60208
CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES
BIBLIOTECA
Dr. Manuel
Belgrano

PROVINCIA DEL NEUQUEN

C.F.I. (Consejo Federal de Inversiones)

EL MODELO MUNICIPAL EN EL MARCO DE LA REGIONALIZACION

INFORME FINAL

Diciembre 2003

Experto: Silvia E. MAUTI

Indíce Temático

1. Introducción – Pág. 2
2. Marco Conceptual – Pág. 4
3. Propuesta de Alternativas y Mecanismos para fortalecer la Gestión Municipal – Pág. 8
4. Criterio para la Elaboración del Documento Final – Pág. 23
5. Documento Final – Pág. 25
6. Comentarios Tarea 5 – Pág. 41
7. Extracto o Compendio – Pág. 44
8. Bibliografía – Pág. 48

1 - Introducción

El presente informe está referido a una propuesta que contribuya a mejorar la gestión municipal conforme a lo pautado en la tarea 4.

De la misma forma y conforme a la tarea 6 se adjunta la elaboración de un Documento final que constituirá un 1° soporte para poder interactuar con los Intendentes en función de optimizar y potenciar la labor ejecutiva.

Por último se adjuntan los comentarios pertinentes a la tarea 5 referidos específicamente a la participación de eventos o reuniones en los que se aborde el tema municipal.

2 – Marco Conceptual

2.1. Los Desafíos de la Política de Desarrollo

En el mundo actual, caracterizado por la globalización de las relaciones internacionales y el alto grado de interdependencia entre las naciones, en el cual avanzan los sistemas democráticos pluralistas y las economías de mercado, en el que hay que insertarse decididamente en el contexto económico nacional y en su marco normativo, enfrentar con éxito estos desafíos requiere adoptar una estrategia que apunte básicamente a promover la integración política de la sociedad y la participación ciudadana, a ampliar las oportunidades de todos, a garantizar el respeto y la seguridad, a satisfacer la salud y la educación de la población y a asegurar la sostenibilidad del proceso de desarrollo.

Hace algunas décadas atrás era posible pensar en un Estado que planificara el desarrollo en todos sus aspectos, que trabajara centralizadamente y que asumiera todo tipo de funciones ejecutorias. Este modelo demostró su ineficiencia, al marginar la expresión y desarrollo de la sociedad privada, demostrando ser un factor crucial de rigidez y grandes divorcios con las exigencias de la realidad.

El otro extremo, en épocas más recientes, fue considerar al Estado como un estorbo. La necesidad de un Estado "mínimo" llevó a su demolición en muchas regiones desarrolladas, suprimiéndose y recortándose muchas de sus funciones, mediante achicamientos y privatizaciones; expresado en otros términos se desjerarquizó el rol del Estado.

En función de lo expuesto resulta imprescindible encontrar un punto de equilibrio tendiente a considerar al Estado como un factor de promoción y facilitador del desarrollo en una sociedad articulada fuerte y activa.

Tal afirmación evidencia de manera determinante la participación activa que deberán tener en este sentido los Municipios, entendidos como las instituciones que forman parte de la base de la participación ciudadana.

El municipio tiene un papel preponderante en la concepción, armonización y fomento del desarrollo económico local. Cumple sobre el particular, una función subsidiaria pero también le cabe una responsabilidad indelegable de ordenador y armonizador, fiscalizando y controlando la actividad económica; cuidando que ésta no altere la vida vecinal, la cultura y las buenas costumbres de la comunidad; garantizando, en fin, el bien común de la sociedad local y la observancia de la reciprocidad en los cambios a ese nivel.

Es decir que el Municipio, en orden al desarrollo y a la salud del sistema económico local, tiene sin lugar a duda una función relevante y de trascendencia mucho mayor aun cuando, con justicia y sabiduría, lo concebimos a la luz de la doctrina de la autonomía municipal.

2.2. La Participación Municipal como Eje Integrador

La ejecución localizada y participativa de las políticas sociales, los aspectos microeconómicos de la reconversión productiva y de las prestaciones del Estado, tienen en lo municipal un espacio privilegiado, en el cual puede efectuarse con propiedad y eficacia derechos y demandas ciudadanas.

El ordenamiento de este amplio conjunto de temas no es una tarea fácil; más aún si la discusión no solo debe remitirse a orientaciones y principios teóricos sino también a considerar aspectos de gestión y calidad del gobierno municipal.

Esta realidad obliga a los partidos políticos a repensar su organización y sus formas de práctica social. Se requiere calidad técnica, acercamiento a las necesidades regionales y locales y transparencia en sus formas de intermediación y representación.

Si predomina una visión de los Municipios como simples ejes de gestión administrativa, la noción de autogobierno se pierde y la distancia de los ciudadanos respecto del sistema político se profundiza.

3 – Propuesta de Alternativas y Mecanismos para Fortalecer la Gestión Municipal

3.1. Roles del Municipio para ser considerados

La moderna doctrina municipalista plantea que la actual etapa de administración esta centrada en la mejora de la calidad de vida de los ciudadanos. La cual se acompaña por serios intentos de mejorar la eficiencia y la calidad en la prestación de los servicios, por lo que ha sido calificada como segunda reforma administrativa o modernización de la administración local motivada por razones de orden económico, político y tecnológico.

El gobierno municipal tendrá que dirigir aún más sus esfuerzos a entretejer los escasos recursos públicos y privados a fin de alcanzar las metas de la comunidad.

3.2. Internalización de los Principales Roles Municipales

Cando expreso el término Internalización me refiero – entre otros – a la comprensión, asimilación y fundamentalmente a la transmisión de los conceptos enmarcados en la nueva doctrina municipalista en función de la consecución de los objetivos propuestos.

3.2.1. Rol Articulador

Los mecanismos de articulación entre el Municipio y el sector público y privado de la comuna, buscan una contribución al mejoramiento del quehacer institucional y que representen un aporte trascendente al esquema que debe asumir la administración local.

