

Revista

# APORTES

*para el Estado y la  
Administración Gubernamental*

## El desarrollo local

Según los responsables de los programas específicos en los distintos ministerios

*Es innegable que la cuestión del Desarrollo Local ha ganado un lugar en la agenda política argentina. Tanto es así que desde dependencias de diversos ministerios nacionales se impulsan programas en torno a este tema. **Aportes** quiso conocer las similitudes y diferencias que estos programas guardan entre sí, sus respectivos objetivos, los distintos modos en que se los implementa, los vínculos que desde ellos se establecen con los actores locales y los roles que a éstos se atribuyen, el grado de coordinación existente entre las diferentes áreas de gobierno para llevarlos a cabo, etc. Para ello, convocó a una mesa redonda virtual a quienes están encargados de ejecutarlos. Más allá de los lineamientos políticos y técnicos con que orientan su tarea, las respuestas de los funcionarios convocados tienen los matices propios de sus respectivas experiencias cotidianas.*

### **1.- ¿Qué tipo de Programas de Desarrollo Local lleva adelante su Ministerio? ¿Se diagnosticaron previamente las necesidades de los distintos municipios? ¿Cuáles son las prioridades?**

Ana Repetto\*: En el Ministerio de Desarrollo Social existen varios programas que involucran, entre otros actores, a los municipios. Consideramos que, cuando desde lo local se fomenta la cooperación y se coordina la oferta de políticas sociales que realizan tanto los gobiernos provinciales como el nacional, se multiplican las chances para articular respuestas más apropiadas y oportunas a las necesidades de la población. En este sentido, el Programa REDES se distingue de otros por el carácter local de su intervención y por utilizar a los municipios como un instrumento o método de llegada a los beneficiarios.

En términos estrictos, no hacemos un diagnóstico previo de las necesidades de cada Municipio, ya que el Programa REDES fija criterios para la selección de éstos tomando en cuenta la características de la población objetivo a la que se pretende alcanzar. Una vez elegidos los lugares de intervención, entonces sí se realiza un diagnóstico en conjunto con los actores locales.

La prioridad es mejorar el ingreso familiar apoyando a los pequeños emprendimientos que puedan constituirse en vehículos para superar las situaciones de pobreza y exclusión.

**Guillermo Marianacci\*\***: Los distintos programas que implementa la Subsecretaría de Asuntos Municipales bajo el nombre de *Componentes* son parte del Plan Nacional de Modernización de los Gobiernos Locales. Cuando en febrero de 2000 el Dr. Martí se hizo cargo de la Subsecretaría, entendimos que no había tiempo para realizar un diagnóstico exhaustivo y decidimos aplicar el Plan mencionado que se diseñó a partir de su experiencia como Intendente de Córdoba y su participación desde puestos relevantes en la Red de Mercociudades, en la Unión Internacional de Autoridades Locales, en el Centro Iberoamericano de Desarrollo Estratégico Urbano y en la Asociación Mundial de Grandes Metrópolis. La aceptación que el Plan logró en los municipios argentinos donde fue implementado nos hace pensar que estamos en el camino acertado.

Las prioridades pueden determinarse desde dos perspectivas: una incluye las distintas demandas de los municipios según el tamaño de su ciudad; otra se relaciona con el tipo de servicio que debe prestar la

## Subsecretaría.

Para la primera, el Plan cuenta con distintos instrumentos que enfocan la problemática de municipios chicos, alejados de los grandes centros urbanos y -por lo general- excluidos de estas políticas públicas. En cuanto a la segunda, el Plan apela a tres modalidades diferenciadas de servicios.

Una se ocupa de comunicarse y atender mejor a los intendentes, esto significa facilitarles el acceso a los despachos de las reparticiones nacionales y brindarles datos para que tomen decisiones más informadas. Los programas implementados cuentan con recursos como la Web de la Subsecretaría y el Portal de los Municipios Argentinos; el Manual de Trámites Municipales; la Línea Directa Municipal a través de un 0-800; el Servicio de Atención y Seguimiento -una oficina que atiende las demandas de los municipios, informa sobre dudas y necesidades que tienen y se encarga de seguir los trámites iniciados en la Capital- y el Servicio de Acompañamiento Institucional que arma una agenda para los intendentes cuando necesitan tener entrevistas en Buenos Aires, los acompaña y les organiza el transporte y el alojamiento.

