los talleres realizados se transformaron en un espacio de intercambio de ideas, reflexión y hasta articulación de posibles iniciativas en conjunto según zonas y necesidades particulares. Continuar con programas de capacitación que faciliten este momento de transición recién iniciado - de nuevos requerimientos en gestiones aún tradicionales - es fundamental y prioritario.

En síntesis se puede decir que la ejecución de esta primera parte del Proyecto que nos ocupa, superó – desde el impacto producido en los destinatarios – las expectativas previstas, lográndose una aproximación en terreno a la realidad del presente provincial desde la visión de sus actores.