Para un mejor análisis del Rol Articulador lo enfocaremos desde dos aspectos fundamentales:

- ***Legalista:*** referido al ordenamiento jurídico conforme a las necesidades actuales.
- ***Funcional:*** define instrumentos técnicos de gestión municipal a fin de establecer mecanismos concretos de articulación, enfatizando los procesos y los flujos tanto de decisiones como de ejecución.

El Municipio debe ser generador de oportunidades para los habitantes. Su función, en este sentido, se orienta a articular estrategias de desarrollo que se traduzcan en acciones que beneficien a la comunidad en su conjunto con la finalidad de aumentar las potencialidades locales, optimizar el uso de los recursos existentes y procurar un desarrollo equilibrado.

Ello requiere definir objetivos claros y consensuados, para lo cual es necesario articular a los agentes de desarrollo presentes en la comunidad, establecer relaciones de colaboración con el sector privado y coordinarse con otros municipios, la provincia, la región y el gobierno central.

Elaboración de un Plan de Desarrollo Municipal

El Plan de Desarrollo Municipal (PDM) debe ser entendido como el conjunto de objetivos, metas programas, proyectos y presupuestos que informan y guían la gestión municipal, orientado a llevar a la comunidad de un situación actual de déficit a otra de mayor bienestar y calidad.

Debe ser considerado como el instrumento articulador que está estrechamente vinculado a las políticas públicas en tanto, instrumento de ejecución que reúne las dinámicas socio – económicas y culturales, aportando por ende los elementos necesarios que facilitarán la consecución de los objetivos para el Desarrollo Municipal.

Este Plan representa por lo tanto una instancia de participación y de compromiso de todos los actores sociales, económicos y culturales, tanto públicos como privados, así como su armonización con los planes regionales y nacionales.

En este sentido entonces, el municipio no puede ni debe abstraerse de entregar los lineamientos orientadores al resto del sector público y a los particulares, respecto de lo que se debe hacer en pos de la comunidad.

Resulta obvio destacar que el Desarrollo Municipal no estará supeditado a la capacidad inversora del Municipio, sino que más bien lo estará de la capacidad del resto del sector privado, por lo que el Municipio deberá transformarse en una eficaz instancia de captación de recursos de terceros, priorizando en este aspecto:

- ***Participación interdisciplinaria de los sectores públicos y privados.***
- ***Fortalecimiento de los canales de información***
- ***Profundidad en los estudios a realizar.***

3.2.2. Rol Participativo

Se asume que el Municipio ejerce su acción es un sistema político democrático, por lo tanto ello supone modificar determinadas prácticas y promover la participación de la comunidad en su máxima expresión, debe incorporar a la comunidad en la gestión de su propio desarrollo.

En la medida en que las instancias de participación social cumplan funciones y posean las atribuciones y capacidades necesarias para transformar su gestión en hechos que demuestren eficiencia y efectividad se fortalecerá y consolidará el rol participativo del Municipio.

El plebiscito comunal constituye una instancia efectiva, una forma eficaz de participación social. Está calificado legítimamente para involucrar de manera soberana y responsable a los habitantes en decisiones trascendentes relacionadas con la gestión del Municipio.

Uno de los factores a favor de la modernización de las administraciones locales, es la relación existente entre voto y calidad de servicio, con una marcada tendencia a la despolitización del voto y calidad de servicio,

visualizándose una nueva concepción del ciudadano como cliente de los servicios de administración que asegura la base de legitimidad política de la administración del Estado.

3.2.3. Rol Regulador y Normativo

La regulación es un ejercicio normativo practicado por el sector público respecto de una actividad productiva, normalmente privada, en casos de falta de mercado o por razones sociales.

Mediante la regulación en general se busca normar diversas imperfecciones o suplir la inexistencia de éste pautando señales e incentivos correctos que promuevan la eficiencia en la asignación de recursos.

La regulación económica puede tener varios objetivos, no siempre coincidente. El más importante es el de promover la competencia, entendida ésta como un fin en sí misma o como un mecanismo para aumentar la eficiencia individual y agregada.

Además de la regulación económica existe la regulación social, que tiende a corregir una amplia gama de efectos colaterales de las actividades económicas, en relación a la salud, el ambiente, la seguridad del trabajador, y el interés de los consumidores, incluso puede incluir medidas tales como las antidiscriminatorias que garantizan los derechos de la ciudadanía.

La capacidad reguladora del Estado esta determinada por la existencia de elementos de carácter independientes, un marco normativo adecuado, equipos técnicos de nivel y una institucionalidad que garantice la efectividad del regulador.

El Municipio, como entidad pública inserta en el ordenamiento jurídico del país, debe cumplir con funciones, atribuciones y competencias, en las que encuentra contenida una acción tendiente a la regulación en un ejercicio normativo de las actividades en su ámbito jurisdiccional, para estos efectos la legislación otorga instrumentos de gestión aplicables en su territorio,. en esta

perspectiva, el Municipio norma, regula y controla la acción de la comunidad en distintas materias.

Una de las acciones básicas del Municipio tiene que ver con su función reguladora, la que no debe abandonar por razones de equilibrio y necesidad de desincentivar aquellas actividades que se considere que producen externalidades negativas.

Concluiremos afirmado que el Rol Regulador y Normativo implica una eficacia de gestión y capacidad de interlocución con empresarios y ejecutivos del sector privado por razones de intereses ya sea corporativo o individuales.

3.2.4. Rol de Fomento

Este Rol de Fomento del Municipio tiene que ver principalmente con su papel relacionado con los sectores económico – productivo.

El rol del Municipio en el desarrollo económico se fundamenta en acciones tendientes a lograr un espacio armónico con el crecimiento de la ciudad:

- Crear condiciones favorables para la actividad empresarial.
- Apoyar el desarrollo y fortalecimiento de las empresas existentes en la comunidad.
- Fomentar la integración y/o diversificación de la estructura productiva y de servicios.
- Coordinar con otras entidades, programas y proyectos con impacto potencial en la economía local en términos de uso del suelo, infraestructura vial y de comunicaciones.
- Facilitar el acceso a la innovación tecnológica.

