

**X Seminario de RedMuni:
EXPERIENCIAS DEL PNUD PARA EL FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL
DE LOS GOBIERNOS LOCALES Y EL DESARROLLO DE ECONOMÍAS
ASOCIATIVAS**

13 y 14 de agosto de 2009

Elizabeth Pirker, Paola Bohórquez.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)

Elizabeth.pirker@undp.org; paola.bohorquez@undp.org

I. Introducción

El PNUD, a través del área de Desarrollo Productivo, tiene una serie de estrategias e intervenciones vinculadas al ámbito de los gobiernos locales y centros académicos.

En el año 2004, se crea el esta área programática con el objetivo de apoyar estrategias de promoción a la producción tendientes a favorecer el proceso de crecimiento económico, equitativo y sostenible en el largo plazo.

Se apoyan las iniciativas productivas que aumentan el empleo, dan nuevas oportunidades a la población pobre y a los sectores excluidos y generan condiciones de progreso social a nivel local y regional. Las iniciativas actúan sobre las causas y no sólo sobre los efectos del desempleo, la pobreza, la desigualdad y la exclusión social.

Particularmente, se privilegian proyectos que promuevan un mayor equilibrio territorial del desarrollo económico.

La estrategia del área puede estilizarse en tres líneas de acción:

La primera está focalizada en la **expansión y sostenibilidad de las micro, pequeñas y medianas empresa** dado en nuestro país constituyen el principal tejido empresarial. En particular, se apoyan iniciativas que promuevan el asociativismo entre empresas, el desarrollo de redes productivas y el fortalecimiento de cadenas de valor a nivel local, provincial y regional. El objetivo es que las empresas a partir del aprovechamiento de las ventajas dinámicas territoriales mejoren su competitividad y accedan a los mercados regionales, nacionales e internacionales.

La segunda está asociada a la **promoción de mercados financieros inclusivos** que permitan el desarrollo de emprendimientos productivos de

pequeña escala tendientes a mejorar las condiciones de empleo y los niveles de ingresos de los sectores vulnerables, especialmente en áreas de mayor concentración de pobreza.

Asimismo, se colabora con el BCRA para adecuar el marco normativo existente a la actividad microfinanciera.

Particularmente, en el marco del desarrollo de las **economías regionales y locales**, el PNUD impulsa el desarrollo de planes estratégicos de desarrollo productivo a nivel local y propicia la creación de espacios institucionales regionales para que los gobiernos subnacionales definan ejes de desarrollo desde una perspectiva del alcance de los ODM locales

Es importante, destacar algunos criterios comprendidos dentro las estrategias de desarrollo local productivo:

- * Impacto: las estrategias de intervención deberán fortalecer al sistema en su conjunto involucrando a todos los actores relevantes a los efectos de contribuir a la reducción de la pobreza de la forma más significativa posible.
- *Sustentabilidad: la estrategia de intervención debe fortalecer las capacidades locales de forma tal de que las actividades persistan en el largo plazo sin la necesidad de los recursos externos para mantenerse.
- * Replicabilidad de las experiencias: que la experiencia generada pueda ser reproducida en otras regiones o localidades, a partir de las lecciones aprendidas e incorporando los componentes y elementos que la hagan pertinente a realidad local.
- * Estrategia de Salida: se debe asegurar la transferencia de las nuevas capacidades aprendidas durante la ejecución del proyecto al organismo encargado de la implementación a nivel local. Se deben crear las condiciones para que una vez concluido el proyecto de desarrollo y finalizada la asistencia del PNUD puedan seguir desarrollándose las actividades.

El area articula su trabajo con: organismos del Gobierno Nacional, Provincial y Municipal, otras Agencias de Naciones Unidas, actores del el sector privado, organizaciones de la sociedad civil (OSCs), entre otros.

Considerando los proyectos que integran la cartera del área, pueden destacarse las siguientes iniciativas vinculadas a la temática del desarrollo productivo local:

- “Programa de Crédito para el desarrollo de la producción y el empleo en la Provincia San Juan”: el objetivo es apoyar el crecimiento económico y la generación de empleo mejorando la competitividad de las cadenas productivas.

Es ejecutado por la Agencia de Desarrollo de San Juan dependiente del Ministerio de la Producción y financiado por el BID

- “Acciones para la reducción de la pobreza y mejorar las condiciones de vida de madres y niños en Argentina, Paraguay y Uruguay”. El proyecto tiene como objetivo principal el desarrollo de un modelo de gestión de programas de microcréditos. Bajo este objetivo brinda asistencia técnica y financiera para el desarrollo de instituciones locales de microcrédito en la región crítica del país.