Otra se dedica a la asistencia técnica a través de componentes relacionados con Sistema de Información Municipal; Desarrollo Económico Local (creamos 17 agencias de desarrollo económico); Planeamiento para Pequeñas Ciudades; Planes Estratégicos de Ciudades Medianas y Grandes; Planes de Desarrollo Micro Regional (existen cerca de 10); Presupuesto Participativo; Creación de centros de gestión que -como los CPC de Córdoba o de Rosario- desconcentran la administración municipal; Planes de Destino Turístico; Medio Ambiente y un programa de cooperación horizontal denominado *Ciudad a Ciudad*.

El último grupo de servicios se encarga de capacitar, para lo cual se diseñó el Sistema Nacional de Capacitación Municipal, se identificaron y recopilaron las buenas prácticas y se creó el Sistema Nacional de Indicadores Municipales.

**Daniel Kostzer\*\*\*:** La Secretaría de Empleo del Ministerio de Trabajo lleva adelante varios programas vinculados al desarrollo local que, básicamente, articulan con programas de empleo transitorio como lo es el *Trabajar*, y que tienen a los municipios como destino y unidad de análisis.

Estos programas se coordinan directamente con los gobiernos locales o con ONG's que operan en el ámbito de los municipios. Antes de ser aplicados, se realizan diagnósticos puntuales que consideran el nivel del empleo en la zona, la destrucción de puestos de trabajo formales, los niveles de necesidades básicas insatisfechas y las actividades y empresas en crisis, entre otros indicadores.

Lamentablemente, la información primaria con la que se cuenta para estos diagnósticos es muy heterogénea, y ello dificulta la definición de un sistema de indicadores absolutamente objetivo para asignar recursos, lo cual lleva a que muchas veces se opere sobre una demanda de la gente que entorpece la efectividad de la política.

**Daniel Arroyo\*\*\*\*:** El Área de Asuntos Territoriales de la Secretaría de la Pequeña y Mediana Empresa desempeña su función a través de las siguientes cuatro líneas de trabajo:

- Economía Social.
- Desarrollo Local.
- Programa Agencias.
- Unidad Evaluadora de Proyectos.

En todos los casos se realiza inicialmente una visita institucional que supone la elaboración de un diagnóstico a partir del cual se encara el trabajo.

No se trabaja con un modelo de líneas cerradas, sino que se flexibiliza y se adapta el trabajo a la realidad de cada gobierno local.

En términos estrictos, no existen prioridades, pero el propósito original busca consolidar trabajos en

municipios de entre quince mil y cien mil habitantes.

**2.- El desempleo parece ser el factor preponderante para explicar la situación de pobreza en la que se encuentra sumida una gran cantidad de hogares argentinos. ¿Los programas de desarrollo local implementados por sus ministerios tienden a resolver las causas estructurales de la problemática local o son paliativos a los que se recurre hasta que se encuentren soluciones definitivas a los problemas existentes?**

Ana Repetto: El Ministerio no puede dejar de abordar los problemas sociales en toda su complejidad. Reconociendo las tremendas limitaciones presupuestarias que existen, se actúa en la emergencia y en la promoción sabiendo que no es sencillo combinar las dos dimensiones en términos de justicia social. Por otra parte, esta es una discusión de larga data que en buena medida se va definiendo en los estrechos límites que el sufrimiento de muchos le fija a los funcionarios. Es el viejo dilema: *dar pescado o enseñar a pescar*. Cuando la pobreza y las necesidades tienen rostros concretos, dilatar las respuestas del Estado hasta la generación de condiciones que permitan la promoción puede conducir a situaciones aberrantes. La elección de los caminos es compleja, pero -en nuestra experiencia- esos caminos no son excluyentes.

El Programa REDES apunta simultáneamente a las dos situaciones; es decir, tenemos una estrategia bifronte. Por un lado, buscamos fortalecer las estrategias familiares de subsistencia y generación de ingresos. Por otro, contribuimos a la inclusión social y laboral, apoyando estrategias asociativas de desarrollo local.

**Guillermo Marianacci:** En función de la realidad que vivimos, creemos estar atacando a las causas estructurales de las debilidades que presenta buena parte de nuestros gobiernos locales y que -a nuestro entender- son la falta de participación y de transparencia, la caída del nivel de actividad económica con su correlato directo en el empleo, la falta de control ciudadano y la ausencia de planificación y de una mirada más larga en el tiempo respecto a los destinos de la ciudad. También apuntamos a profesionalizar a los cuadros municipales y a definir políticas de Estado municipales que eviten la tradicional conducta pendular cada vez que cambia un gobierno local.

El Plan cuenta con herramientas que pretenden innovar en el modo de gestionar ciudades y buscan producir un cambio cultural tanto en el personal político como en la ciudadanía.