La aplicación del rol de fomento tiene que ver además con la necesidad

de establecer los equilibrios necesarios, para una acción municipal coherente con la idea de crecimiento económico.

El Municipio debe asumir un protagonismo estratégico, entregando información y creando condiciones para la inversión privada y tendiendo puentes para incrementar la riqueza a nivel local.

Los instrumentos de gestión municipal que puede utilizar en pos de impulsar una política de fomento y fortalecimiento de la actividad económica local pueden ser definidos a través del Plan de Inversiones y Presupuesto Municipal.

Plan de Inversiones

Es un instrumento que se realizará anualmente. Al estructurarlo, es necesario identificar aquellos proyectos que ayuden a alcanzar los objetivos propuestos para la dinamización de la economía local. Así como también se requiere armar un conjunto de proyectos de inversión cuya lógica sea el que se potencien unos a otros.

Presupuesto Municipal

Es una herramienta financiera que permite hacer una estimación de los ingresos a percibir y de los gastos en que incurrirá el Municipio en el período de un año.

Será además una herramienta para el fomento productivo en la medida que el Municipio haya definido un plan al respecto, que esté articulado con el Plan de Desarrollo Municipal y considere el financiamiento de un Plan de Inversión Anual.

Administraciones Locales Modernas

Las administraciones locales preocupadas por la promoción de su desarrollo local en un contexto de alta competitividad, convencidos de que con ello se mejoraba el bienestar de sus conciudadanos, se han convertido en corporaciones públicas dinamizadoras de la cooperación de los diferentes agentes sociales y económicos. Ello se refleja de la propia transformación operada en el clásico modelo del Estado de Bienestar.

En la actualidad existe la tendencia hacia la existencia de un modelo mixto de bienestar basado en la capacidad relacional del propio Estado.

Los diferentes agentes económicos encontrarán atractivo el marco territorial para sus inversiones si el Municipio tiene bastante dinamismo gestor y es lo suficientemente hábil para facilitar el encuentro entre oferta y demanda.

Por otra parte, la competencia intermunicipal obliga a los Municipios a transformar su gestión para adquirir legitimidad gestora ante los ojos de los posibles inversores y ofrecer garantías de eficacia.

Todos los Municipios han de perseguir tres objetivos fundamentales:

- ***El crecimiento económico.***
- ***El crecimiento demográfico/biológico.***
- ***El crecimiento del prestigio***

Una nítida política de identidad e imagen corporativa deben ser hoy un instrumento fundamental de la conducción del Municipio.

La identidad se traduce en imagen y esta es un capital importantísimo para el desarrollo de la gestión Municipal. Una imagen positiva constituye un enorme apoyo en cuanto al desarrollo económico, cultural y social de la comunidad.

Planificar, posicionar y cuidar la imagen del Municipio es una tarea de enorme relevancia que definirá el éxito o fracaso de la gestión gubernamental.

3.3. Implementación de Sistemas de Planificación y Control de Gestión Municipal

Cabe aclarar en primer término que tanto la función de Planificación como la de Control más que dos funciones independientes constituyen una macrofunción que engloba a las dos interactuando de manera constante .

La planificación es anterior a la acción, por lo tanto deberá ser considerada como una toma de decisiones anticipada, una predeterminación de condiciones futuras, lo cual nos permite afirmar que no será perfecta porqué faltará información, pero, debemos reconocer que de alguna manera nos permite pronosticar resultados que serán visualizados oportunamente por la función del Control y que nos permitirá si fuera necesario diseñar nuevas estrategias para posibilitar su concreción entre otras.

Parecería ser que lo racional al inicio de cualquier actividad, es tener bien claro donde se quiere llegar. La experiencia indica que – con habitual frecuencia – vemos sectores a la deriva o intuyendo la tarea "por que no han tenido tiempo".

Esto, que podría considerarse trivial, es uno de los actos de descuido de muchos que tienen bajo su responsabilidad algún sector de la Organización, que acuciados por los problemas diarios, no pueden observar que muchas veces son el resultado de una falta de definición clara de que es lo que pretende.

En consecuencia, podríamos afirmar que Planificar es obtener un sistema flexible, un sistema integrado de los objetivos y planes de acción que nos han de servir como punto de referencia para asegurar que las decisiones que tomamos día a día no solamente nos servirán para lograr los objetivos de corto plazo, sino que además van alineados hacia los objetivos generales y metas que nos hemos propuesto.

A diferencia de la Planificación que aparece como un proceso que permite ordenar y coordinar, el Control de Gestión deberá ser entendido como una herramienta estratégica fundamental cuya misión es el seguimiento de procesos y de las tareas ejecutadas por las personas pero contando siempre con la implicación de esas personas en el proyecto de la Organización.

Esta herramienta estratégica es, por así decirlo, el supervisor de los movimientos de la Organización, aquél que va a hacer saltar la alarma cuando verifique que las realidades no se corresponden con el programa establecido. Solo algo que se conoce puede ser fortalecido, modificado o reemplazado, de lo contrario reinaría el descontrol, o lo que es lo mismo, el desconocimiento de la situación real.

El objetivo último de la función de Control consiste en asumir el fin de alcanzar los resultados previstos. Es precisamente ese objetivo de asegurar los resultados lo que provoca la intervención del Control desde el primer momento que empiezan a realizarse las acciones.

"Desterrar definitivamente el imaginario de que el Control es una especie de vigilancia de las personas, el Control solo contribuye a fortalecer y posicionar el Equipo de Trabajo que está comprometido con la Gestión"

3.3.1. Lineamientos generales de trabajo para diseñar una Planificación de Gestión Municipal

a) Diagnóstico: breve síntesis de la situación actual del sector, puede incluir las debilidades y fortalezas en líneas genéricas expresados como tal.....

.....

b) Objetivo Específico: referido al sector en particular y en consecuencia del Objetivo General.....

.....

c) Metas: son los resultados a alcanzar dentro de un período, por lo tanto implica una definición temporal.....

