

*“Estrategias de articulación de políticas, programas y proyectos sociales en Argentina”*

## **La gestión asociada de Municipios como una estrategia de desarrollo local: el caso de las Microregiones en la Provincia del Chaco**

Arq. **ATTIAS, Ana María**,  
FAU, UNNE / SIEMPRO, Chaco.  
[siempro@ecomchaco.com.ar](mailto:siempro@ecomchaco.com.ar)

---

### **Resumen**

A partir del año 2000 se realizó en la Provincia del Chaco una experiencia de sensibilización respecto del desarrollo local integrado y sustentable cuya presencia temática generó procesos de asociatividad municipal, que dio origen a la conformación de microregiones.

La mencionada experiencia fue realizada dentro del marco del Plan HACER: Gobierno + Municipios, en virtud de los lineamientos estratégicos fijados por el gobierno provincial.

La instalación de un proceso de Desarrollo Local aparece como una cuestión compleja, porque se trata de perfilar al Municipio como institución pública capaz de promover y potenciar el esfuerzo productivo y la asociatividad.

Cuando se habla de desarrollo territorial microregional se incluye el desarrollo de Municipios y de asociaciones intermunicipales; y se refiere a procesos de cambio socio-económico, de carácter estructural, delimitados geográficamente. Iniciándose de esta manera un proceso de cambio que propugna transferencia de competencias hacia los municipios, las cuales hacen que su capacidad de gestión se vea alterada. Esta transferencia de competencias se enmarca en una política de descentralización iniciada en Argentina en la década de los noventa, donde las acciones en esta dirección tienen un ritmo progresivo, implicando una sobrecarga de la demanda sobre los Municipios.

La creación de estas microregiones a través de asociaciones de Municipios parte de la base de una reingeniería encarada del gobierno provincial, la instalación de un modelo asociativo y de desarrollo local, considerando que reúnen la condición de la existencia de una mutua cohesión, donde se prevé la articulación y participación de los actores de la sociedad civil a partir de una decisión del gobierno central provincial, habrían abierto fisuras y oportunidades para replantear el juego a nivel local.

Paralelamente a este proceso de descentralización, la capacidad de gestión de los municipios históricamente ha estado limitada. Por lo que, es importante analizar la capacidad de gestión de este nuevo modelo de institucionalidad basado en las Asociaciones de Municipios, poniendo el énfasis en su conformación y grado de consolidación, de modo de detectar sus problemas, demandas,

limitaciones y potencialidades en relación con el reciente proceso de descentralización hacia los municipios, donde el modelo emergente tiende a privilegiar que las decisiones se tomen en el ámbito local.

## **Introducción**

Las transformaciones del Estado Nacional dadas en los noventa, tanto por los procesos de reformas como por los efectos del ajuste estructural, motivaron una modificación en los roles de sus actores en diferentes niveles. En este sentido, los procesos indujeron un nuevo papel para los gobiernos locales, basados en la capacidad municipal para movilizar recursos de todo tipo en ese nivel y en la posibilidad de contribuir a la organización y participación de la población.

Desde entonces, los municipios enfrentan el desafío de integrar representatividad política con eficacia y eficiencia en sus prestaciones, a fin de posibilitar una adaptación a los procesos de globalización que se vive a nivel mundial.

A partir del objetivo de lograr el desarrollo integrado de la región, el Gobierno de la Provincia del Chaco planteó la necesidad de impulsar la interacción de los municipios con miras a generar un proyecto colectivo que consolidara en la sociedad local prácticas relacionadas con la planificación y la toma de decisiones. La idea central fue la importancia que adquieren los regionalismos como una paradoja frente a los fenómenos de la globalización, ya que en ese contexto lo local parece tornarse esencial para orientar procesos de desarrollo que respondan a las necesidades de la población.

## **Una nueva institucionalidad: la Asociación de Municipios**

Durante el año 2000 se realizó en la Provincia del Chaco una experiencia de sensibilización respecto del desarrollo local integrado y sustentable cuya presencia temática generó procesos de asociatividad municipal, que dio origen a la conformación de microregiones. Esta experiencia fue realizada dentro del marco del Plan HACER: Gobierno + Municipios, en virtud de los lineamientos estratégicos fijados por el gobierno provincial, el que específicamente señaló el interés y la decisión de impulsar el desarrollo sustentable y el mejoramiento de la calidad de vida así como propulsar un ordenamiento territorial de la Provincia sobre la base de una planificación regionalizada y proyectos de desarrollo local.

Iniciándose de esta manera un proceso de cambio que propugna transferencia de competencias hacia los municipios, las cuales hacen que su capacidad de gestión se vea alterada. Esta transferencia de competencias se enmarca en una política de descentralización iniciada en Argentina en la década de los noventa, donde las acciones en esta dirección tienen un ritmo progresivo, implicando una sobrecarga de la demanda sobre los Municipios que deben realizar grandes esfuerzos para adaptarse a una situación compleja y cambiante, en el que el nivel de lo que se espera de los Municipios poco coincide con su desempeño real.

Los objetivos de este proceso de desarrollo local incluyen el progreso del territorio, en cuanto se lo entiende no como un mero contenedor y soporte físico de elementos naturales, sino como un sistema físico y social estructuralmente complejo o sea formado por diversidad de subsistemas; y también incluye el mejoramiento de las condiciones de vida de la comunidad que habita ese territorio y para la cual ese espacio es el referente de identidad y de cultura. Este nuevo enfoque supone la revalorización de la oferta territorial específica y el impulso al protagonismo del sistema de actores locales y regionales.

La innovación consiste en que este nuevo modelo de gestión, la Asociación de Municipios, maneja conceptos de integralidad de acciones, articulación de actores, ejecución descentralizada, desarrollo local, gestión asociada y participación ciudadana, entre otros.

Las nuevas cuestiones que se incorporan a las agendas municipales se vinculan con la promoción económica, la defensa del medio ambiente y el bienestar de la población, todas ellas son actividades que reorientan la política municipal y que pueden ser agrupadas bajo la denominación de "desarrollo local". Estos procesos han implicado una sobrecarga de la demanda sobre los Municipios que deben realizar grandes esfuerzos para adaptarse a una situación compleja y cambiante.

Por lo que se nos plantean los siguientes interrogantes:

¿Los Municipios están preparados para asumir un rol activo según se le designa en la nueva escena?

¿Puede esperarse el cambio si los Municipios no poseen las nuevas competencias para asumir su nuevo rol y lugar?

¿Están los Municipios capacitados para asumir el rol de liderar este proceso asociativo?

Los Municipios tienen muchas restricciones respecto de las acciones más estructurales, razón por lo cual es aún mayor su dificultad cuando se pretende que inicien procesos tales como la participación ciudadana en las formas de gestión o la incorporación de modalidades asociativas para promover la gobernabilidad local, impuestas de manera vertical como condición para garantizar la continuidad de los procesos desde el Estado provincial.

Por lo que, es necesario revisar la situación de los Municipios y de las Asociaciones de Municipios en relación con sus capacidades de gestión y los escenarios en materia de descentralización. Procesos que vinculados con la característica de la población, ayuden a vislumbrar necesidades en cuanto a la generación y manejo de información, capacitación y fortalecimiento, con lo cual puedan mejorarse las capacidades decisionales para actuar sobre cada territorio.

La profundidad y fortaleza del presente trabajo reside que en el análisis se estudian casos específicos de asociación de los gobiernos locales. En él se pretenden abordar elementos propios de la gestión municipal en el marco de las experiencias y procesos de cambios que se han venido produciendo dentro de los Municipios de la Provincia del Chaco.

Los Municipios se enfrentan diariamente a una dinámica compleja y cambiante en su entorno sociopolítico y económico. Dentro de este complejo cuadro de situación, el trabajo propuesto se centrará en la realidad actual de los Municipios en la Provincia del Chaco, tema que se transforma en

relevante en el proceso creciente de descentralización, dejando la provincia, en manos de los Municipios su implementación y ejecución, donde el modelo emergente tiende a privilegiar que las decisiones se tomen en el ámbito local.