Las provincias son: Tucumán, Misiones, Formosa, Chaco, Jujuy, Salta, Catamarca, Santiago del Estero y Corrientes. Es ejecutado por el PNUD y financiado por el Gobierno de Italia. A la fecha,

- “Sistemas Productivos Locales - Promoción de Clusters y Redes Productivas con impacto en el Desarrollo Regional”. El objetivo es mejorar la capacidad competitiva de los sistemas productivos locales a través del fortalecimiento de los vínculos y cooperación a nivel local de las MyPyMEs. Tiene dos líneas de financiamiento: “Planes de Fortalecimiento Asociativos” y “Planes de Inversión”.

Es financiado por el Gobierno Nacional y ejecutado por la Subsecretaría PyMe y Desarrollo Regional del Ministerio de la Producción.

- “Desarrollo Productivo Local. Convocatoria a presentación de proyectos”. El proyecto es ejecutado y financiado por el PNUD. Tiene por objetivo es gestar un stock de Planes Estratégicos de Desarrollo Productivo (PEDP) para localidades y microrregiones en el interior del país.

Dada las características de la presente convocatoria, en este trabajo se describirá algunos aprendizajes de experiencias realizadas en esta materia, tomando en particular el caso del “Proyecto Convocatoria para la Formulación de Planes Estratégicos de Desarrollo Productivo (PEDP) que se encuentra aún en etapa plena de ejecución.

II. Convocatoria para la formulación de Planes Estratégicos de Desarrollo Productivo Local.

El proyecto se fundamenta en las siguientes líneas de acción:

Definición y consolidación del giro estratégico puesto en marcha a partir del año 2004 que prioriza la provisión de servicios de asistencia técnica con contenidos sustantivos por parte del PNUD al Sector Público Argentino.

La necesidad de generar productos de conocimiento propios que definan un perfil de oferta de servicios distintivos para los objetivos estratégicos del PNUD, derivados del desarrollo humano en sentido amplio.

La importancia de que el PNUD asuma un rol pro-activo en la generación y gestión de proyectos .

La conveniencia de descentralizar progresivamente el ámbito de gestión de proyectos en las administraciones públicas sub-nacionales para actuar más cerca de los destinatarios finales de las políticas públicas y para minimizar los vaivenes derivados de los recambios políticos periódicos.

La necesidad de desarrollar iniciativas que permitan alcanzar los ODMs tanto a nivel nacional como en los niveles locales provincial y municipal.

El enfoque para el diseño del proyecto consideró que, si bien en Argentina hay poco más de 2.100 municipios, sólo alrededor de 400 cuentan con más de 10.000 habitantes, tamaño éste considerado mínimo para pensar en la formulación e implementación de PEDPs¹.

¹ La bibliografía relacionada con el diseño de políticas para promover el desarrollo local, señala que se debe considerar como primer elemento la dimensión del territorio. En Argentina, la mayoría de los gobiernos locales son de pequeña dimensión lo cual trae aparejado problemas de tamaño y de escala. El grueso de las unidades administrativas de las localidades chicas no cuentan con recursos suficientes y capacidad de gestión (condiciones técnicas y organizativas) para encarar acciones de desarrollo local. (Carlo Ferraro, 2003)

Distintas investigaciones sobre desarrollo local en Argentina², estiman que sólo 5% de los municipios argentinos cuentan con un perfil productivo definido en evolución positiva. El resto se encuentra en alguna de las siguientes tres situaciones:

- a) sin perfil productivo definido, más allá que de hecho sustente actividades económicas desarticuladas e inconexas en la mayoría de los casos;
- b) con perfil productivo en crisis traumática, como es el caso de las localidades en las que desapareció la actividad principal que definía su perfil (por ej. levantamiento de ramales ferroviarios o de explotaciones petroleras), y
- c) con perfil definido en crisis paulatina (localidades agrícolas con gran emigración poblacional o zonas mineras en agotamiento).