.....

d) Plan de Trabajo: definir claramente los cursos de acción que deberán ser desarrollados para alcanzar las metas y objetivos. Una vez alcanzado el objetivo el Plan pierde vigencia, por lo tanto debemos elaborar nuevos planes, lo cual nos permite afirmar que este es el principal componente de la dinámica de la Planificación. De la misma forma podemos establecer que existen diferentes tipos de planes a considerar:

- ***Programas:*** Planes definidos cronológicamente
- ***Proyectos:*** Planes establecidos según una secuencia de actividades
- ***Presupuesto:*** Planes detallados económicamente

.....

.....

e) Beneficios: describirlos desde todos los aspectos que resulten a vuestro entender de interés, recordar siempre que este elemento bien especificado puede resultar una herramienta importante de persuasión.....

.....

f) Control: deberá ser especificado en función de la medición tiempo/forma.....

g) Otros: en función de proponer lineamientos generales para iniciar el proceso de Planificación y Control de Gestión y no de imponer, queda abierta la discusión interna para que el Equipo de Trabajo incorpore, modifique, suprima, etc. aspectos que considere de interés.....
.....

3.4. Plan de Capacitación para los R.R.H.H.Municipales

3.4.1. Diagnóstico

A través de un Relevamiento informal efectuado en el 1° Encuentro de Intendentes propiciado por la subsecretaría de Municipalidades de la provincia del Neuquén, se ha detectado que la ausencia de Planificación y Control de Gestión Municipal se debe en líneas generales a cinco motivos fundamentales:

- Carencia de Recursos Humanos Capacitados.
- Carencia de Recursos Económicos para contratar asistencias de tipo técnicas .
- Desconocimiento de los mecanismos para acceder a información pertinente.
- Desconocimiento de las posibilidades existentes para fortalecer la gestión municipal a través de diversos programas.
- Desconocimiento de las ventajas comparativas que representa diseñar una Planificación

3.4.2. Segmento al que va dirigido

El segmento a capacitar será el total de los Municipios Neuquinos, en función de su categoría y necesidad se establecerá la cantidad de participantes.

3.4.3. Espacio Físico

A los fines prácticos, operativos y económicos la propuesta sería agruparlos por región, ya que las regiones contemplan la cercanía ente los mismos – entre otras – , estableciendo un Municipio Cabecera que tenga la capacidad de contener a los participantes.

3.4.4. Comentarios

La presente sugerencia no propone una solución integral a la problemática de los agentes estatales que actualmente padece el Estado Municipal, Provincial y Nacional en general, aspira simplemente, pero con convicción, a que sea interpretado como un pequeño aporte que contribuirá a mejorar la calidad de gestión gubernamental, iniciando de esta manera un proceso de prestigio que legitime la Institucionalidad Política Municipal, como es el caso que nos compete en el presente trabajo.

"La transferencia de capacidades y competencias a los Municipios debe ser parte clave de la estrategia y no simplemente una decisión reactiva cuando los ciudadanos claman por soluciones a sus necesidades"

4 – Criterio para la Elaboración del Documento Final

4.1. Análisis Descriptivo

El enfoque del presente documento para ser discutido en el Ministerio Jefatura de Gabinete, para luego trabajarlo en forma conjunta con los Srs. Intendentes está enmarcado en primer término en el Decreto de Diciembre de 1999 referido a la Regionalización Provincial, y en 2° término en la normativa que reglamenta y operativiza las Normas básicas del Sistema Provincial de Planificación en el ámbito municipal.

4.1.2. Objetivo del Decreto Provincial – Regionalización Provincial – Dic/99

"Fortalecer el crecimiento económico e integrar socialmente a las comunidades eliminando asimetrías y desigualdades"

4.1.3. Consejos Locales de Planificación – Dic/99

Son Unidades ejecutoras que están integradas – entre otras – por representantes del Municipio, Concejo Deliberante, Asociaciones Intermedias y Cámaras Empresariales. Aportan en esencia al diseño del Plan Director Provincial.

Si bien en el Plan Director Provincial están diseñados los perfiles productivos de cada localidad, cabe destacar que no todos los Municipios pudieron concretar la creación de los Consejos Locales de Planificación, esto se debió básicamente a:

- Diferencias de tipo ideológicas
- Deficiencias organizativas

5 – Documento Final

Una de las principales metas del período de gobierno 1999 – 2003 fue transformar y diversificar la matriz productiva de la provincia y en tal sentido se planificaron y ejecutaron las acciones necesarias en pos de lograr el objetivo.

Las acciones orientadas a los sectores dinamizadores de la economía se enfocaron en el desarrollo de una matriz económica que transfiere los ingresos obtenidos en los recursos naturales provinciales, fundamentalmente los recursos hidrocarburíferos no renovables, en la Producción y el Turismo. Asimismo, se aseguraron los fondos a los municipios y se destinó recursos a los servicios básicos, esto es salud, educación, seguridad y justicia.

Esta medida preventiva es una muestra proactiva característica de esta gestión, que se tomó para no comprometer en un futuro la economía provincial. Cabe destacar que el 54% de los ingresos provinciales corresponden a regalías gasíferas y petrolíferas (recursos no renovables), que determinan una clara dependencia de la economía provincial de la explotación hidrocarburífera.

La Provincia del Neuquén puede ser considerada como un territorio privilegiado dentro del país en función de la riqueza de sus recursos, de una administración económica – financiera saneada, de un equilibrio fiscal proyectado en el tiempo, de una recaudación propia de ingresos superior a la coparticipación federal.

Para ello sabemos, tal como le expresara en el informe anterior, que no alcanza con las características de un territorio estratégicamente ubicado en una rica región, con la generosidad de la tierra, la infraestructura y el capital. ***También se requiere de una visión, una actitud y una decisión política comprometida con los ciudadanos.***

Con los aspectos positivos y negativos de la década de 1990, y en el medio de la crisis, se presenta una nueva oportunidad. Las crisis, por más graves y profundas que sean, siempre representan un nuevo renacer , una nueva oportunidad.

