

X SEMINARIO REDMUNI
"NUEVO ROL DEL ESTADO, NUEVO ROL DE LOS MUNICIPIOS"
13 y 14 de agosto de 2009.

LA GESTIÓN INTEGRAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS
LA ARTICULACIÓN A NIVEL LOCAL

NOMBRE DEL AUTOR/A: LIC. GRACIELA NAFRÍA

PERTENENCIA INSTITUCIONAL: FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS.

UNLP CORREO ELECTRÓNICO: gnafría@yahoo.com.ar

LA GESTIÓN INTEGRAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS

LA ARTICULACIÓN A NIVEL LOCAL

Lic. Graciela Nafria ¹

INTRODUCCION

A partir de la construcción de un marco conceptual centrado en la gestión integral de políticas públicas; se plantea la necesidad de avanzar hacia una gestión institucional articulada a nivel local/regional.

Entendiendo que lo “local” se asocia con la microrregión –como el conjunto de municipios y actores público-privados entrelazados por alguna estrategia de perfil de desarrollo o plan común-(García Delgado; Casalis, 2006) se toma como unidad de análisis la conformación de la Microregión Sur entrerriana para realizar una evaluación de los resultados de la experiencia a la luz de la herramienta metodológica propuesta para reorientar los programas y proyectos en el marco de una gestión integral con un enfoque regional, compatible con los nuevos escenarios de desarrollo nacionales y transnacionales.

¹Profesora Adjunta Ordinaria de la Cátedra de Administración Pública I e Investigadora de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de La Plata
Posee experiencia profesional en el campo de las políticas y la administración pública, resultante de su actuación como asesora de organismos del sector público nacional y de la Provincia de Buenos Aires, consultora de proyectos de apoyo a la reforma y modernización del sector público nacional y provincial con financiamiento y supervisión internacional, y como integrante de equipos consultores independientes.

LA GESTIÓN INTEGRAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Un nuevo período en torno al carácter de las políticas públicas se inicia en 2003, coincidente con el proceso de recuperación de la crisis social y económica que tuvo lugar a principio de este nuevo siglo.

En el marco del modelo productivo de acumulación con inclusión social para la Argentina del Bicentenario, las políticas públicas se desenvuelven en torno a tres ejes:

MODELO ECONOMICO DE ACUMULACION CON INCLUSION²	
RECONSTRUCCION DEL ESTADO CONSTITUCIONAL DEMOCRATICO	De la tutela de los mercados a la autonomía de decisión, la búsqueda del interés general y la capacidad de realización
CONSTRUCCION DEL MODELO ECONOMICO DE ACUMULACION E INCLUSION SOCIAL	<ul style="list-style-type: none">- La matriz industrial diversificada- El crecimiento integrado del sector primario- Inversión, financiamiento externo y capital multinacional- El acuerdo social, la redistribución y las metas consensuadas de mediano y largo plazo- Educación y modelo productivo. Capacitación, formación e innovación tecnológica
CONSTRUCCION CULTURAL	La recuperación de la autoestima de los argentinos y la reconstrucción de una cultura del esfuerzo y del trabajo

A partir de la crisis global y las últimas elecciones legislativas se abre el debate acerca de una nueva agenda en las políticas públicas: en ésta será fundamental el debate público, el diálogo social, la formación de consensos y la participación para la construcción de una visión concertada en el marco de la cual definir metas de mediano y largo plazo.

² Elaborado en base a Nafría, G. y Sette, E. (2007) "El Proceso del Plan Estratégico: Argentina del Bicentenario". Mimeo.