A raíz de la dinámica de los acontecimientos, se debe ir haciendo teoría y desarrollos metodológicos, a la par de los acontecimientos, es decir conceptualizar a través de la práctica concreta.

Antes del desarrollo de la ponencia, es necesario que aclaremos que si bien desde el Programa SIEMPRO (Sistema de Información y Evaluación de Programas Sociales) al que pertenecemos, haremos el esfuerzo por objetivar el estudio que nos proponemos, es preciso poner de relieve que nosotros nos constituimos en un actor más dentro de la estructura provincial de planificación, ya que el SIEMPRO, es integrante de la UCPLA (Unidad Coordinadora de Planificación) y de la USPLA (Unidad Sectorial de Planificación). Por lo que nuestra mirada, aunque crítica, pertenece al de un actor del gobierno provincial.

Es de prioridad para la Secretaría de Planificación de la Provincia del Chaco, quien es el organismo responsable del Plan Hacer, el fortalecimiento de las capacidades de los gobiernos locales, respondiendo a uno de los ejes de la política social provincial. Este estudio es de carácter necesario para poder dar cumplimiento a uno de sus principales objetivos, el que consiste en establecer un fuerte vínculo de trabajo con los Municipios. Razón por la cual, contar con un análisis de la capacidad de gestión de las Asociaciones de Municipios, nos permitirá disponer de un material básico de conocimiento de la realidad institucional de las Microregiones, permitirá guiar el diseño de las actividades de fortalecimiento, capacitación como de seguimiento, promoviendo el desarrollo apropiado de las capacidades de los gobiernos locales.

### **PLAN HACER: Provincia + Municipios**

El PLAN HACER se formula dentro de la Secretaría de Planificación y Evaluación de Resultados (SPER) perteneciente al Ministerio de Economía y Ministerio de Gobierno, Justicia y Trabajo de la Provincia del Chaco, la que se convierte en la Institución Responsable. Inicialmente se constituye en Institución Ejecutora la Subsecretaría de Asuntos Municipales.

El PLAN HACER tiene como fuente de financiamiento al Estado Provincial. Sus objetivos son el diseño y puesta en marcha de un proceso de desarrollo provincial integral, a partir del Desarrollo Local tendiente a: lograr el fortalecimiento de cada Municipio para que lidere el desarrollo económico y social en su localidad y áreas de influencia; promover la participación activa de las comunidades urbanas y rurales, en la planificación y gestión de procesos de Desarrollo Local; y establecer una relación Nación – Provincia – Municipios, que articulada con los ciudadanos de cada municipio genere efectos multiplicadores de cada una de las acciones.

Tiene como fines, alcanzar una mejor calidad de vida para todos los habitantes de la provincia sintetizados en, la transformación productiva y el mejoramiento económico; la mejora de la

infraestructura; la reducción de la pobreza y el acceso a mejores niveles de salud, educación y cultura; y la conservación y adecuado uso del medio ambiente.

Su Población Objetivo está constituida por la totalidad de los Municipios de la Provincia del Chaco, y por ende su localización geográfica, es en todo el territorio provincial.

El PLAN tiene como objetivo articular todas las áreas del Gobierno Provincial para generar, conjuntamente con los Gobiernos Municipales, acciones e inversiones, de modo de orientar procesos de Desarrollo Territorial, equidad distributiva, apoyo del tejido empresarial, generación de empleo y recomposición del tejido social en todas las comunas del Chaco. Los elementos fundamentales para que el Municipio asuma este rol son la articulación y la participación.



Fuente: Decreto N° 369/03 -03-96: Sistema Provincial de Planificación – año 2000

Los Programas y Componentes son:

- El Programa de Infraestructura Comunal con Participación Social: el que comprende los siguientes componentes: vivienda, pavimento, alumbrado, agua potable y desagüe.
- El Programa de Fortalecimiento Municipal: saneamiento financiero de los Municipios, préstamos personales a los empleados municipales y red provincial de datos.
- El Programa de Desarrollo Económico y Social: servicios a pymes y acciones asociadas.

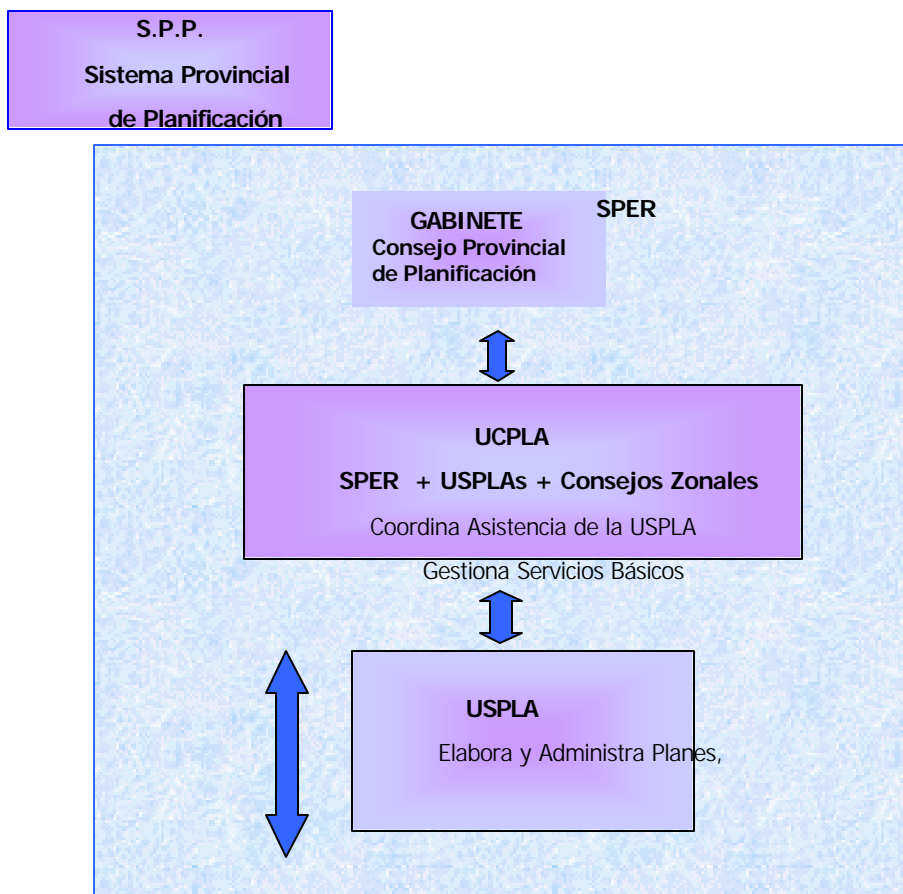
Es necesario destacar en la contradicción existente entre los tiempos políticos y los tiempos de los procesos de planificación participativa en los que se enmarcan la conformación de las Asociaciones de Municipios; ya que el PLAN HACER, nace con una finalización prevista, a finales del año 2003, coincidente con la finalización de la gestión del actual gobierno provincial. Al no tener este proceso garantizada su continuidad desde el Estado Provincial, tiene un alto grado de probabilidad de que se esté generando un proceso que quede trunco en su desarrollo.