No hay magia ni recetas mágicas. La idea de lo milagroso, de los iluminados de turno, debe ser desterrada del imaginario colectivo. La recuperación – entre otras - de las economías regionales depende del esfuerzo sostenido de todos, de una conducción seria y prudente, de una imaginación creativa y de una vocación emprendedora.

Las sociedades se construyen con esfuerzo, más aún cuando se debe partir del fondo de una crisis. La prioridad es detener el deterioro, y luego trabajar en el mediano y largo plazo para revertirlo.

Es aquí donde surge la necesidad de una visión global, sistémica, tanto de los problemas como de las soluciones, avizorando los caminos para encontrar las salidas apropiadas. En este marco cobra fuerza la política de desarrollo territorial.

Como consecuencia los Municipios no escapan a esta realidad y deberán generar nuevos espacios que promuevan estrategias participativas para abordar este desafío.

5.1. Orientaciones para una Política de Desarrollo y Ordenamiento Territorial

En el marco de visualizar el territorio en escenarios de futuro, se hace necesario diseñar una serie de *"Principios Orientadores"* basados en políticas y acciones tendientes a lograr un modelo deseable y posible de desarrollo y ordenación territorial, que resulte más equilibrado, mejor integrado, más equitativo y más sustentable.

La estrategia de ordenamiento territorial deberá sustentarse en el aprovechamiento eficiente de las potencialidades territoriales existentes y a crear. A su vez deberá conciliar los posibles intereses contrapuestos que surgen de decisiones individuales e institucionales que influyen y transforman el territorio y su organización.

La incorporación de una política y una estrategia de ordenamiento territorial permite lograr una visión sistémica de la acción de gobierno superando los enfoques sectoriales. Ello posibilita la tarea de articulación, coordinación y concertación entre los diferentes agentes públicos y privados presentes en la sociedad.

La política de desarrollo y ordenamiento territorial deberá ser un proceso abierto, participativo, descentralizado y consensuado; capaza de movilizar al conjunto de sujetos y actores sociales en pos de objetivos comunes . La estrategia de desarrollo sustentable del territorio deberá articular un proceso de análisis y reflexión intersectorial e interjurisdiccional respetuoso de las competencias, de las libertades y de la diversidad.

5.2. Fundamentos de los Principios Orientadores

- Redefinir la vida de las localidades.
- Movilizar sustentablemente los recursos naturales y proteger el medio ambiente.
- Repensar la localización de actividades y la generación de empleo y orientar la reconversión productiva.
- Propiciar una nueva estrategia de reposicionamiento regional, a partir de procesos de regionalización flexible.
- Alentar las iniciativas de desarrollo local y la asociación de municipios en microregiones.
- Potenciar la accesibilidad, articulación e integración del territorio con infraestructura adecuada que ensamble redes de diferentes niveles jerárquicos.
- Integrar los espacios bajas densidades y fortalecer los centros de servicios urbanos.
- Potenciar la competitividad de las localidades.

5.3. Formas, Procesos e Instrumentos para una gestión moderna del territorio - Síntesis -

a) Desarrollar Programas y Proyectos orientados a objetivos concretos y con posibilidad de ser evaluados por los resultados esperados.

b) Establecer marcos, escenarios posibles y ejes orientadores.

c) Identificar procesos, tendencias previsibles y niveles de incertidumbre.

d) Establecer imágenes anticipativas y descender la visión global a los actores.

e) Impulsar y apoyar las iniciativas locales. Promover la reconversión de las regiones y la competitividad y cooperación entre las ciudades.

f) Programar y concertar con los diferentes actores presentes en la sociedad.

g) Orientar, articular y coordinar políticas sectoriales con respecto al territorio.

h) Concertar acciones interjurisdiccionales.

i) Descentralizar decisiones

j) Propiciar procesos de regionalización flexible de tipo asociativa entre jurisdiciciones.

k) Promover actuaciones selectivas según la dinámica de los diferentes espacios:
   - ***Espacios centrales:*** ordenar la dinámica gestada por el mercado para fortalecer los procesos y evitar efectos no deseados.

- ***Espacios Semiperiféricos:*** promover para dinamizar procesos de desarrollo.
- ***Espacios Periféricos:*** actuar para impulsar procesos de desarrollo.

5.4. La Planificación Estratégica: un nuevo instrumento de Gestión local

Los procesos antes comentados permiten destacar la importancia de la configuración de nuevas áreas basadas en las potencialidades territoriales, económicas y culturales y el reposicionamietno de cada ciudad de cara a una comptencia económica de carácter global.

Por otra parte, la revalorización de la gestión local ha dado nuevo protagonismo a las ciudades. Ambos procesos surgieron y/o se desarrollan con el fin de corregir las disfunciones que acarrea la reestructuración productiva en el área de la producción, del mercado y de las instituciones; procesos que se configuran en las ciudades a fin de asimilar los fuertes cambios del entorno.

En estos nuevos escenarios, los métodos tradicionales de planificación urbana no parecen ser capaces de abordar con éxito los desafíos a los que se enfrentan las localidades. Asì desde principios de los 80, la planificación estratégica se está aplicando de manera creciente a organizaciones públicas de los distintos niveles territoriales y, fundamentalmente, está colaborando en la instrumentación del desarrollo local.

5.5. ¿Qué es la Planificación Estratégica aplicada al territorio?

La Planificación estratégica aplicada a las ciudades puede definirse como una forma sistemática de manejar el cambio y de crear el mejor futuro posible para una ciudad. Más específicamente, Fernandez Guell señala: "es un proceso creativo que sienta las bases de una actuación integrada a largo plazo, establece un sistema continuo de toma de decisiones que comporta riesgo,

identifica cursos de acción específicos, formula indicadores de seguimientos sobre los resultados e involucra a los agentes sociales económicos locales a lo largo de todo el proceso.

El punto de partida es aplicar los criterios y metodologías empresariales que utilizan las organizaciones desde mediados de la década de 1970. "Hoy ya muchos consideran que la ciudad y los ciudadanos forman una organización emprendedora; una organización compleja que produce y gestiona bienes y servicios y compite con otras ciudades del sistema en los mercados provinciales, nacionales e internacionales" (Vazquez Barquero).