Este escenario refuerza la centralidad del diseño y la implementación articulada y complementaria de las políticas públicas. (García Delgado, 2009)

El contexto en el que se desenvuelven las organizaciones públicas y sin fines de lucro se ha tornado no sólo incierto sino también fuertemente interconectado. Es preciso, entonces, que las organizaciones públicas y sin fines de lucro -y las comunidades- piensen y actúen estratégicamente (Bryson, 1995)

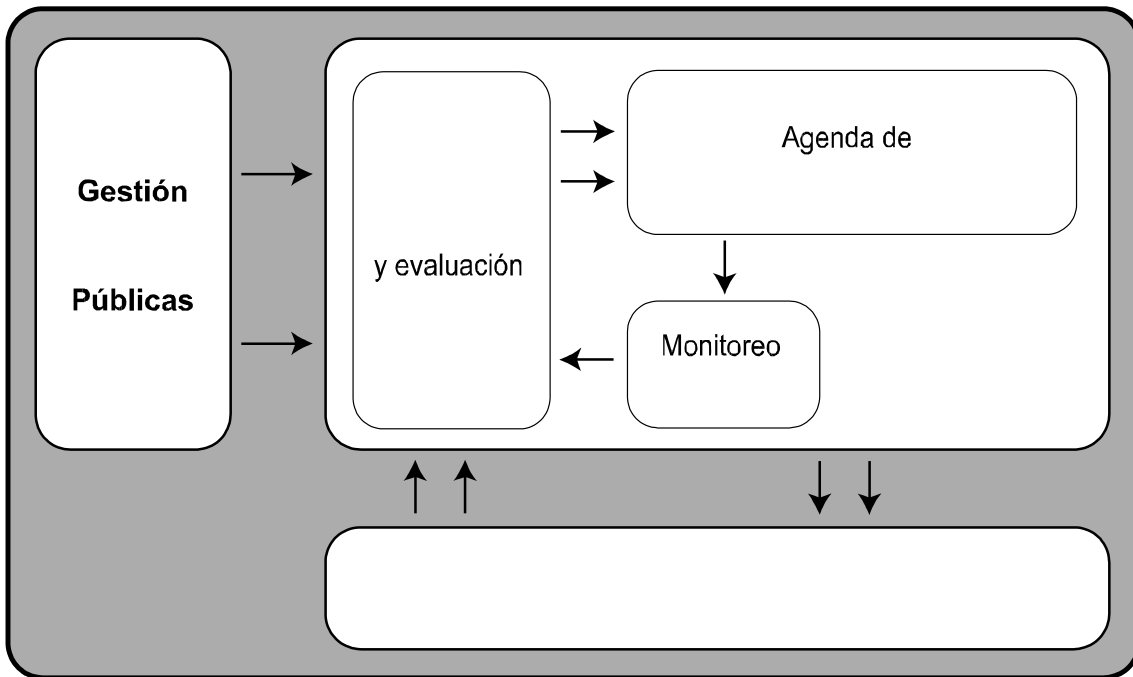
Para ello es necesario crear en la administración pública las condiciones para desarrollar metodologías que permitan introducir la visión estratégica en la planificación y gestión de las políticas públicas, tanto a nivel nacional como regional, inscribir las políticas en escenarios cambiantes con nuevos modelos y tecnologías de gestión, integrar políticas, programas y proyectos en un entramado de objetivos e intereses comunes sociales e institucionales.

La gestión institucional debe orientar un proceso eficiente de formulación, monitoreo, evaluación y retroalimentación de las políticas públicas; gestionar sistemas de información estratégica; crear unidades de análisis de políticas y evaluar sistemáticamente sus impactos.

La instauración de esta nueva visión plantea la necesidad de implementar un proceso de gestión integral de políticas que comprenda: la formulación de estrategias, programas, proyectos, acciones y operatorias; su articulación con los niveles de decisión política; la identificación de los proyectos compatibles con la formulación estratégica; el seguimiento y evaluación de la ejecución, la definición de parámetros contrastables que permitan medir el plan, y la comunicación que dinamice el proceso al generar canales de retroalimentación interna y externa.