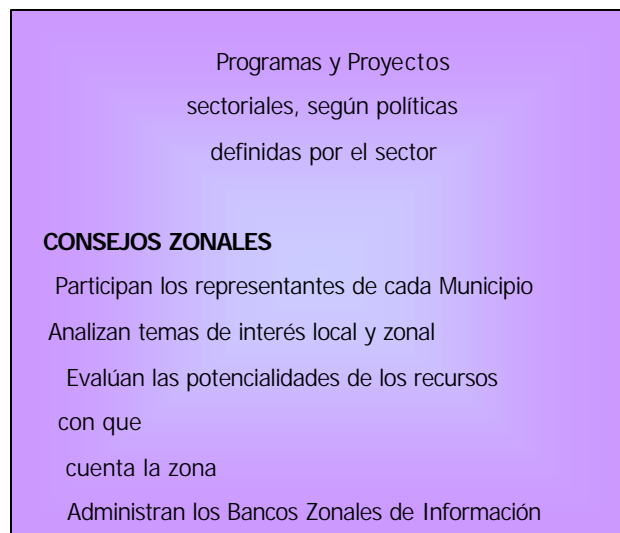
### El Sistema de Planificación Provincial (SPP)

Para garantizar los procesos de asociatividad, la Provincia tiene como propósito articular todas las áreas del Gobierno para generar, juntamente con los Gobiernos municipales, acciones e inversiones, de modo de orientar procesos de desarrollo territorial, equidad distributiva, apoyo del sector empresarial, generación de empleo y recomposición del tejido social en todos los Municipios del Chaco.

Para ello, dispuso la implementación del Sistema de Planificación Provincial, creado por Decreto del Gobierno Provincial en el año 1996, el que fue puesto en funcionamiento como sostén y basamento del PLAN HACER. El Sistema está integrado cuatro instancias de planificación, la que tiene actores y funciones distintivas: un Consejo Provincial de Planificación; una Unidad Coordinadora de Planificación (UCPLA); Unidades Sectoriales de Planificación (USPLA) y los Consejos Zonales de Planificación.

#### Estructura de Funcionamiento del Sistema Provincial de Planificación





Fuente: Decreto N° 369/03-03-96: Sistema Provincial de Planificación – año 2000

Instancias e integrantes del Consejo Provincial de Planificación:

- a) El Consejo Provincial de Planificación está integrado por el Gobernador y su Gabinete.
- b) La Secretaría de Planificación y Evaluación de Resultados está a cargo de la Presidencia de la Unidad Coordinadora de Planificación, que está conformada por representantes de las Unidades Sectoriales de Planificación (USPLA), que funcionan en los distintos Ministerios, Secretarías de Estado, Organismos Autárquicos y Descentralizados y por representantes de los Consejos Zonales.
- c) Dependiendo del Sistema Provincial de Planificación, se encuentran las Unidades Sectoriales de Planificación, que funcionan en cada Ministerio, Secretaría de Estado y de los Organismos Autárquicos y Descentralizados.
- d) Los Consejos Zonales de Planificación, están constituidos por:
  - 1) - Autoridades y/o representantes Municipales.
  - 2) - Delegaciones o representantes de Organismos Provinciales y Nacionales.
  - 3) - Representantes de Organizaciones no Gubernamentales.
  - 4) - Representantes de Organizaciones Intermedias.

Sus funciones son:

Consejo de Planificación Provincial:

- Formular los lineamientos políticos y estratégicos para el Desarrollo Socioeconómico Provincial.
- Determinar pautas de priorización para compatibilizar la asignación de recursos para el Plan Global Provincial
- Aprobar el Plan Global Provincial.

Unidad Coordinadora de Planificación:

La Unidad Coordinadora de Planificación, es la encargada de coordinar la delimitación de las Zonas que conforman los Consejos Zonales de Planificación con determinación de cabeceras, las que son aprobadas oportunamente por instrumento legal.

- Coordinar la elaboración del Plan Global Provincial .
- Coordinar y organizar Bases de Información y Banco de Proyectos.
- Coordinar y compatibilizar metodologías de evaluación y priorización de Planes, Programas y Proyectos.
- Coordinar iniciativas de capacitación.
- Elaborar indicadores sociales de la Provincia, que sean utilizados en la evaluación de Proyectos, en coordinación con las Áreas específicas.

Unidades Sectoriales de Planificación:

- Integrar el Sistema Provincial de Planificación.
- Participar en la compatibilización de las metodologías de evaluación y priorización de Planes, Programas y Proyectos.
- Elaborar y administrar Planes, Programas y Proyectos Sectoriales, según las políticas definidas por el Sector.
- Recabar y procesar información del Sector.
- Participar en el proceso de evaluación de los Planes, Programas y Proyectos de su Sector.

Consejos Zonales de Planificación:

- Integrar el Sistema Provincial de Planificación.
- Analizar temas de interés local y zonal.
- Elaborar propuestas, priorizando necesidades y seleccionando opciones de solución.
- Evaluar las potencialidades de los Recursos Humanos, Naturales y de Infraestructura con que cuenta la Zona
- Proponer alternativas de Desarrollo Zonal.
- Generar, en coordinación con las USPLA, los sistemas de información relacionados con cada área de competencia Sectorial
- Administrar los Bancos zonales de Información y de Planes, Programas y Proyectos a Nivel Departamental y Municipal.
- Coordinar e implementar acciones de Capacitación.

## **Las Microregiones en la Provincia del Chaco**

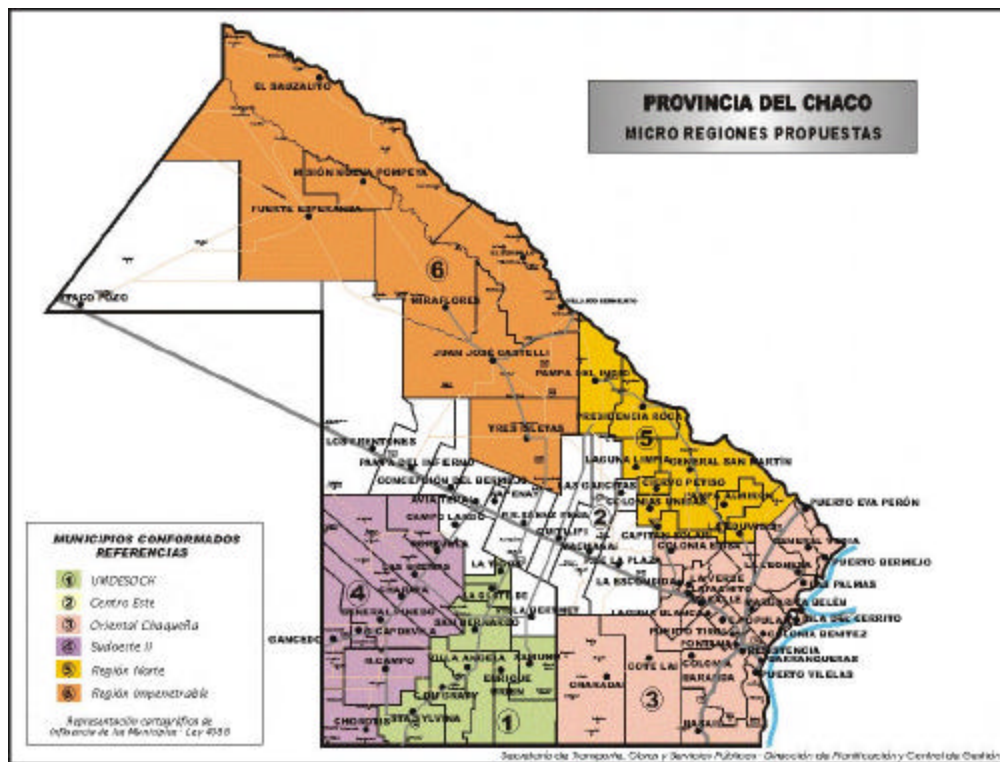
Inicialmente en el año 1996, la Secretaría de Asuntos Municipales realiza una propuesta de Regionalización de Municipios de la Provincia del Chaco, dando origen a seis microregiones. Esta



propuesta, no tiene correspondencia con ninguna de las regionalizaciones con que cuenta la Provincia. Es decir no se corresponde ni con las regiones educativas con las que trabaja el Ministerio de Educación, ni con las zonas sanitarias del Ministerio de Salud, ni con el concepto de cuenca, es decir con el mapa ambiental de la Provincia, con el que trabaja la Administración Provincial del Agua. Introduciendo así una alternativa mas a la multiplicidad de regionalizaciones que tiene cada uno de las áreas del gobierno provincial.