Por lo tanto, es posible entender a los Municipios como una organización que, de forma continua, evalúa sus fortalezas, debilidades, oportunidades y amenazas con el fin de definir las estrategias de actuación que le permitan enfrentar los desafíos y alcanzar sus objetivos en las cuestiones de interés para los ciudadanos y empresarios (Kaufman y Jacobs)

5.6. Principales características de la Planificación Estratégica

- **Plan:** es un instrumento "para", es una herramienta que permite agregar grados de racionalidad a los procesos de toma de decisiones. El objetivo de un planificador o de un gestor no es hacer un plan, sino transformar la realidad, operar, incidir deliberadamente en la ciudad. El plan es un instrumento, una herramienta para la gestión del territorio.

- **Estratégico:** la elaboración de la estrategia constituye el modo, la manera, la forma en la cual se van a disponer esfuerzos y recursos para transformar la realidad. Para M. Esteban el calificativo de "estratégico" comporta cuatro características fundamentales:

1) ***Liderado por el sector público*** (establecer un contexto referencial que oriente acciones públicas y privadas)
2) ***Participativo*** (proceso activo en el que los contenidos de la planificación se definen y se ponen en práctica por los propios agentes públicos y privados afectados)
3) ***De Consenso, de Acuerdo y de Compromiso*** (el plan debe ser capaz de generar un consenso, un compromiso entre los intereses y necesidades potencialmente conflictivos)
4) ***De Reflexión, de Acción y de Referencia*** (reflexión y debate sobre el estado de las cuestiones fundamentales, así como de las alternativas reales de desarrollo para la localidad).

- **Visión a Largo Plazo y Carácter Plurilegislativo:** el plan no pertenece a un equipo de gobierno determinado, sino que debe ser un proyecto común de toda la comunidad para que pueda desarrollarse a lo largo de varias legislaturas con independencia de los avatares políticos.

- **Consideración del Entorno**: la planificación estratégica ayuda a una comunidad a identificar sus oportunidades y amenazas en relación con el entorno exterior. Es decir, que no es posible analizar el territorio sobre la base de sus procesos más globales que son externos, que la ciudad no puede dominar, pero sin duda inciden positiva y/o negativamente sobre el territorio.

- **Identificación de la Ventaja Competitiva:** la planificación estratégica tata de mejorar la posición competitiva de una localidad evaluando los cambios en sus mercados y su competencia y, a partir de esta evaluación, tomando medidas para mejorar sus posiciones apoyándose en sus puntos fuertes y atenuando los débiles. Este es un análisis de carácter interno y no puede hacerse solamente basándose en los puntos negativos. Los territorios también tienen unos activos y nos recursos que constituyen su "oferta de

especificidad territorial"(Colletis y Pecqueur) que es necesario aprovechar para poner en marcha el proceso de desarrollo.

- **Visión Integral de la Realidad Urbana:** el objetivo último de un plan estratégico es alcanzar una mayor competitividad económica y una mejor calidad de vida. En otros términos el Plan Estratégico no sólo considera la dimensión física del territorio sino también contempla la complejidad socio – económica y política de la comunidad analizada.

- **Flexibilidad Decisional:** los planes estratégicos pueden promover un enlace entre los requerimientos legales relativamente rígidos relacionados con el uso del suelo y la gestión del crecimiento y las decisiones políticas que requieren flexibilidad para hacer frente a problemas complejos insertos en un entorno que presenta un alto grado de incertidumbre.

- **Concentración en Temas Críticos:** la planificación estratégica se concentra en temas claves, oportunidades y problemas que enfrenta la comunidad. Ofrece la oportunidad de observar con un horizonte más amplio las preocupaciones cotidianas.

- **Orientada a la Acción:** Persigue desde el primer momento asegurar la viabilidad de sus propuestas, identificar recursos para su ejecución e involucrar a los responsables de tomar decisiones.

- **Fomento y Coordinación de la Participación de todos los Agentes Sociales:** el éxito de un Plan Estratégico depende de la participación de todos los agentes sociales y económicos de una comunidad urbana y del desarrollo de asociaciones significativas entre el sector público y privado.

- **Modernidad de la Administración:** la Planificación Estratégica exige una nueva cultura de la gestión urbana, tanto de los políticos como de los técnicos, que abandone el clientelismo y la burocracia, fomente la

calificación de su personal y desarrollo la capacidad de coordinar y dinamizar las fuerzas de la ciudad.

5.7. Metodología de la Planificación Estratégica

La Planificación Estratégica de ciudades requiere procesos metodológicos amplios y flexibles que integren tres aspectos contextuales de fundamental importancia:

1. La gran incertidumbre imperante en el momento actual que constituye una faceta estructural del entorno socioeconómico.

2. La creciente complejidad y dinamismo de los procesos de desarrollo urbano.

3. La diversidad de agentes locales y supralocales que intervienen en los procesos de desarrollo urbano y la multiplicidad de intereses en juego que convergen en la elaboración de una estrategia de futuro para la ciudad.

Por su parte J.M. Fernández Guell, sugiere que la metodología que debería aplicarse en la elaboración de un Plan Estratégico tiene que cumplir tres condiciones básicas:

1. En virtud de la incertidumbre existente en el entorno, la planificación tiene que hacer uso de *instrumentos de prospectiva* eficaces y manejables.

2. La necesidad de aplicar un *enfoque sistémico* deriva de la creciente complejidad en el funcionamiento de los asentamientos. Así como la ciudad debería contemplarse como un sistema funcional, el territorio en el que está inserta configura sistemas superiores íntimamente vinculados en sus respectivos procesos evolutivos.

CONSEJO FEDERAL BIBLIOTECA Dr. Manuel Belgrano

3. Se requiere la *participación* de los agentes claves de la comunidad, de modo tal que la población se sienta incluida en el proceso de transformación que se está impulsando.