En los cuadros siguientes se presenta la gestión integral de políticas públicas como un proceso que, desde una visión estratégica, identifica los problemas, las necesidades y demandas, el entramado de objetivos e intereses sectoriales involucrados, los proyectos destinados a dar respuesta a los problemas y permite visualizar el destino de la obra de gobierno, su significación política y la significación social para las comunidades.

GESTIÓN INTEGRAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS³



GESTIÓN INTEGRAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS

PROCESAMIENTO Y EVALUACIÓN	REQUISITOS DE AGENDA	AGENDA EJECUTIVA	MONITOREO Y SEGUIMIENTO	PLAN COMUNIC
<ul style="list-style-type: none"> Sistema de información para la toma de decisiones. Metodologías e instrumentos para el relevamiento de necesidades. Identificación de cuestiones / problemas Sistema de emprendimientos / programas y proyectos estructurantes del desarrollo. Participación comunitaria durante el ciclo de proyectos. Evaluación técnica y de finanzas de los Proyectos de Inversión. 	<ul style="list-style-type: none"> Articulación entre los decisores de Gobierno para la ponderación y verificación de criterios de políticas. Ámbitos de debate público para evaluación de políticas Procesamiento de nuevas demandas instit. y sociales. Acerdos múltiples entre inst., entes y organismos públicos, privados y comunitarios de orden local, nacional o internacional. Nueva configuración en la agenda de políticas públicas 	<ul style="list-style-type: none"> Banco de proyectos. Ejecución de acciones, proyectos y programas. Transformación y actualización de normativas. Ejecución de proyectos. Gestión financiera y presupuestaria. Control de gobierno. 	<ul style="list-style-type: none"> Control por resultados. (Revisión de políticas con programas) Monitoreo y seguimiento para la toma de decisiones. Integración de niveles político-técnico-administrativo, para el control de gestión físico y presupuestario. Mecanismos de control social de la gestión. Evaluación del impacto de la acción de gobierno. Nuevos programas (Procesamiento y evaluación). 	<ul style="list-style-type: none"> Planificación comunicacional. Definición de la forma comunicacional de las políticas. Programa de comunicación institucional. Seguimiento y evaluación.

³ Citado en Nafría, G (2008) "La transformación y modernización del Estado. Cuaderno de Actualización Cooperativa N° 5 - Nafría, G.(2009) En colaboración: "Gestión de Políticas. Infraestructura y Servicios Públicos" Ministerio de Infraestructura.

LA GESTION INTEGRAL A NIVEL LOCAL/REGIONAL

El desarrollo local ya no puede pensarse exclusivamente en relación al ámbito municipal, desvinculado del contexto provincial, nacional y global; el rol del municipio y el desarrollo local no pueden pensarse exclusivamente en relación al ámbito municipal. “...los tres niveles son necesarios y deben articularse: un desarrollo local ‘protagónico’, con un desarrollo nacional ‘sustentable e inclusivo’ y un regionalismo de carácter ‘integral’. (García Delgado, Casalis, 2006)

El principio de regionalización se basa en el complemento de estrategias de desarrollo para optimizar y racionalizar los entornos socio-productivos, socio-políticos y socio-culturales de los territorios, ya que “...el desarrollo local desde lo local no puede ser un modo de desarrollo generalizado sino una excepción, a menos que instancias supralocales –regionales, nacionales- lo promuevan y articulen horizontalmente para potenciarlo ante las fuerzas del mercado global”⁴.

En este sentido, las regiones y microregiones son espacios social y económicamente identificables y sobre los cuales concurren un conjunto de administraciones, agencias y autoridades con capacidad gestora, y por encima de su coherencia física y funcional constituyen un hecho político que sólo adquiere entidad cuando están dotadas de una planificación y gestión legitimada por las fuerzas políticas, empresariales y ciudadanas que en ellas conviven.