La conformación de las Microregiones a través de una nueva institucionalidad como lo son las Asociaciones de Municipios, hecho inédito en nuestra Provincia, tiene su fundamento en la voluntad de asociación basada en la empatía entre los decisores políticos a nivel local o municipal.

Sobre un total de seis microregiones programadas, hasta la fecha se han constituido cinco, la Microregión del Oeste, del Impenetrable Chaqueño, del Sudoeste, del Centro-este y la Oriental Chaqueña, mientras que la Microregión del Impenetrable se encuentra actualmente en proceso de conformación. Cada una de estas microregiones están conformadas por un número variable de Municipios, de distintas categorías, los que pertenecen a diferentes departamentos.



Fuente: Secretaría de Planificación y Evaluación de Resultados. Gobierno del

Chaco

## Municipios que componen cada una de las Microregiones

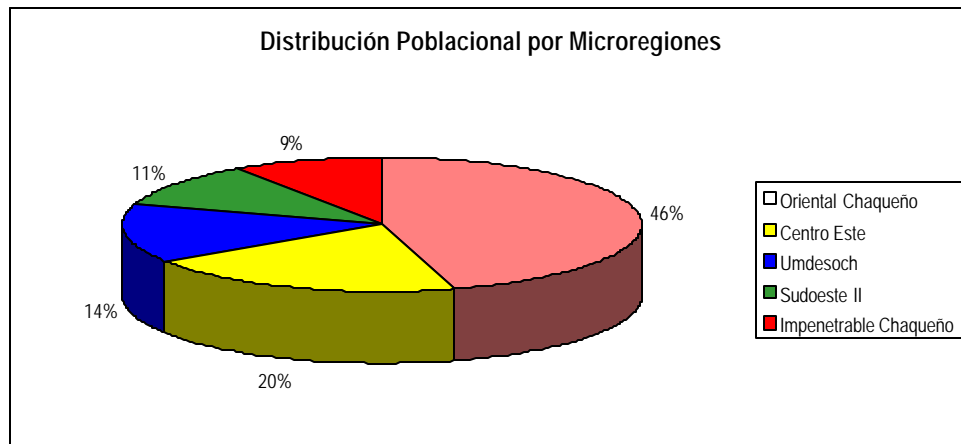
Microregion	Departamento	Municipio	Categoría
Unión de Municipios del Sudoeste Chaqueño	F. J. Sta. Ma. De Oro	Santa Sylvina	Segunda
		Enrique Urien	Tercera
		Villa Ángela	Primera
	M. J. L. Fontana	Coronel Du Graty	Segunda
	O´Higgins	La Tigra	Tercera
		La Clotilde	Tercera
		San Bernardo	Segunda
	San Lorenzo	Samuhú	Tercera

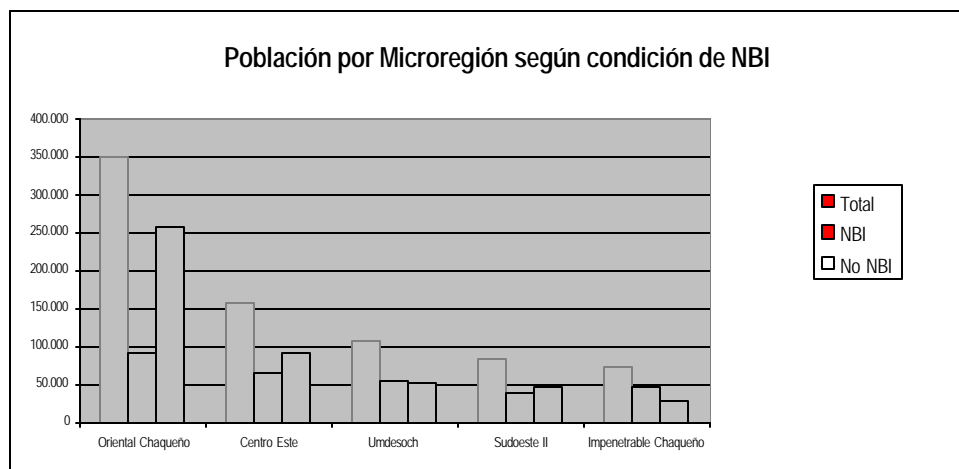
<b>Microregión Impenetrable Chaqueño</b>	<b>Almirante Brown</b>	<b>Taco Pozo</b>	<b>Segunda</b>
	<b>Gral. Güemes</b>	<b>J. J. Castelli</b>	<b>Segunda</b>
		<b>Pampa del Indio</b>	<b>Segunda</b>
		<b>Fuerte Esperanza</b>	<b>Tercera</b>
		<b>M. N. Pompeya</b>	<b>Tercera</b>
		<b>V. Río Bermejito</b>	<b>Tercera</b>
	<b>Maipú</b>	<b>Tres Isletas</b>	<b>Segunda</b>
<b>Microregión del Oeste: Sudoeste II</b>	<b>12 de Octubre</b>	Gral. Capdevla Gral. Pinedo Gancedo	Tercera Segunda Tercera
	<b>2 de Abril</b>	Hermoso Campo	Segunda
	<b>9 de Julio</b>	Las Breñas	Primera
	<b>Belgrano</b>	Corzuela	Segunda
	<b>Chacabuco</b>	Charata	Primera
		F. J. Sta. Ma. De Oro	Chorotis Tercera
<b>Microregión del Centro Este</b>	<b>Cte. Fernández</b>	Pcia. R. S. Peña	Primera
	<b>Sargento Cabral</b>	Las Garcitas	Tercera
	<b>25 de Mayo</b>	Machagai	Segunda
	<b>San Lorenzo</b>	Villa Berthet	Segunda
	<b>Quitilipi</b>	Quitilipi	Primera
	<b>Pcia. De la Plaza</b>	Pcia. De la Plaza	Segunda
<b>Microregión Oriental Chaqueña</b>	<b>San Fernando</b>	Barranqueras	Primera
		Resistencia	Primera
		Fontana	Segunda
		Puerto Vilelas	Segunda
		Basail	Tercera
	<b>Gral. Donovan</b>	La Escondida	Segunda
		Makalle	Segunda
		La Verde	Tercera
		Lapachito	Tercera
	<b>Bermejo</b>	La Leonesa	Segunda
		Las Palmas	Segunda
		Gral. Vedia	Tercera
Isla del Cerrito		Tercera	
Pto. Bermejo		Tercera	

	Pto. Eva Perón	Tercera
<b>1 de Mayo</b>	Cnia. Benitez Margarita Belén	Tercera Tercera
<b>Libertad</b>	Pto. Tirol Cnia. Popular Laguna Blanca	Segunda Tercera Tercera
<b>Tapenaga</b>	Cote Lai Charadai	Tercera Tercera
<b>Sargento Cabral</b>	Cnia. Elisa	Tercera

### Distribución Poblacional por Microregiones

Microregiones	Población				
	Total	NBI	%	No NBI	%
Oriental Chaqueño	350.556	92.384	26,4	258.172	73,6
Centro Este	156.147	65.403	41,9	90.744	58,1
UMDeSOCh	105.733	53.644	50,7	52.089	49,3
Sudoeste II	83.092	37.799	45,5	45.293	54,5
Impenetrable Chaqueño	72.772	44.820	61,6	27.952	38,4
<b>Totales Microregiones</b>	<b>768.300</b>	<b>294.050</b>	<b>38,3</b>	<b>474.250</b>	<b>61,7</b>





Fuente: SIEMPRO en base a datos CNPyV, año 1991

Microregiones	% Población Urbana	% Población Rural	Superficie Km2	Densidad Hab/Km2
<b>Total Impenetrable</b>	<b>46.6</b>	<b>53.4</b>	<b>99.633</b>	<b>2,48</b>
<b>Total Centro Este</b>	<b>72.5</b>	<b>27.5</b>	<b>9.022</b>	<b>17,4</b>
<b>Total UMDeSOCh</b>	<b>63.8</b>	<b>36.2</b>	<b>7.645</b>	<b>10,7</b>
<b>Total Sudoeste II</b>	<b>62.3</b>	<b>37.7</b>	<b>9.811</b>	<b>8,5</b>
<b>Total Oriental Chaqueño</b>	<b>95.2</b>	<b>4.8</b>	<b>17.243</b>	<b>20,7</b>

Fuente: Instituto de Geografía, Universidad Nacional del Nordeste

## **Estructura de Funcionamiento de una Microregión - Modelo**

Las cuatro microregiones que se han constituido como tales desde el inicio del PLAN HACER hasta este momento, es decir que han firmado el acta de constitución como microregión, creado las Gerencias Regionales, nombrado un responsable de la Gerencia Regional, son las Microregiones Oriental Chaqueño, Centro Este, UMDESPOCH y Sudoeste II.