Esto implica que la gran mayoría de los municipios argentinos carecen de un PEDP que les permita orientar sus políticas de apoyo al desarrollo de actividades coherentes con un perfil de comunidad que en muchos casos tampoco está formulado ni consensuado. Contar con un PEDP formulado y consensuado no garantiza por sí mismo el desarrollo sustentable de una localidad o una micro-región pero puede constituir la condición básica para que la comunidad en su conjunto movilice sus recursos y sus gestiones en pos de un objetivo en común, que además sentaría las bases para una mejor calidad de gobernabilidad local.

La implementación de esta iniciativa se llevará a cabo en un plazo de ejecución estimado de 6 meses.

La Secretaría de Asuntos Municipales del Ministerio del Interior consideraría esta experiencia como una prueba piloto para el futuro diseño de políticas públicas. Por ello, una eventual segunda etapa de esta propuesta podrá consistir en la implementación de los PEDP que hayan sido formulados mediante proyectos con modalidad de ejecución NEX mediante costos

² “Los ejes centrales de desarrollo local en Argentina”. Daniel Arroyo. Año 2004.
“Desarrollo productivo local en Argentina”. Carlo Ferraro. Estudio 1.EG.33.3 Componente B; Préstamo BID 925/OC-AR. Coordinación del Estudio: Oficina de la CEPAL-ONU en Bs. As. a solicitud de la Secretaría de Política Económica, Ministerio de Economía de la Nación.

compartidos entre Nación, las administraciones locales, el PNUD y eventualmente instituciones financieras nacionales e internacionales con líneas crediticias para desarrollo local.

Dependiendo del éxito de esta primera versión también puede pensarse en ampliarla para los conglomerados de más de 500.000 habitantes excluidos de esta primera etapa.

II.a. Desarrollo de la Convocatoria para la formulación de PEDP

A partir del 15 de septiembre 2008 se dio inicio a la ejecución del proyecto. En primer término, se conformó la Unidad Ejecutora dependiente del Área de Desarrollo Productivo y se elaboraron los distintos documentos que formalizan las normas internas de funcionamiento: i) Reglamento Operativo; ii) Bases de la convocatoria; iii) Formularios para la presentación de propuestas; iv) Instrumentos de evaluación.

El día 30 de octubre 2008 se formalizó la constitución del Comité de Selección y Seguimiento integrado por un representante por cada una de las siguientes instituciones:

- Área Desarrollo Productivo PNUD
- Comisión Económica para América Latina (CEPAL)
- Federación Argentina de Municipios
- Organización Internacional del Trabajo (OIT)
- Secretaría de Asuntos Municipales del Ministerio del Interior de la Nación
- Secretaría de Programación Económica del Ministerio de Economía de la Nación

En su primera sesión, el Comité aprobó los documentos normativos y el llamado a concurso para la formulación de Planes Estratégicos de Desarrollo Productivo de acuerdo a la siguiente categorización:

- Categoría A : localidades de 100.001 a 500.000 habitantes
- Categoría B localidades de 50.001 a 100.000 habitantes
- Categoría C localidades de hasta 50.000 habitantes que conformen una microrregión integrada por dos o más localidades de las cuales al menos una tenga más de 10.000 habitantes

Asimismo, en las bases de la convocatoria se establecieron como beneficiarios de las donaciones PNUD a las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC), las que debían contar con un compromiso de las autoridades comunales de la/s localidad/es involucrada/s en la propuesta.

Los criterios de Selección establecidos en las Bases derivan de los enunciados del PRODOC que postula ponderar, además de la evaluación técnico-institucional, los siguientes aspectos:

- Las propuestas que involucren a ciudades del denominado Norte Grande Argentino.
- Las propuestas que no involucren a ciudades capitales de provincias.
- Las que involucren la mayor participación de actores privados de la sociedad local en instancias de concertación público/privada.
- Las que propongan la identificación inicial de fuentes de financiación para la ejecución del PEDP.
- Las que contemplen el desarrollo de mecanismos de medición de impacto ambiental del PEDP.
- Las que prevean el desarrollo de un enfoque de género para la formulación del PEDP.

Para apoyar y difundir la iniciativa se propuso la realización de un Taller Informativo para el día 15 de diciembre 2008, a posteriori de la publicación del aviso de apertura de la Convocatoria, a fin de presentar las Bases y brindar orientación técnica a las OSCs interesadas.

Al cierre de la convocatoria (prorrogada hasta el 23/2/09) ingresaron en término un total de 97 propuestas, de las cuales una desistió de su presentación y 15 no fueron admitidas por no cumplir las condiciones previstas en las Bases.