Es necesario resaltar la “importancia estratégica de lo local como centro de gestión de lo global en sus tres ámbitos: productividad y competitividad económica; integración socio cultural; representación y gestión políticas” (Borja y Castells, 1997)

Bajo esta concepción está implícita la búsqueda de nuevos procedimientos para la implementación de estrategias de desarrollo regional, dado que la regionalización se fundamenta en razones que posibilitan:

⁴Coraggio, J. L (1998) “Economía Popular Urbana: Una nueva perspectiva para el desarrollo local”. Programa de Desarrollo Local. Colección Extensión N° 3. Universidad de General Belgrano. Buenos Aires.

- La participación de los distritos, los municipios y las comunidades involucradas, en ámbitos de trabajo adecuados en tamaño, e intereses comunes que faciliten prefigurar obras y proyectos.
- El logro de objetivos comunes y la creación de áreas de nueva oportunidad de inversiones microrregionales y regionales compatibles con los nuevos escenarios de desarrollo provinciales, nacionales y transnacionales
- La generación, coordinación y articulación de programas y proyectos de y entre las regiones para el logro de objetivos de políticas y de vinculación entre sectores externos, de gobierno, privada y comunitaria.
- La gestión integrada de políticas, programas, proyectos, iniciativas municipales e intermunicipales, eficacia en la asignación de recursos públicos y privados y equilibrio territorial y ambiental.
- La evaluación y control permanente de las acciones y resultados de iniciativas públicas y privadas que inciden sobre el territorio y su desarrollo integrado.

En el marco del desarrollo local y la regionalización planteados, la gestión de políticas públicas a nivel local/regional, requiere mecanismos de articulación para transitar hacia una forma de gobernar basada en la cooperación y la horizontalidad. (Cravacuore, Ilari, Villar)

El camino en este proceso, en un escenario caracterizado por el rol tradicional de los municipios, la sectorialidad de las políticas, la débil articulación de actores para la concertación de acciones, la escasa tradición de participación de las comunidades y las dificultades en la búsqueda de alternativas de financiamiento, implica la necesidad de abordar de forma integral el ciclo de las políticas públicas locales; generar metodologías de diagnóstico y planificación y definir instancias de articulación local/ regional que permitan:

LA GESTIÓN INTEGRAL LOCAL/REGIONAL

GENERAR ÁMBITOS Y MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN

DISEÑAR METODOLOGÍAS E INSTRUMENTOS DE RELEVAMIENTO PARA REALIZAR DIAGNÓSTICOS SOBRE PROBLEMAS, DEMANDAS Y NECESIDADES

LIDERAR LA IMPLEMENTACIÓN DE LOS PROGRAMAS Y PROYECTOS, LA IDENTIFICACIÓN DE FUENTES DE FINANCIAMIENTO, LA ARTICULACIÓN CON LA RED DE ACTORES SOCIALES E INSTITUCIONALES

IMPLEMENTAR EL SEGUIMIENTO Y MONITOREO DE LOS PROGRAMAS PARA RETROALIMENTAR EL CICLO DE LAS POLÍTICAS

DISEÑAR UN PLAN DE COMUNICACIÓN, A FIN DE GENERAR EL NIVEL SUFICIENTE DE CONOCIMIENTO DE LOS PROGRAMAS Y PROYECTOS, TANTO INTERNAMENTE COMO EN EL CONJUNTO DE LOS ACTORES SOCIALES E INSTITUCIONALES

LA EXPERIENCIA DE LA MICROREGIÓN SUR DE LA PROVINCIA DE ENTRE RÍOS.⁵

La Microregión del Sur de la Provincia de Entre Ríos esta integrada por los Municipios de Larroque, Undinarrain, Gilbert, y Aldea San Antonio y se encuentra inserta en el marco de la Región Centro de la República Argentina, conformada por las provincias de Córdoba, Entre Ríos y Santa Fe.

El proyecto se inicia en abril de 2004, con el objetivo estratégico de transferir la experiencia de desarrollo local y microregional llevada a cabo a lo largo de los últimos diez años en el sur de la Provincia de Córdoba particularmente en la Gestión Integral del Municipio de la Ciudad de Río Cuarto y su articulación, con los dieciséis Municipios del Departamento del mismo nombre de la Provincia de Córdoba.