La Microregión denominada UMDESPOCH fue la primera en conformarse, y la que ha alcanzado una mayor y considerable consolidación en relación a los procesos que han realizado las restantes microregiones; favorecida por tener en su interior personas habilitadas para la facilitación de procesos de esta naturaleza; partiendo de una realidad insoslayable, ante la propuesta de implementación de procesos asociativos, se han autoconvocado, a diferencia de otras microregiones en que la asociación fue producto de un trabajo político mas bien dirigido; y sus integrantes tienen un fuerte sentido de arraigo y pertenencia a la microregión.

Dada la limitación de la presente ponencia, hemos decidido centrarnos en presentar el funcionamiento de una Microregión – modelo.

En el año 2000, el Gobierno de la Provincia del Chaco realizó una convocatoria que tenía como objetivo central el inicio de la sensibilización de Intendentes y funcionarios municipales para asumir un rol protagónico en la promoción del desarrollo local. Además, la creación de espacios de reflexión entre los actores locales ligados a las tomas de decisiones para potenciar sus capacidades en la resolución de sus problemas, tendientes a formalizar las Asociaciones de Municipios.

También se procedió a la identificación de los municipios y organizaciones que podrían participar en la formulación del proyecto de Desarrollo Integrado Local en calidad de actores, desde la visión de estos como motores y expresión del desarrollo, y se procedió en este contexto a concretar la integración de las localidades que conformarían las diferentes microregiones

Fueron invitados a participar los municipios de cada una de las localidades, tanto en su nivel ejecutivo como legislativo, las asociaciones de pequeños y medianos productores, las cooperativas, las cámaras de comercio, los colegios profesionales, los representantes de la iglesia, los representantes del Poder Judicial, integrantes de las fuerzas de seguridad, asociaciones y dirigentes comunitarios, pretendiendo que cada uno asumiera el rol protagónico que les corresponde para lograr el desarrollo integrado local y regional. Se contó además con la participación de representantes de la Universidad Nacional del Nordeste, con el aporte consultores externos y con el aval del Gobierno de la Provincia del Chaco a través de sus ministerios de Gobierno, Justicia y Trabajo (Subsecretaría de Municipios) y de Economía (Secretaría de Planificación y Evaluación de Resultados).

La Secretaría de Planificación y Evaluación de Resultados del Ministerio de Economía se convirtió a partir de esa experiencia, en el espacio político-institucional del gobierno provincial, actuando de facilitador de los proyectos colectivos en gestación. En el corto plazo, ingresa a la agenda del gobierno provincial la consolidación de contextos (microregiones) comprometidos con el Desarrollo Local Sustentable.

Cabe señalar que los municipios invitados a conformar la unidad regional no fueron elegidos al azar, sino que esta elección se concretó teniendo en cuenta la cercanía territorial, la existencia de vías de comunicación que definen una estructura a través de la cual se facilita el intercambio a través del diálogo y de la búsqueda de estrategias comunes.

La instalación de un proceso de Desarrollo Local de estas características aparece como una cuestión compleja, porque se trata de perfilar al Municipio como institución pública capaz de promover y potenciar el esfuerzo productivo y la asociatividad.

Proceso de Desarrollo Local que incluye el progreso del territorio, en cuanto se lo entiende no como un mero contenedor y soporte físico de elementos naturales, sino como un sistema físico y social estructuralmente complejo o sea formado por diversidad de subsistemas; y también incluye el mejoramiento de las condiciones de vida de la comunidad que habita ese territorio y para la cual ese espacio es el referente de identidad y de cultura. Este nuevo enfoque supone la revalorización de la oferta territorial específica y el impulso al protagonismo del sistema de actores locales y regionales.

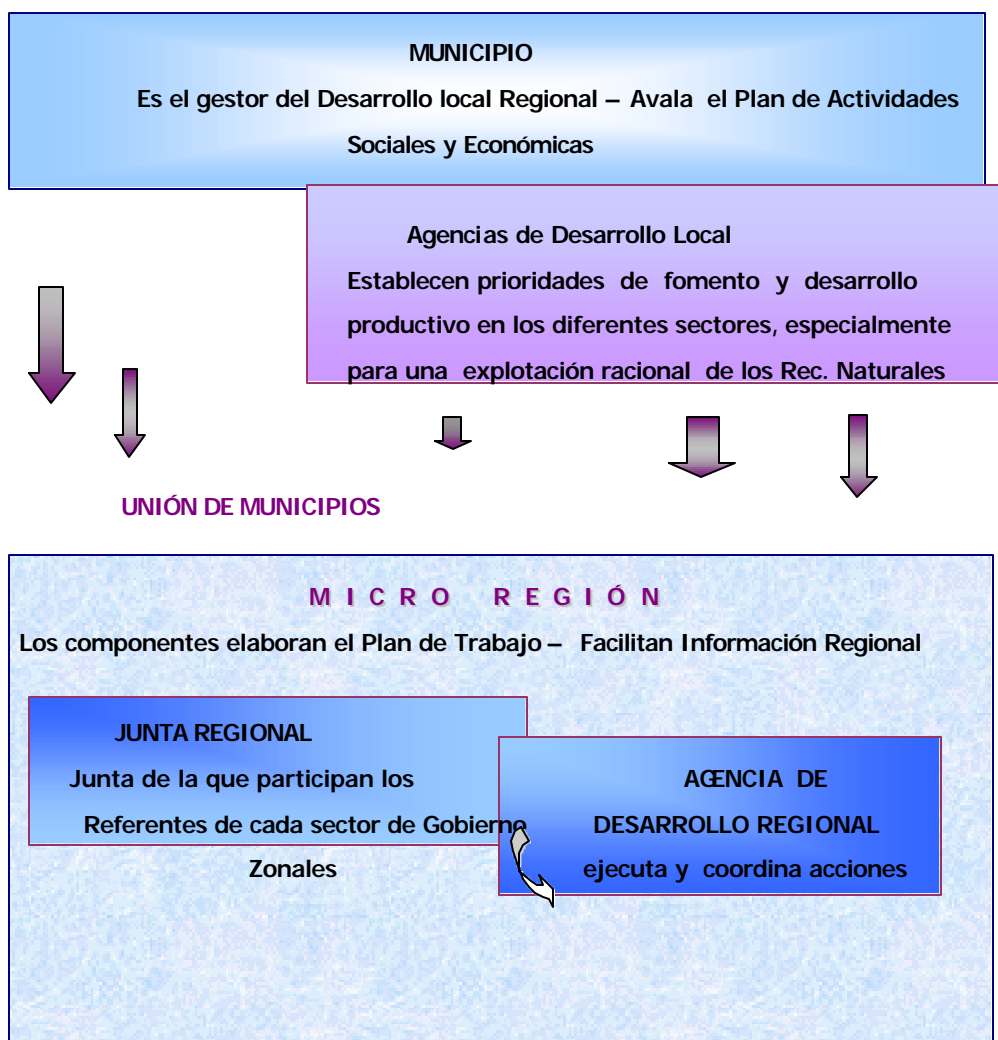
Teniendo en cuenta las particularidades propias de cada población y sabiendo que las pequeñas localidades tienen posibilidades prácticamente inexistentes de insertarse en la economía global, a diferencia de las ciudades grandes e intermedias, que pueden generar dinámicas tendientes a abrirse un espacio real en el escenario de la economía global y asumir los retos que exige un proceso de descentralización.