5.8. Fases de la Planificación Estratégica

Cualquiera sea la orientación, el alcance, el contenido y la metodología que se adopte, para la elaboración de un Plan Estratégico es posible definir una metodología sistemática con un tronco común que admite variaciones y ajustes para adoptarse a cada caso en particular. Sintéticamente, la formulación del plan comporta cuatro fases:

1 - Organización y Preparación del Plan

La experiencia indica que la primera tarea consiste en conformar un grupo interdisciplinario de trabajo cuyas competencias puedan ser diversas. Es preciso también fijar el liderazgo del proceso, conseguir la participación de los distintos agentes sociales y diseñar una política de comunicación para difundir el avance del proceso de planificación.

Es conveniente en esta primer etapa determinar los modelos que la ciudad ha experimentado durante su evolución, arrojando como resultado la situación actual y que servirán de referencia para diagnósticos posteriores. Los principales modelos a ser considerados son:

a) Desarrollo
b) Físico
c) Económico
d) Sociocultural

2 – Elaboración del Diagnóstico

Esta tarea consiste en recoger información relevante, analizarla, hacerla operativa y tratarla con el fin de entender el funcionamiento del sistema territorial y detectar su problemática. Se desarrolla en dos pasos sucesivos:

a) Realización de diagnóstico sectoriales para cada subsistema (físico, económico, social y legal) que configura la realidad urbana.

b) La integración posterior de éstos en un diagnóstico conjunto.

Resulta útil expresar el diagnóstico en forma de árbol de problemas, lo cual pone de manifiesto las relaciones verticales y horizontales entre los mismos.

Paralelamente, o involucrado en la descripción de los problemas, conviene efectuar un análisis considerando dos escalas. El análisis externo que relaciona las oportunidades y amenazas derivadas de los acontecimientos externos que afectan a la ciudad, pero que están fuera de su control y básicamente expresados en el entorno, la demanda y los competidores. El análisis interno que diagnostica los principales elementos de la oferta urbana (recursos humanos, actividades productivas, comunicaciones, etc.) con el objetivo de precisar las fortalezas y las debilidades de la comunidad respecto a los temas estratégicos.

La combinación de ambos análisis constituye la base para desarrollar objetivos prioritarios, realistas y cuantificables.

3 – Formulación y Desarrollo de Estrategias

La visión estratégica corresponde al modelo de futuro deseado para la comunidad urbana.
Esta fase se caracteriza por la dosis de creatividad que requieran sus tres tareas fundamentales:

a) El diseño de escenarios: circunstancias futuras que esbocen la evolución inercial de la ciudad frente a diversas opciones de comportamiento del entorno.

b) El desarrollo de la visión estratégica: desarrollo de estrategias óptimas para cada escenario planteado, valoración de cada una de ellas y elección de la más adecuada.

c) Identificación de temas críticos: palancas de cambios que posibilitan alcanzar la visión estratégica.

El desarrollo de estrategias que, apoyadas por los temas críticos, permiten alcanzar los objetivos del plan está centrado en la participación de los diferentes actores sociales, económicos, políticos que construyen la ciudad.

Es imprescindible compromisos concretos para la materialización de actuaciones en el marco de un amplio consenso público – privado que trascienda los límites temporales de la gestión partidaria.

4 – Difusión, Implantación y Evaluación

Para lograr que el Plan se convierta en un verdadero proceso de transformación estratégica de la ciudad, es preciso:

- ***Difundir*** bajo tres ejes bien diferenciados e interrelacionados:

a) Comunicando los resultados del proceso de planificación.
b) Transmitiendo la importancia y el alcance del plan.
c) Poniendo de relieve los esfuerzos realizados y los compromisos logrados.

- ***Implantar*** este proceso cuya efectividad dependerá de las variables exógenas y endógenas y que deberán ser analizadas correctamente a fin de alcanzar el éxito del plan.

- ***Evaluar*** sus determinaciones, revisando y poniendo al día las estrategias para que la asignación de recursos asegure la respuesta a las condiciones cambiantes.

5.9. Comentarios Finales

Las nuevas competencias y responsabilidades de los gobiernos locales ante los procesos de descentralización, las renovadas relaciones con las distintas jerarquías de la administración pública, la necesidad de cooperación y concertación entre el sector público y privado, la puesta en práctica del marketing urbano y el reordenamiento de la gestión municipal ponen de manifiesto el surgimiento y desarrollo de innovación en la gestión local.

En este contexto, se identifican nuevos instrumentos, como la planificación estratégica, que contribuye a facilitar la toma de decisiones de los gestores locales. A pesar de las diferencias que puedan establecerse con la planificación urbana tradicional, el objetivo de la planificación estratégica es complementarla y no anularla y su utilización conjunta integra diferentes actividades y asegura una dirección común a una ciudad en la búsqueda de su propia identidad.

No obstante la elaboración de planes estratégicos constituye uno de los retos más importantes a los que se enfrenta la administración pública y el sector privado en un territorio concreto. Esta nueva forma de planificar exige una renovada cultura de la administración pública con una alto grado de motivación, dinamismo y calificación técnica, y es precisamente en este aspecto donde la capacitación integral de los Recursos Humanos se convierte en la verdadera herramienta protagonista del proceso.

Por otra parte, los agentes sociales y económicos deben tratar de integrarse realmente a los grupos de trabajo para elaborar conjuntamente proyectos que tengan como meta la búsqueda del bien común, todo lo cual entraña un aprendizaje social que demanda cierto tiempo.

Finalmente la reconversión de la base económica de municipios y regiones, la integración social, la mejora de la calidad de vida, la generación de empleo, la preservación ambiental, la infraestructura urbana y la gobernabilidad, son desafíos que las comunidades locales deben enfrentar mediante una renovada filosofía del planeamiento urbano.