Resumen propuestas presentadas Según Categorías

Categoría	Universo potencial (Nº localidades)	Propuestas presentadas (Nº)	Propuestas admitidas (Nº)	Recursos disponibles USD
A	22	7	6 (7%)	30.000 (18%)
B	35	20	17 (21%)	70.000 (42%)
C	400	70	58 (72%)	67.500 (40%)
TOTAL	457	97	81	167.500

La distribución geográfica por provincias del total presentado y admitido es la siguiente

Propuestas presentadas por provincia

Provincia	Nº propuestas presentadas	Nº propuestas admitidas
Buenos Aires	15	13
Catamarca	3	3
Chaco	3	2
Chubut *	3	1
Córdoba	7	7
Corrientes	4	3
Entre Ríos	9	7
Formosa	2	2
Jujuy	7	6
La Rioja	1	
Mendoza	4	3
Misiones	12	12
Río Negro *	5	4
Salta	6	3
San Juan	3	3
Santa Cruz	2	2
Santa Fe	6	5
Santiago del Estero	3	2
Tucumán	3	3
Total	97*	81*

*Chubut y Río Negro participan en una misma microrregión -se deja indicado pero no se duplica en el total

La convocatoria concitó el interés de **307** localidades pertenecientes a **19 provincias**, lo que revela una importante difusión en el país (solamente no

presentaron iniciativas Tierra del Fuego, Neuquén, San Luis, La Pampa). Las localidades pertenecientes al **Norte Grande** se encuentran involucradas en **43 propuestas** (44%), destacándose en primer término Misiones (12% del total).

Participaron de la convocatoria **89 OSCs**, de acuerdo a la siguientes tipologías: Universidades y Fundaciones Universitarias (10); Asociaciones civiles (20); Agencias y Corporaciones de Desarrollo (8); Fundaciones (21), Centros de Estudio e Institutos (15); Cooperativas y Cámaras Empresarias (8); Otros (7).

II.b. Análisis de resultados del proceso de evaluación

La evaluación estuvo planteada en dos dimensiones: 1. técnica y de priorizaciones y 2. institucional. La evaluación técnica incluye una sección que analiza las cualidades de presentación relativas a:

a. Evaluación técnica (50 puntos)

- consistencia del diagnóstico 0 a 15 puntos
- metodología de trabajo 0 a 10 puntos
- plan de actividades 0 a 15 puntos
- impacto local del PEDP en términos de consecución de metas de los ODM 0 a 10 puntos

Sólo aquellos con puntaje igual o mayor a 30 pasan a la instancia de priorización que contempla:

b. Priorizaciones (50 puntos)

- localizarse en ciudades del denominado Norte Grande: 0 ó 20 puntos
- que no involucre ciudades capitales de provincias: 0 ó 10 puntos
- contemplar aspectos vinculados al impacto ambiental: 0 a 10 puntos

- incorporar el enfoque de género en la formulación del PEDP: 0 a 10 puntos

Por último, las propuestas con puntaje igual o superior a 70 son sometidos a la evaluación de riesgo institucional que toma en cuenta los siguientes criterios:

- c. Aspectos institucionales de la OSC
 - Antecedentes en formulación o gestión de proyectos afines 0 a 10 puntos
 - Capacidad gerencial de la organización 0 a 10 puntos
 - Capacidad técnica del equipo de trabajo 0 a 20 puntos
 - Experiencia de trabajo con gobiernos locales, microrregiones y territorio propuesto 0 a 20 puntos
- d. Aspectos institucionales del gobierno local o la microrregión
 - Capacidad institucional y operativa para implementar el PEDP 0 a 25 puntos
 - Disponibilidad de fuentes de financiamiento para la etapa de implementación del PEDP 0 a 15 puntos

Las evaluaciones técnicas fueron realizadas por profesionales externos que utilizaron los formularios provistos por PNUD, elevándose sus dictámenes a consideración del Comité de Selección y Seguimiento. Sobre la base de las evaluaciones aprobadas por el Comité, la Unidad Ejecutora debía elaborar el orden de mérito para la asignación de las donaciones.

Las 39 propuestas aprobadas pasaron luego a la instancia de evaluación institucional (OSC y gobierno local) que desestimó 6 y permitió ordenar el conjunto restante según puntaje en cada categoría.