La conformación de la Microregión se realizó por medio de un Acta Acuerdo refrendada por Ordenanza Municipal. En la misma los Municipios integrantes consensuaron los siguientes objetivos:

Identificar requerimientos de fortalecimiento institucional, capacitación y asistencia técnica.

⁵ Elaborado en base a: González, M, Checure P (2005) "De la Creación al Crecimiento". Microregión del sur entrerriano. Informe Anual de Gestión

Constituir Sociedades de Estado y/o de economía mixta u otras figuras jurídicas asociativas para ejecutar las acciones.

Diseñar en forma conjunta políticas activas para la Microregión.

Crear una Agencia de Desarrollo Regional.

Crear una Agencia de Empleo Microregional.

Integrar a las Juntas de Gobierno, ONGs, entidades autárquicas municipales y empresas, a las tareas de la Microregión.

Promover la imagen de la Microregión a nivel provincial, nacional e internacional.

Definir una estrategia de acción para el corto y mediano plazo fundada en tres ejes:

Primer Eje: Programa de cooperación, asistencia técnica y capacitación en herramientas de gestión local.

Identificar los puntos críticos de gestión y sus posibles alternativas de solución en función de las herramientas de gestión existentes en el territorio.

Brindar herramientas innovadoras de gestión a nivel local, en el marco de acciones de asociativismo y de cooperación intermunicipal e intrarregional.

Capacitar a promotores socio-económicos para el desarrollo local.

Segundo Eje: Programa de intercambio de experiencias innovadoras de gestión local a nivel provincial y nacional.

Generar entre las microregiones provinciales, un intercambio de experiencias de gestión, con la participación de los actores involucrados en cada programa.

Tercer Eje: Programa de Cooperación Internacional a nivel de Gobiernos Locales con la Región del Veneto – Italia.

Crear un vínculo institucional entre representantes de la provincia de Entre Ríos y de la Región Véneto, al máximo nivel de Gobierno y plasmado a través de un convenio marco de cooperación entre ambos.

Generar acercamientos Municipio-Municipio, en base a las realidades y a las características de cada uno de ellos, analizando la posibilidad de alcanzar acuerdos de hermanamiento y precisando las acciones más importantes que puedan iniciarse en el corto plazo.

EVALUACIÓN DE LA EXPERIENCIA MICROREGIÓN SUR EN EL MARCO DE GESTIÓN INTEGRAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS

En el proceso de conformación de la Microregión del Sur de la provincia de Entre Ríos, concebida como una etapa superadora de los intercambios institucionales, comerciales, educativos, sociales y de servicios que los municipios y las juntas de gobierno de la región realizaban hasta el momento, tuvieron un papel protagónico los aspectos históricos y culturales que conforman la identidad de sus comunidades así como la consideración del componente territorial. (Arocena, 1995). La dimensión microregional incorpora así, una “territorialidad” de características supramunicipales (Vitalone, 2007) donde se complementan factores culturales, sociales, políticos, económicos y ambientales que posibilitan el éxito de estos procesos.

A continuación se realiza un análisis que permite identificar los resultados alcanzados en la implementación de la experiencia Microregión sur en el marco de la gestión integral de políticas locales/regionales.

LA GESTIÓN INTEGRAL LOCAL/REGIONAL

GENERAR ÁMBITOS Y MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN

El rol activo asumido por los actores locales y regionales tuvo un carácter central en la construcción de “abajo hacia arriba” que permitió consensuar objetivos comunes y sostenerlos en el tiempo.

La legitimidad del proceso de conformación de la Microregión Sur se funda en la creación de ámbitos apropiados de participación de todos los actores involucrados.

Se generaron mecanismos de participación a través de una programación sistemática y periódica de encuentros microregionales (talleres, seminarios, conferencias) que permitieron, a partir de los objetivos planteados, identificar problemas y demandas, definir proyectos, consensuar y priorizar su ejecución.