**Daniel Kostzer:** Básicamente se trata de orientar los programas a la oferta de soluciones duraderas. Para ello, los articulamos con los sectores productivos locales y con la provisión de bienes y servicios de los cuales se puedan apropiar las poblaciones que en el nivel local resultan más vulnerables. Por cierto, cuando la economía se halla en recesión y el Estado no encuentra los recursos suficientes para una cobertura universal de la población objetivo, el impacto es insuficiente. Sin duda, cuando la reducción en la demanda agregada es la causa de la crisis, se torna difícil encontrar proyectos productivos en la escala local, con posibilidades de sustentabilidad en el mediano plazo.

**Daniel Arroyo:** Los programas del Área de Asuntos Territoriales se enfocan directamente en las causas estructurales y en el análisis del perfil de desarrollo que permitan encarar proyectos estratégicos.

En ese aspecto, los programas no son sólo paliativos, pero el principal problema que encontramos es la falta de un fondo que financie los proyectos.

**3.- Desde hace mucho se pregona la necesidad de acercar a la base el poder de decisión sobre los asuntos locales. En este sentido se argumenta: a) que los gobiernos locales conocen mejor las necesidades de los ciudadanos pues están más cerca de ellos; b) que se evita el manejo clientelístico de los beneficios ya que la población tiene mayores posibilidades de reclamar a un intendente que a las autoridades nacionales o provinciales. ¿Esto es así? ¿La descentralización ejecutiva de los programas incide en la solución de esta problemática? ¿Cómo se logra y quién controla el cumplimiento de los objetivos del proyecto?**

**Ana Repetto:** Si bien estamos convencidos de que la descentralización es una herramienta para solucionar muchos problemas -algunos de los cuales se vinculan a temas de cultura política-, sabemos

que no se trata de una herramienta mágica. Por ello, entendemos a la descentralización operativa como un proceso en el que los municipios asumen cada vez mayores márgenes de decisión sobre el territorio y mayor responsabilidad sobre la calidad de las prestaciones, tanto en términos de gestión como de recursos humanos.

La descentralización se impulsa a través de constituir, junto con los municipios, un Fondo Solidario que apoya proyectos productivos propuestos por los propios interesados, todos ellos pertenecientes a la población definida por el Programa.

En cuanto al cumplimiento de los objetivos, el programa prevé diversos mecanismos de evaluación, monitoreo y capacitación. En el nivel local, nuestros promotores son agentes de desarrollo que interactúan con actores sociales de la localidad, autoridades e instancias de participación tales como los Consejos Sociales y los Comités de Créditos que se constituyen *ad hoc*.

**Guillermo Marianacci:** Respecto al primer argumento, en la Subsecretaría hemos constatado que es absolutamente cierto. No sólo se conocen mejor los problemas, sino que son mucho más eficientes las soluciones propuestas desde lo local.

En cambio, el segundo no es totalmente válido, ya que desde una municipalidad puede hacerse un clientelismo aún más exacerbado en tanto el *puntero político* conoce mejor la personalidad de cada habitante de un pueblo chico.

Frente a esto puedo intentar una justificación, pero también plantear qué hacemos para cambiarlo.

En esta época de crisis tan fuerte, la necesidad hace que la gente se vista del modo que haga falta para conseguir algo. Además, quizás porque la democracia todavía es joven, la gente no termina de entender los beneficios que genera la participación.

Para desterrar las acciones clientelares, les hacemos ver a intendentes, funcionarios y concejales que, a la corta o a la larga, el reparto de subsidios no alcanza para ganar elecciones y que hay otra forma de hacer política consistente en hacer participar a la ciudadanía, informar los actos de gobierno, enseñar a la comunidad la importancia de compartir responsabilidades, priorizar las obras y acciones en conjunto con la sociedad civil, etc.

El proceso de descentralización está atrasado en nuestro país. Es más, hay cinco provincias que aún no adecuaron sus constituciones a la nueva Constitución Nacional. Un proceso descentralizador será exitoso si tiene arrojo y si es neutral desde el punto de vista fiscal. Estamos seguros de que el *déficit cero* sería menos cruento si se realizara una correcta descentralización, en tanto los recursos ganarían en eficiencia y rendirían más.

**Daniel Kostzer:** El acercar las decisiones a los gobiernos locales contribuye a formar una nueva institucionalidad con los agentes locales privados tendiente a mejorar la asignación de los recursos. No se trata sólo un problema de presión o conocimiento, sino de entender que el nivel local ha mostrado un potencial invaluable en la definición de prioridades. Experiencias como los presupuestos participativos en Curitiba o Porto Alegre en Brasil generan un nivel de involucramiento de los actores locales que contribuye a obtener los resultados esperados.