Distribución provincial Del Orden de Mérito

Provincia	Nº propuestas aprobadas ET	Nº propuestas en orden de mérito
Buenos Aires	-	-
Catamarca	2	2

Chaco	2	2
Chubut *	1	1
Córdoba	2	2
Corrientes	2	2
Entre Ríos	3	2
Formosa	1	1
Jujuy	4	2
Mendoza	1	-
Misiones	7	6
Río Negro *	2	1
Salta	3	3
San Juan	3	2
Santa Cruz	1	1
Santa Fe	1	1
Santiago del Estero	2	2
Tucumán	3	3
Total	39	33

II.c. Asignación de Donaciones

Los resultados de la evaluación técnica e institucional permitieron confeccionar el orden de mérito por puntaje de los proyectos aprobados. El día 21 de abril 2009 el Comité de Selección declaró desierta la categoría A y reasignó dichos fondos a la Categoría C, ya que en la B coincidieron las propuestas elegibles con la oferta de recursos disponible. Finalmente, otorgó las donaciones a 5 propuestas Categoría B y 7 de la Categoría C- Microrregiones.

De esta manera se logró cobertura financiera completa en la Categoría B y del 25% para la Categoría C (7 propuestas financiadas respecto de 28 meritorias). De los 21 casos que no lograron alcanzar su financiamiento, 15 corresponden a localidades del Norte Grande (71%). El monto total que demandaría todo el conjunto es de USD 282.500.

LISTADO DE PROPUESTAS FINANCIADOS SEGÚN ORDEN DE MERITO

CATEGORÍA B

Provincia	Localidad	OSC	Título
Salta	Tartagal	Fundación ProYungas para el desarrollo y conservación de las selvas subtropicales de montaña	Diagnóstico de base para el desarrollo local del sector foresto-industrial del Municipio de Tartagal
Tucumán	Las Talitas	Fundación ProYungas para el desarrollo y conservación de las selvas subtropicales de montaña	Municipalidad de Las Talitas (Tucumán): desarrollo de su Plan Estratégico en el marco del Bosque Modelo Tucumán
Córdoba	Villa Carlos Paz	Asociación Empresaria Hotelera Gastronómica Afines y de Servicios Turísticos de la ciudad de Villa Carlos Paz	Formulación de un Plan Estratégico de Desarrollo Turístico Sustentable para la ciudad de Villa Carlos Paz (Córdoba)
Santa Cruz	Caleta Olivia	Fundación Agencia de Desarrollo Caleta Olivia (ADCO)	Plan Estratégico de Desarrollo Productivo de Caleta Olivia 2009
Río Negro	Cipolletti	Fundación Krecer	Plan Estratégico de Articulación Productiva del Municipio de Cipolletti

CATEGORÍA C

Provincia	Localidades	OSC	Título
Tucumán	Monteros- Río Seco- Villa Quinteros- Santa Lucía- Pueblo Independencia- Acheralt- Tte. Berdina- Saldado Maldonado- Sgto. Moya- Cap. Cáceres	Asociación Civil Desarrollo Territorial de Monteros	Plan Estratégico de Desarrollo Territorial de la Microrregión Balderrama-Río Seco Departamento Monteros
Formosa	Pirané- Palo Santo	Fundación Arandú	Plan Estratégico de Desarrollo Productivo Región Centro Este de Formosa

Jujuy	La Quiaca- Cieneguillas	GADIS- Grupo de Análisis y Desarrollo Institucional y Social	Planificación estratégica de desarrollo productivo integral para el área de frontera La Quiaca Provincia de Jujuy
Chaco	Juan José Castelli- Tres Isletas- Miraflores- El Sauzalito- Villa Río Bermejo- Misión Nueva Pompeya- Fuerza Esperanza	Centro de Promoción y Desarrollo Regional	Impenetrable
Misiones	Candelaria- Cerro Corá- Fachinal- Garupá- Profundidad	Fundación para el Desarrollo de la Microrregión Paraná Sur Provincia de Misiones	Plan Estratégico de Desarrollo de la Microrregión Paraná Sur Provincia de Misiones Período 2009-2012
Salta	San José de Metán- El Galpón- Río Piedras	Escuela de Economía y Negocios Universidad Nacional de San Martín	Implementación de oportunidades productivas para jóvenes, mujeres y los pueblos originarios
Santa Fe	San Justo- Comuna de Videla- Comuna de Emilia	Agencia para el Desarrollo Productivo para la Microrregión San Justo	Plan Estratégico de Desarrollo Productivo para la Microrregión San Justo