"La regionalización tiene que ser la superación de todo centralismo burocrático, hay que crear idoneidad y administradores estratégicos que contribuyan a aprender la descentralización "

Dr. Pedro Frías – Noviembre 2002.-

6 – Comentarios Tarea 5

En esta oportunidad mi rol fue participar activamente con el Municipio de Villa La Angostura en una serie de tareas pertinentes a la Presentación del Proyecto "Centro de Diagnóstico, Prevención y Rehabilitación Cardiovascular en Villa La Angostura", concretada la firma del Acta de Intención, en las instalaciones de la Fundación Favaloro el pasado 14 de Noviembre a las 11,00hs en la ciudad de Buenos Aires.

Oficié de nexo con el Ministerio Jefatura de Gabinete en varias oportunidades a fin de trabajar en un borrador que sirviera como base para el Convenio que finalmente fue suscripto, fundamentalmente en aquellos Considerando que tuvieran estrecha vinculación con la localidad:

- "Que con el objeto de continuar con el posicionamiento de Villa La Angostura como un centro turístico de renombre y atractivo a nivel nacional, regional e internacional, el Municipio de esta localidad conjuntamente con la Fundación Favaloro para la Docencia e Investigación Médica elaboraron y presentaron este proyecto."
- "Que la localidad de Villa La Angostura presenta atributos naturales de excepción para la rehabilitación de enfermos cardiovasculares, todo lo cual hace más que atractivo la materialización del proyecto para la Provincia del Neuquén".
- "Que la Provincia se encuentra analizando la disponibilidad de tierras, en la localidad de Villa La Angostura destinada a la implantación del Complejo Médico Asistencial"

Con relación a este mismo tema, permanecí en la ciudad de Buenos Aires la semana comprendida entre el 13 y 18 de Octubre del presente año, a fin de coordinar una serie de actividades previstas y concretadas en la fecha y lugar descripto anteriormente.

- Selección de invitados especiales
- Selección del lugar del evento

- Confirmación de la fecha en función de la agenda del Sr. Gobernador
- Diagramación de las invitaciones
- Definición de la entrega
- Otros

Cabe destacar que esta estadía fue utilizada también para gestionar una nueva audiencia con el Secretario de Municipalidades, Sr. Luis Ilarregui, tal como se había previsto en mi 1°reunión, sin poder haberlo concretado.

7 – Extracto o Compendio

El presente trabajo está compuesto por 4 (cuatro) informes. Los resultados de los mismos se transcribirán conforme a su orden.

1° Informe Parcial

- Establecimiento de los porcentajes del total de la población de la Provincia del Neuquén por Departamento y por Región.
- Determinación de la tasa media anual de crecimiento, superficie y densidad poblacional hab/km2 por categoría municipal (1°, 2° y 3°)
- Síntesis de las características de cada región y determinación del Perfil Productivo.
- Descripción de la situación Económica – Financiera de cada uno de los Municipios.
- Coordinación y Procesamiento de datos relevantes del 1° Encuentro de Artesanos del Norte Neuquino.

2°Informe Parcial

- Ordenamiento basado en cuadros demostrativos del Muestreo de Indicadores relevantes:
- Planta Municipal, Carta Orgánica y Ejecución presupuestaria de Recursos y Gastos.
- Planes Provinciales y Nacionales.
- Control y Protección del Medio Ambiente, Planta Urbana, Espacios Vedes y Cuadras Pavimentadas.
- Suministro de Energía Eléctrica, Servicio de Agua Potable y Distribución del Gas natural.
- Prestadores del Servicio de Recolección de Residuos sólidos y del Servicio de Barrido y Limpieza.
- Infraestructura de Transporte, Radio, Televisión y Telefonía.
- Tipos de cultivo y Cabezas de Ganado por Especie.

- Unidades Educativas Formales y Servicios de Seguridad Pública Establecimientos Asistenciales de Salud y Vivienda
- Centros Recreativos y Culturales

- Análisis y Elaboración de cuadros comparativos referidos a las Debilidades y Fortalezas de cada Región.
- Participación de la coordinación de la Agenda para la reunión de Intendentes de la Región Norte.

3°Informe Parcial

- Selección y Síntesis de Modelos Municipales Nacionales e Internacionales basados en su estrategia de Desarrollo, dicho en otros términos aquellos que pudieron ejercer en verdadero rol de fomento.
- Selección, Síntesis y Aporte de datos cualicuantificables de un Modelo Municipal Neuquino que – entre otros – recibió el 1° Premio a la Gestión de Calidad.
- Encuentro con el Secretario de Municipalidades de la Nación Sr. Luis Ilarregui, en dependencia del ministerio del Interior, en Capital Federal.

4° Informe Final

- Breve Descripción de la Estrategia de Desarrollo Provincial
- Aporte de Marcos Conceptuales referido al Desarrollo de Gobiernos Locales
- Diseño de un modelo de Planificación y Control de Gestión como alternativa para ser utilizada por cada Municipio.
- Síntesis de una Propuesta para capacitar los Recursos Humanos Municipales.
- Aporte de Fundamentos y lineamientos para la implementación de una Planificación Estratégica .
- Participación en reuniones de carácter informal con los Sres. Intendentes de las Regiones Sur, Petrolera y de los Valles Irrigados.

- Participación en la Coordinación de la Presentación del Proyecto "Centro de Diagnóstico, Prevención y Rehabilitación Cardiovascular en Villa La Angostura"

Comentarios Personales

Quiero destacar que el presente trabajo no solo fue enriquecedor sino también gratificante, la interacción con el recurso humano y el abordaje a la problemática, constituyeron la esencia del mismo. Rescato un primer ordenamiento en cuanto a indicadores generales municipales y al cruce de los mismos, utilizándose básicamente para trabajar en forma conjunta con integrantes del Ministerio Jefatura de Gabinete (organismo solicitante) actuando como disparadores de toda la temática expuesta.

8 - Bibliografía

- Desarrollo Sustentable del Territorio Argentino – Ercilia A.C. de Aballay.
- Documento del CLAD – IV Encuentro
- Las Políticas Públicas de América Latina – Documento del IIAP
- Territorio y Gestión – Juan Alberto Roccatagliata
- Reforma del Sistema Federal – Dr. Pedro Frías

Silvia E. Mauti