En cuanto al clientelismo, la cosa es un tanto más ambigua. Puede darse en todos los niveles jurisdiccionales y tiene como origen el racionamiento de los recursos que se destinan a estas políticas. Si los potenciales beneficiarios tuviesen un cobertura universal que tornase este beneficio en un derecho, el clientelismo se terminaría y la sociedad exigiría directamente sobre los agentes públicos como sucede, por ejemplo, con la educación.

**Daniel Arroyo:** La descentralización hecha en serio (con recursos, capacidad de gestión y cambio en la legislación) potencia la elaboración de programas verdaderamente estratégicos elaborados por las personas que viven en cada lugar.

No obstante, esta situación presenta dos problemas que sería importante resolver, ellos son:

- La elaboración de un control centralizado (pero en donde los recursos sean manejados por los actores locales)
- El hecho de que el 80% de los municipios aloje a menos de diez mil habitantes provoca en ellos debilidades técnicas, de recursos y de información para encarar este proceso.

Estos problemas no invalidan la idea de descentralizar en serio, pero obligan a pensar bien en la etapa de transición.

#### **4.-Además de la descentralización operativa, ¿se ha articulado alguna participación de los actores locales en el diseño previo de los programas? Si esto es así, ¿cómo se traduce esa participación y cuál es la respuesta de los actores a los requerimientos que se le efectúan?**

**Ana Repetto:** El diseño del Programa responde a una política y se basa en una evaluación y análisis de las condiciones sociales en la que se encuentra la población. Sin embargo, en ese diseño se contemplan instancias participativas de los actores locales, con quienes tenemos la corresponsabilidad de alcanzar los objetivos propuestos.

**Guillermo Marianacci:** Si la pregunta se refiere a la formulación de los programas del Plan de Modernización debo responder negativamente, pero no me parece que ésto sea importante porque los grandes beneficios que se persiguen son estados ideales que seguramente todos comparten. ¿Quién no va a querer que su municipalidad lo atienda bien y lo escuche? ¿A quién no le va a gustar que se inviertan correctamente los recursos que le confía al municipio y que se hagan las obras que más le preocupan a la comunidad?

Ahora, si la pregunta se relaciona con la implementación de los componentes de asistencia técnica, todos ellos contemplan la participación de distintos actores locales. Desde compartir internet a través del Portal con los chicos de una escuela pobre evitando la exclusión en un mundo informacional, hasta la intervención protagónica de la sociedad civil en la planificación de la ciudad o en el presupuesto participativo, pasando por las cámaras empresarias, las mipymes, los sindicatos y las universidades, en las Agencias de Desarrollo y las Incubadoras de Empresas, todos los componentes fuerzan la participación. No obstante, los argentinos no estamos acostumbrados a participar, si se entiende esto como *tomar decisiones junto a nuestra municipalidad*. En realidad, hoy un buen ciudadano actúa como en las series de televisión norteamericanas: *Yo pago mis impuestos, que el intendente me solucione todos los problemas*.

En el proceso que impulsamos por indicación del subsecretario, vemos que se va madurando y que, una vez probada, la participación es muy difícil de abandonar.

**Daniel Kostzer:** En este sentido se dieron pasos concretos como dialogar directamente con quienes están institucionalmente involucrados en estos programas y con sus beneficiarios.

Además se constituyeron consejos locales y unidades de intermediación laboral, se convoca a foros de competitividad en los lugares donde existen y se incentiva a la constitución de unidades de este tipo en todo el país. La respuesta a estas iniciativas es heterogénea, hay lugares donde la misma fue realmente impresionante y otros donde las cosas tienen una dinámica más lenta.

De todos modos, el desarrollar una institucionalidad diferente es una tarea diaria que se debe reafinar constantemente.

**Daniel Arroyo:** La intención es que los actores locales participen desde el momento del diagnóstico previo al diseño de los programas que se van a encarar.

En la práctica esto no siempre ocurre por falta de recursos, de tiempo o de dificultades en la convocatoria.

Además, los actores locales están *quemados* por haber asistido a varias invitaciones de cosas que nunca se concretaron. Este es otro problema serio que enfrentamos.