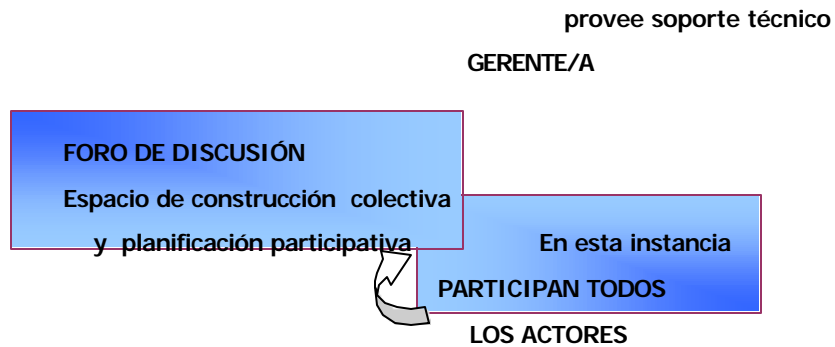
Es importante señalar el rol del protagonista del Municipio liderando estos procesos asociativos, tanto al interior de sus propias comunidades como en horizontal con los otros municipios y en vertical con el gobierno provincial.

La fuerza que se adquiere como región es diferente a la que puede generar individualmente cada localidad. Desde un principio de cooperación horizontal, articular redes sociales y de producción de bienes y servicios, constituye una estrategia que permite hacer frente a múltiples necesidades.

Así, y tal como ya se ha mencionado y con la premisa de que la posibilidad de desarrollo para muchas ciudades intermedias y pequeñas localidades pasa por la integración regional, se invitó a los actores de municipios de diferentes categorías para configurar una microregión que, persiguiendo la equidad, la participación, la seguridad, la gobernabilidad y la sustentabilidad, pudiera visualizarse como el ámbito para fortalecer las partes, el punto de concertación de competencias y de conciliación de intereses y el escenario donde se hable de unidad en la diversidad.

### Estructura de Funcionamiento de una Microregión - Modelo





Fuente: Secretaría de Planificación y Evaluación de Resultados. Gobierno del

Chaco

## **La Conformación de diferentes instancias de planificación al interior de las Microregiones**

A partir de la identificación de los actores locales se mantuvo el enlace permanente con los municipios de las diferentes microregiones para concretar la firma de un **Acta de Compromiso** que formalizara la constitución de las Asociaciones de Municipios, con el objetivo de lograr una nueva lógica de articulación y complementación entre los espacios socio-económico municipales y promover un proceso permanente de Desarrollo Local Integral.

Los Municipios que decidieron asociarse son concientes de que comparten, mas allá de las diferenciaciones propias de cada localidad, una identificación y rasgos similares en múltiples perspectivas, deciden asociarse para promover el Desarrollo Integrado de la Región que los contiene, y para impulsar las interacciones de los actores con miras a generar un proyecto colectivo que sea capaz de consolidar en la sociedad local prácticas relacionadas con la planificación y la toma de decisiones.

A partir de la firma del Acta de Constitución, surgió el compromiso de elaborar un proyecto de Desarrollo Local Integral en cada una de las microregiones, con la participación de los actores sociales mas relevantes, para lo cual se realizaron las acciones tendientes a la elaboración de un diagnóstico de la situación y la correspondiente identificación de las problemáticas comunes, la identificación y valoración de los recursos existentes y la definición de las medidas necesarias para lograr el surgimiento de modalidades específicas de Desarrollo Local Integral.

Quedando así conformadas las Asociaciones, en lo que los intendentes se comprometieron a asistir y generar activa participación en reuniones y encuentros de trabajo con sus pares y con los actores involucrados, y a realizar los esfuerzos tendientes a convertir a sus respectivas microregiones en polos de Desarrollo Integral. Los intendentes acuerdan orientar y aprovechar las numerosas potencialidades dispersas en el espacio micro regional.



La conformación del **Consejo Regional de Desarrollo Local** pretende asegurar fundamentalmente que la planificación local esté basada en la iniciativa y solidaridad de todos los sectores intervinientes, y que el planteamiento del desarrollo local sea considerado un proceso de naturaleza endógena fruto del desarrollo de las capacidades que se requieran, la revalorización del conjunto de recursos locales y la utilización óptima de su potencial.

Posteriormente se conformaron en las diferentes Asociaciones las **Agencias Regionales de Desarrollo Local**, las que se constituyen en un órgano de decisiones ejecutivas, normativas, técnicas y administrativas para la elaboración y permanente actualización de los planes, programas y proyectos que hagan posible el desarrollo local integrado y sustentable y su gestión.

La Gerencia Regional tiene una relación de dependencia administrativa de manera directa de los intendentes de los Municipios que conforman la Asociación. Financieramente dependen del gobierno provincial, ya que las remuneraciones de los gerentes como los recursos necesarios para su equipamiento e instalación son efectuadas con recursos de origen provincial de que dispone el PLAN HACER.

Las Gerencias Regionales están localizadas en el Municipio cabecera de cada Microregion. La constitución de un Municipio en cabecera de una Microregión no reside en que sea el Municipio de una categoría mayor, es decir con mayor cantidad de población, ni siquiera está relacionado con la cantidad de recursos con que cuenta, ni la disponibilidad de recursos humanos; sino que en todos los casos analizados la constitución de los municipios en Municipio Cabecera de la Asociación tiene una relación directa con el Municipio, y más precisamente con el Intendente, que fuera el gestor y tuviera la iniciativa para realizar la convocatoria y obtener la adhesión de los diferentes municipios para formar la Asociación. En todos los casos de estudio coincide de que el Municipio cabecera de la microregión, es del mismo partido que el que gobierna en el estado provincial.

Las Gerencias Regionales se organizan en función de las acciones que desarrollan y de los recursos externos de que disponen. En las diferentes Microregiones las Gerencias Regionales no tienen ningún tipo de estructura organizativa funcional. No posee áreas para su funcionamiento interno, y en cada una de las Agencias Regionales se designa un coordinador con el rango de **Gerente Regional**. Al estar ésta conformadas solamente por una persona, el Gerente, en la que esta persona ejerce roles múltiples.

El perfil de los gerentes regionales, en relación con su experiencia y estudios cursados, tienen formación y experiencia concreta que los habilita para el desarrollo de sus funciones. Respecto de la designación del gerente regional, el cargo no responde a la existencia o vigencia de una carrera pública, sino que se considera un cargo de naturaleza política, designado en todos los casos por acuerdos alcanzados entre los intendentes de los municipios que conforman la Microregión, propuesto generalmente por el intendente que lidera el proceso de asociación municipal, siendo el gerente una persona de su absoluta confianza. La figura del gerente regional, es de suma relevancia para el desarrollo y crecimiento de este proceso asociativos entre los Municipios. Es en su persona, en la que reside que el afianzamiento de este proceso.

En cada uno de los Municipios que integran las diferentes Asociaciones se conforman las **Agencias Locales**. Estas tienen como objetivo central promover el desarrollo local tomando en cuenta todos los factores, económicos, sociales, culturales, ambientales y de política institucional, para la elaboración de los proyectos necesarios para convertir en dinámicas las potencialidades de las unidades socio- territoriales. Asimismo son las que proveen una mayor coordinación entre los distintos sectores representativos de cada comunidad, actuando a la vez como nexo con la Agencia Regional. Aseguran el acuerdo y la colaboración de los diferentes niveles institucionales, participan en la identificación de las necesidades locales, en la elaboración de las posibles soluciones y prestan apoyo para implementar los distintos planes, programas e inversiones que se canalicen a través de las Asociaciones.

## **La capacidad de gestión de los Municipios chaqueños**

Paralelamente a este proceso de descentralización, la capacidad de gestión de los municipios históricamente ha estado limitada.