Esta dinámica permitió integrar todos los intereses, mediarlos a través de acciones de negociación y concertación, articularlos y acordarlos para construir una visión estratégica que reflejara los resultados de este proceso colectivo en la identificación de programas y proyectos.

DISEÑAR METODOLOGÍAS E INSTRUMENTOS DE RELEVAMIENTO PARA REALIZAR DIAGNÓSTICOS SOBRE PROBLEMAS, DEMANDAS Y NECESIDADES

A fin de fortalecer la información de base para construir diagnósticos se llevó a cabo un relevamiento de la situación de las potencialidades y de la capacidad instalada existente en la Microregión.

Como resultado de la creación de la Agencia de Desarrollo Regional surgió una Base de Datos Unificada, sustento junto a la participación empresaria, para la determinación de las necesidades de formación de recursos humanos, a nivel gerencial y operativo de las empresas y los municipios.

Se realizó un relevamiento económico de las empresas existentes y especialmente de las necesidades de capacitación empresaria y de formación en oficios, de acuerdo a los sectores económicos de mayor dinamismo a nivel microregional, como así también, de aquellos sectores que podrían generar un nuevo perfil económico de la región, como visión estratégica a mediano y largo plazo.

Del análisis de la información de relevamiento surgió el diagnóstico sobre la necesidad de emprender acciones de capacitación en sectores económicos y desarrollar actividades en campos específicos de formación.

LIDERAR LA IMPLEMENTACIÓN DE LOS PROGRAMAS Y PROYECTOS, LA IDENTIFICACIÓN DE FUENTES DE FINANCIAMIENTO, LA ARTICULACIÓN CON LA RED DE ACTORES SOCIALES E INSTITUCIONALES

El proceso impulsó la creación de nuevos roles para los gobiernos municipales, como promotor del desarrollo local y facilitador de gestiones y acciones tendientes a mejorar la capacidad de negociación y de emprendimiento de los empresarios,

las cooperativas, las organizaciones sociales y las instituciones representativas de la comunidad. (González; Checura; Altschuler, 2008)

El desempeño de este rol permitió, además, la articulación con actores de otros niveles de gobierno, tanto del ámbito nacional como del ámbito provincial y local, fortaleció la cooperación interjurisdiccional y reforzó la proyección regional y provincial de la Microregión, concretándose en:

La identificación y coordinación en el territorio de los programas y proyectos nacionales y provinciales existentes, orientados al desarrollo local y el seguimiento en la implementación de los proyectos de inversión.

La gestión e implementación del Programa “Mas y Mejor Trabajo” del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de la Nación (MTSS)

La creación de la Agencia Microregional de Empleo y la gestión y coordinación de Programas de Capacitación Microregional.

El Convenio Marco firmado con IRAM (Instituto Argentina de Normalización), para certificación de Calidad en la Microregión y las acciones de fortalecimiento institucional, capacitación, y asistencia técnica destinadas a la gestión municipal y el sector empresario.

El trabajo conjunto de ADEL (Asociación de Empresarios de Larroque) y EPPE (Ente para la Promoción de la Producción y el Empleo) en un Ente Único para la Microregión.

La conformación de la Asociación Veneta de la Microregión Sur de Entre Ríos, la Misión Internacional a la Región del Veneto-Italia y la recepción de delegaciones internacionales del Veneto. (intendentes, funcionarios y empresarios).

La articulación de políticas conjuntas en los ámbitos de Vivienda, Medio Ambiente y Legislación municipal.

La integración en la promoción turística: Circuito Pueblos del Sur, Turismo rural y agroturismo.