**5.- En los últimos años, el problema fiscal argentino adquirió una gravedad cada vez mayor. A partir de las limitaciones presupuestarias existentes, ¿con qué criterios se eligen los beneficiarios de los programas y cuál es el porcentaje promedio de la población objetivo que es alcanzada por los mismos?**

Ana Repetto: Los beneficiarios del Programa o los municipios que progresivamente vamos incorporando a la operatoria son aquellos que presentan un mayor índice de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI). La población alcanzada por el Programa está compuesta por sujetos en situación de vulnerabilidad: desempleados, subocupados, mujeres jefas de hogar, familias numerosas, jóvenes pertenecientes a familias con ingresos por debajo de la línea de pobreza.

**Guillermo Marianacci:** El presupuesto de nuestra Subsecretaría es relativamente menor para atender a los 2.136 gobiernos locales de Argentina; por eso, decidimos trabajar en etapas y los municipios que intervienen en cada una fueron seleccionados través de un proceso que considera variables objetivas.

Voluntariamente, los municipios eligen los componentes del Plan que más les interesan y nos remiten sus respuestas en unos formularios que diseñamos a ese efecto. Luego, cada variable se califica con una puntaje, se arma un ranking y se selecciona a aquellos municipios que demuestran que verdaderamente harán un esfuerzo por implementar los instrumentos que les transferimos mediante la asistencia técnica. Cuando implementemos la tercera etapa del Plan, habremos alcanzado cerca de 1.000 municipalidades.

**Daniel Koestzer:** En términos de planes de empleo, la secretaría asignó los recursos que recibió de Hacienda. En este sentido, siempre es menos que lo que se necesita, básicamente porque la definición genérica de población objetivo está siempre alrededor de los desocupados, sin consideraciones adicionales. Aquí se privilegió siempre a los más pobres y jefes de hogar.

**Daniel Arroyo:** No existe selección de beneficiarios, lo que hacemos es actuar en función de las demandas o requerimientos de los distintos municipios. En todos los casos se realiza una visita institucional y desde allí se busca articular acciones al interior de la SEPyme o con otras instituciones nacionales.

El promedio de la población objetivo alcanzada por el programa es difícil de determinar ya que la mayoría de los proyectos tiene un alto número de beneficiarios indirectos.

**6.- ¿Qué mecanismos se aplican para coordinar los programas relacionados con desarrollo local que llevan adelante los diferentes ministerios? ¿Cómo se evita que se superpongan los objetivos y la población beneficiada?**

Ana Repetto: Existen casos de emergencia social o natural que implican la intervención de todos los ministerios. Pero cuando los objetivos planteados requieren acciones más permanentes -tal el caso de las asociaciones de municipios o los entes para el desarrollo regional- propiciamos la corresponsabilidad de los distintos ministerios que implementan programas vinculados con esos objetivos.

En cuanto a los programas de desarrollo local, no es cierto que la superposición sea un grave problema, ya que muchos de los proyectos por nosotros apoyados se fortalecen con el aporte de otros si se articulan de forma complementaria.

**Guillermo Marianacci:** El Grupo de Coordinación Interministerial (GCI) interviene en los Planes de Desarrollo Micro Regional. Hemos acordado llevar adelante los componentes del Plan constituyendo equipos de trabajo conjuntos, en el convencimiento de que la mejor forma de articular la tarea de los distintos sectores de la administración nacional es a través del territorio. En el GCI estamos compartiendo información con miras a armar bases de datos comunes.

**Daniel Kostzer:** Nuestro Ministerio interactúa con otras carteras que se ocupan del desarrollo social. Es así que existen proyectos en los que el Ministerio de Trabajo se encarga de pagar la mano de obra y las otras jurisdicciones solventan los materiales u otros gastos complementarios. Lamentablemente se da un problema de sincronía ya que Trabajo puede pagar al beneficiario en un plazo que no supera los 45 días; mientras que, por su dinámica, otras áreas demoran más; lo cual, dificulta la articulación. Sin embargo,

existe una gran voluntad para superar esta dificultad.

**Daniel Arroyo:** La complementación es relativa. Desde la SEPyME tratamos de concentrarnos en el desarrollo de proyectos productivos, aun cuando tenemos clara conciencia de que en muchos casos la distinción entre lo productivo y lo social es más que relativa.

Coordinadora general del Programa Redes del Ministerio de Desarrollo Social

\*\* Responsable del Plan Nacional de Modernización de los Gobiernos Locales, Subsecretaría de Asuntos Municipales, Ministerio del Interior.

\*\*\* Director General de Estudios y Formulación de Políticas de Empleo del Ministerio de Trabajo.

\*\*\*\* Coordinador del área de Asuntos Territoriales de la SEPyME del Ministerio de Economía..