Es necesario que en este momento contrastemos este modelo ideal con la realidad de los Municipios de nuestra Provincia. Tratando de avanzar respecto de los interrogantes planteados inicialmente.

Los Municipios tienen muchas restricciones respecto de las acciones más estructurales, razón por lo cual es aún mayor su dificultad cuando se pretende que inicien procesos tales como la participación ciudadana en las formas de gestión o la incorporación de modalidades asociativas para promover la gobernabilidad local, impuestas de manera vertical como condición para garantizar la continuidad de los procesos desde el Estado provincial.

Este trabajo se nutre de las conclusiones de una investigación que realizó el SIEMPRO durante el periodo 2000/2001 denominado "Capacidad de gestión de los Municipios de la Provincia del Chaco", donde las variables consideradas como mas relevantes para medir su desempeño y capacidad de gestión, fueron las siguientes:

1. Una estructura organizativa-funcional adecuada
2. La presencia de recursos humanos calificados
3. El grado de participación en la planificación, ejecución y evaluación de programas, proyectos y/o actividades
4. La disponibilidad del recurso necesario en tiempo y forma
5. El grado de articulación

Si bien cada una de estas variables adquiere en cada uno de los casos características particulares, podemos sostener de que el comportamiento de las variables analizadas respecto de sus aspectos mas estructurales, es similar en la totalidad de los Municipios de la Provincia del Chaco.

A modo de síntesis, realizamos las siguientes consideraciones:

**1. Existencia de una débil estructura organizativa funcional:**

Los Municipios presentan graves carencias respecto de funcionamiento y estructura organizativa. Sus circuitos administrativos tienen una excesiva burocracia. Existe poca o nula articulación inter áreas. Tienen escasa comunicación entre el ejecutivo y el legislativo municipal. Ausencia de un proyecto común. Escasez de recursos para su funcionamiento, tales como equipamiento, movilidad, disponibilidad de medios de comunicación y la dotación del espacio físico necesario para su adecuado funcionamiento.

**2. La presencia de recursos humanos calificados**

La calificación del personal que integran los equipos técnicos locales constituye un claro indicador de la capacidad de gestión de las Municipios. Esta variable representa un factor clave en el desempeño de los gobiernos locales, respecto de la constitución y grado de solidez que tienen los equipos técnicos municipales.

Las características comunes son: equipos técnicos reducidos, en relación con la multiplicidad de tareas que desempeñan. Sólo un mínimo porcentaje son empleados de planta, siendo la mayoría contratados bajo diversas modalidades de contrato. Esto provoca que cada cuatro años, los integrantes de los equipos sean removidos por las nuevas autoridades, impidiendo de esta manera la continuidad del personal en las diferentes áreas. En la mayoría de los equipos técnicos, al personal que es de la planta de empleados municipales, se le asignan roles con escasa o casi nula capacidad de decisión, en general tareas administrativas menores y rutinarias. Paralelamente podemos señalar que este porcentaje de empleados de planta tiene un bajo a muy bajo nivel educativo. El mayor poder de decisión lo tiene el personal contratado que ingresa con la nueva gestión. Esto genera un alto grado de inestabilidad en los equipos técnicos, que sumado a bajas remuneraciones, creando un cuadro de incertidumbre.

**3. El grado de participación en la planificación, ejecución y evaluación de programas, proyectos y/o actividades:**

La capacidad técnica para planificar en los Municipios, más precisamente para la formulación de programas y/o proyectos es prácticamente nula. Tal aseveración se funda en que sólo en algunos pocos Municipios, tienen formulado un programa municipal, y son muy pocos los casos en que tienen formulado un plan. Lo que habitualmente formulan los equipos técnicos municipales son los proyectos de los programas de empleo (como por ejemplo TRABAJAR), respecto de los cuales se puede afirmar que si bien tienen un alto entrenamiento en esta práctica, demandan capacitaciones específicas de manera prioritaria, de modo de poder disponer de herramientas técnicas para formular este tipo de proyectos. En general no existen documentos escritos acerca de la planificación de las actividades del Municipio.

El modelo de gestión de los municipios, se pudo verificar que basan su actividad en la realización de funciones administrativas y de gestión. La capacidad de gestión y negociación con el gobierno nacional como provincial reside en la persona del Intendente. La totalidad de los programas de

origen externo a los municipios, descentralizan exclusivamente la ejecución de las acciones necesarias para su implementación. Ninguno de los programas sociales descentralizan en las áreas municipales ninguna actividad ni tarea relacionada con la planificación de los mismos, ni tampoco delegan ninguna actividad relacionada con su evaluación.

No existe práctica en el seguimiento y evaluación de las acciones implementadas. Los registros al momento de este estudio son imperfectos, poco sistemáticos y no informatizados. El grado de utilización por los propios municipios de las bases SISFAM (Sistema de Información de Familias Beneficiarias de Programas Sociales).

#### **4. La disponibilidad del recurso necesario:**

La dramática situación financiera por la que están atravesando los Municipios en la Provincia del Chaco, nos habilita a afirmar que la totalidad de los municipios se encuentran en un cuadro de fuerte desfinanciamiento, agravado en algunos casos por mantener una relación conflictiva con el personal municipal, al que adeudan salarios atrasados.

Algunos de los Municipios se encuentran en una instancia de reordenamiento administrativo y financiero, con una marcada dependencia de los aportes especiales o extraordinarios del gobierno provincial. En general, tienen un alto déficit, y algunos de ellos cuentan con una deuda histórica que están pagando y que les consume casi la totalidad de los recursos propios, agravado en algunos casos por la disminución en los ingresos debido al cierre de industrias que constituían la fuente de su recaudación.

La alta dependencia de los recursos extra-municipales, es decir de los ingresos provenientes de programas provinciales y nacionales, otorga como consecuencia a los propios municipios, una extrema debilidad ante eventuales situaciones de crisis temporaria u otras situaciones externas no manejables por ellos. En muchos casos el recurso financiero necesario para el funcionamiento de las actividades previstas y los compromisos contraídos por los Municipios, no lo reciben ni en el tiempo ni en la forma prevista. Las finanzas municipales son altamente dependiente de los ingresos de otras jurisdicciones de financiamiento.

Esta situación de fragilidad estructural desde el punto de vista del financiamiento de las políticas municipales, tiene una gran incidencia sobre la capacidad de gestión del Municipio, que sumado a la baja participación de los ingresos de la propia jurisdicción en la implementación de las políticas municipales, es decir de recursos genuinos, tiene como consecuencia de que los municipios no cuenten con los fondos mínimos necesarios para paliar la situación de pobreza que está viviendo un alto porcentaje de la población. Constituyéndose en un común denominador de los Municipios de la Provincia del Chaco, de que los recursos de que disponen son insuficientes.

#### **5. El grado de articulación:**

El nuevo modelo de gestión de programas, tanto nacionales como provinciales, tiene el acento en la articulación a escala local de los actores relevantes para la ejecución, la fiscalización y el control social. Los municipios según este nuevo modelo, deben articularse y de hecho lo hacen con los diferentes actores sociales locales para la implementación de los distintos programas; articulaciones que varían de acuerdo a las prestaciones brindadas por los mismos, tales como, las

diferentes iglesias, las organizaciones vecinales o comunitarias locales, los centros de jubilados, los efectores de salud, educación, y la policía, entre otros.

Las modalidades que adquieren las instancias de articulación de actores locales son similares, las que tienen diferentes denominaciones según sea el programa de que se trate. Se identifican como Unidades Ejecutoras Municipales (UEM), Unidades Ejecutoras Locales (UEL), Consejos Sociales Locales (CSL) ó Unidades de Acción Local (UAL). Las que se constituyen en un pre-requisito para el desarrollo local y la descentralización de los programas. Esta propuesta de creación de instancias de articulación y de participación ampliada de actores; de un espacio de democratización de las decisiones; donde se incorporan los intereses y demandas de todos los sectores; se convierte en un intento de socialización de la información, la que se ha encontrado con la resistencia de los municipios, quienes visualizan este espacio como injerencia en sus asuntos internos por parte de la oposición, viéndose en algunos casos como una amenaza para las estructuras partidarias que detentan el gobierno local.