IMPLEMENTAR EL SEGUIMIENTO Y MONITOREO DE LOS PROGRAMAS PARA RETROALIMENTAR EL CICLO DE LAS POLÍTICAS

A lo largo de la implementación de los proyectos identificados, se presentaron dificultades que generaron la necesidad de reorientar las estrategias, adaptándolas a las nuevas realidades políticas, institucionales y de financiamiento. La búsqueda de financiamiento alternativo, la gestión de inversiones externas, la internacionalización de la Microregión, y el fuerte compromiso de los actores locales en el sentido de dar continuidad al proceso iniciado, resultó en la generación de proyectos de inversión de empresas venetas en la Microregión. (AGREX-Cooperativa Urdinarrain)

DISEÑAR UN PLAN DE COMUNICACIÓN, A FIN DE GENERAR EL NIVEL SUFICIENTE DE CONOCIMIENTO DE LOS PROGRAMAS Y PROYECTOS, TANTO INTERNAMENTE COMO EN EL CONJUNTO DE LOS ACTORES SOCIALES E INSTITUCIONALES

Se definió una imagen institucional acordada por todos los integrantes de la Microregión y del resto de las instituciones participantes, así como el registro del nombre para la página web.

Se logró diferenciar a la Microregión, frente a otras microregiones del país, a partir del material de divulgación, la gráfica, los diversos audiovisuales y los stand promocionales

La firma del convenio con el IRAM, posicionó a la Microregión, como un escenario de crecimiento conjunto, de internacionalización y oportunidad.

CONCLUSIÓN

La transición hacia el rol del Municipio como articulador de actores, acciones y proyectos con visión integral y enfoque local/regional es una tarea compleja, con limitaciones y dificultades.

Sin embargo existen iniciativas que frente al desafío adoptaron estrategias innovadoras y obtuvieron, no sin esfuerzos, avances y resultados.

El tránsito en esta transformación gradual debe desarrollarse en un proceso que contribuya a: concientizar y sensibilizar a los representantes de los sectores públicos provinciales y municipales, respecto de la necesidad de impulsar estrategias de desarrollo planificadas y gestionadas local y regionalmente; fortalecer la capacidad de los actores sociales y agentes públicos para participar de manera coordinada en el diseño y gestión de políticas públicas orientadas al desarrollo regional y local y facilitar el surgimiento mecanismos de coordinación y articulación eficaz de los programas y proyectos de escala regional, entre agentes político-administrativos y agentes de la sociedad local.

|BIBLIOGRAFIA⁶

García Delgado D, Casalis A (2006) “Desarrollo local protagónico y proyecto nacional” en “El desarrollo local en el eje de la Política Social”. Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, Buenos Aires.

García Delgado, Daniel (2009) Crisis Global. Políticas publicas en una era de incertidumbre (Parte 3) FLACSO.

Bryson John (1995): “Strategic Planning for Public and Nonprofit Organizations”. Jossey-Bass. San Francisco.

Cravacuore, D. Villar, A, Ilari, S: “Articulación en la gestión municipal. Actores y políticas”. Universidad Nacional de Quilmes

Borja, J y Castells, M (1997): “Local y global”. Taurus, Madrid,

Arocena, José (1995): El desarrollo local: un desafío contemporáneo. Centro Latinoamericano de Economía Humana (CLAEH) - Universidad Católica del Uruguay – Editorial Nueva Sociedad. Caracas (Venezuela)

Vitalone, Cristina (2006): “Integración física del territorio bonaerense” Informe Integrar. IIL-UNLP.

González, M; Checura, P; Altschuler, B. (2008): “La experiencia de la Microregión Sur de Entre Ríos. Creando una nueva cultura empresaria en los actores publico-privados de Municipios pequeños y medianos argentinos”. Revista Internacional Pueblos y Fronteras. UNAM.

Aguilar Villanueva, Luis (1996): “La implementación de las políticas públicas”. Estudio Introductorio. Grupo Editorial Porrúa. México.

⁶ **Agradecimientos**

Al Ing. Manuel González por el aporte de sus experiencias en procesos de transformación local/regional.

A la Sra. Pilar Fragueiro y DCV Paola Peiró por la colaboración en el diseño final del documento.