Este modelo de gestión se encuentra en la totalidad de los casos observados con las mismas restricciones, los integrantes de las unidades de articulación local cualquiera sea la modalidad que ésta adopte, manifiestan temor a asumir mayores roles que le impliquen nuevas responsabilidades, la escasa capacidad para realizar tareas vinculadas a la autogestión, la poca experiencia para el desarrollo de actividades coordinadas entre las diferentes instituciones, es en este ámbito donde emergen los conflictos existentes dentro de los miembros de las organizaciones integrantes de la articulación, para lo que no disponen de las herramientas necesarias para una apropiada negociación.

Las asociaciones civiles no son vistas como actores relevantes por los decisores municipales para el tratamiento de temas que afectan a las comunidades a la hora de aportar propuestas para introducir cambios orientados a mejorar el nivel de vida de la población. Las organizaciones comunitarias registradas llevan a cabo tareas específicas, colaborando con actividades asistenciales.

Respecto a la existencia de redes municipales, en general los municipios tienen con relación a la articulación intermunicipal, historias diferentes. Aquellos que pertenecen al Área Metropolitana (Fontana, Puerto Vilelas y Barranqueras) conforman un espacio de articulación que se hace efectiva y se implementa en situación de emergencia hídrica (inundaciones por lluvias o desbordes del río Paraná). Los restantes municipios, están iniciando un proceso de valorización del trabajo conjunto.

## **A modo de conclusión**

Este es el panorama en que se potencia la creación de las Asociaciones de Municipios, profundizado en muchos de los casos producto del alto grado de intervención del estado provincial

como nacional dentro de las propias comunidades, los que le ofrecen débiles líneas de fortalecimiento y capacitación a los actores involucrados.

Finalmente podemos afirmar según el comportamiento de las variables analizadas nos conduce a concluir acerca de la baja capacidad de gestión de los Municipios pertenecientes a los casos de estudio para poder desempeñarse efectivamente en el proceso de descentralización y de asociatividad en que se encuentran inmersos.

Es evidente la debilidad de los Municipios como organizaciones capaces de liderar procesos de Desarrollo Local, donde el éxito del desarrollo sostenible de las microregiones descansa en la formación y fortalecimiento de las estructuras municipales responsables de la organización y la participación comunitaria.

A pesar de las diferencias que existen en las Microregiones, es factible vislumbrar necesidades y elementos comunes para el mejoramiento del sistema de decisiones en el ámbito local. Por lo que sostenemos en el contexto de los cambios comentados en cuanto a la reformulación de las funciones de los Municipios se inscribe la necesidad de consolidar su rol institucional.

Por lo que sostenemos que en el complejo marco de las competencias y funciones de las Asociaciones de Municipios, efecto de un alto grado de descentralización, así como las crecientes presiones y exigencias de las propias comunidades, han ensanchado la brecha entre la gestión y la demanda, lo que ubica a las asociaciones de municipios en la necesidad de mejorar su base decisional de manera inmediata.

Las asociaciones de municipios de la Provincia del Chaco, no se encuentran lo suficientemente consolidadas como para continuar con este nuevo modelo de gestión, si antes no se hace un esfuerzo por su afianzamiento.

De no realizarse un esfuerzo para el fortalecimiento de asociaciones de Municipios, ante la progresiva descentralización de funciones de la Provincia, las mismas no podrán en un futuro mediano implementar las acciones de manera eficiente y eficaz.

En función de las conclusiones obtenidas, el estado provincial debe realizar un necesario acompañamiento en este proceso de descentralización de las políticas sociales en manos de los gobiernos locales. Por lo que las acciones hacia los gobiernos locales, deberían tener prioritariamente tres líneas de acción complementarias entre sí, la capacitación de los equipos técnicos municipales, el fortalecimiento institucional y la dotación de los recursos financieros necesarios para la implementación de políticas a escala local.

El énfasis es puesto en el municipio por ser la unidad político-administrativa básica y porque tiene la posibilidad de decidir autónomamente su destino, y porque allí hay mayor posibilidad de ser parecidos, es decir de construir identidades y llegar a acuerdos, a través del ejercicio de la participación.

Es necesario revisar la situación de los Municipios y de este nuevo modelo de institucionalidad basado en las Asociaciones de Municipios en relación con sus capacidades de gestión y los escenarios

en materia de descentralización. Procesos que vinculados con la característica de la población, ayuden a vislumbrar necesidades en cuanto a la generación y manejo de información, capacitación y fortalecimiento, con lo cual puedan mejorarse las capacidades decisionales para actuar sobre cada territorio.

Es necesario poner el énfasis en su conformación y grado de consolidación, de modo de detectar sus problemas, demandas, limitaciones y potencialidades en relación con el reciente proceso de descentralización, donde el modelo emergente tiende a privilegiar que las decisiones se tomen en el ámbito local.

## **Agradecimiento**

Queremos agradecer la colaboración que han prestado a esta investigación la Secretaría de Planificación del Gobierno de la Provincia del Chaco, como a las Gerentes Regionales de las Microregiones, Unión de Municipios del Sudoeste Chaqueño y Sudoeste II, quienes nos han brindado información muy valiosa para la tarea realizada.

## **Bibliografía**

■ Boletín Informativo – Secretaría de Planificación – Octubre de 2001

Plan HACER – Provincia + Municipios – Documento a partir de las Jornadas de Análisis para una Planificación Participativa y Gestión Asociada entre Provincia y Municipios - Agosto de 2001

Diagnóstico para el Desarrollo Local – Elida Domínguez – SERCAL

Bases para el Desarrollo Local . La Nueva Ruralidad y el Desarrollo Rural Sustentable – Aníbal Patroni – Mayo 2001

Planificación y Gobierno – Carlos Matus – Revista de la CEPAL N° 31

Informe UMDESCH Diciembre de 2001 – Gerencia UMDESCH

Proyecto de Generación de Condiciones para el Desarrollo Local en la Provincia del Chaco – 2001

Breves Conceptos Sobre el Plan Estratégico de Desarrollo Local y Sobre las Alianzas necesarias para su implementación – Elida Domínguez – Fundación Ebert – SERCAL

Guía de un Diagnóstico Sectorial para el Desarrollo Sustentable Local – Wendy Domínguez

El Desarrollo Regional/ Local – Extractado de: Hacia una delimitación conceptual del Desarrollo Regional / Local – Albert Enriquez (FUNDE) - El Salvador

Diagnóstico Local/ Regional – Guía para la Recolección de Información – Aníbal Patroni

¿Qué entendemos por Desarrollo Local? – Primera Conferencia Electrónica del proyecto Alianzas Estratégicas para el Desarrollo Local – Noviembre de 2001

La Construcción del Desarrollo Local como Desafío Metodológico – Javier Marsiglia y Graciela Pintos

Desarrollo Económico Local: Definición, Alcances y Perspectivas en América Latina – Alberto Enriquez Villacorta



Plan de Desarrollo Municipal Regional (PLADEMUR) – Microregion Costera - Resistencia – año 2001

El Desarrollo Económico Local – El Enfoque Sistémico del Desarrollo Económico Local – Montevideo – Marzo de 2002

Documento Final Conferencia Electrónica DEL - Alberto Enríquez – San Salvador – Abril de 2002

La Reproducción de la Lógica Centralista en el Contexto de la Descentralización. Documento Consejo Latinoamericano de la Administración (CLAD)

Informe técnico – III Ciclo de UCPLA – Agosto de 2000

NORDESTE Segunda Época – Geografía – Serie Investigación y Ensayo – Facultad de Humanidades – UNNE – Resistencia – Marzo de 2001

La Microregión del Sudoeste Chaqueño – UMDESCH – Walter Rey – Universidad Nacional del Nordeste – Noviembre de 2001