

# **Manual de Planificación Estratégica Municipal**



# Manual de Planificación Estratégica Municipal

Luis **Böhm** (Coordinador)

Pablo **Márquez**

Jorge **Poblette**

Marcela **Repossi**

Ricardo **Reta**





© Konrad-Adenauer-Stiftung  
Suipacha 1175, Piso 3º  
C1008AAW  
Ciudad de Buenos Aires  
República Argentina  
Tel: (54-11) 4326-2552  
[www.kas.org.ar](http://www.kas.org.ar)  
[info@kas.org.ar](mailto:info@kas.org.ar)

ISBN:

Impreso en Argentina  
Hecho el depósito que establece la ley 11.723

Prohibida su reproducción total o parcial, incluyendo fotocopia, sin la autorización expresa de los editores

Julio 2007

## ÍNDICE

<b>Presentación</b> .....	9
<b>Prólogo de Emilio Graglia</b> .....	11
<b>Introducción</b> .....	13
<b>Capítulo I: El desarrollo: principios, actores y enfoques</b> .....	15
Una concepción del Estado .....	15
La economía social de mercado .....	17
Estado, mercado y sociedad civil. Subsidiariedad y solidaridad .....	18
¿Por qué un <i>Manual de Planificación Estratégica Local</i> ? .....	23
¿Qué rol cumplen las políticas públicas? .....	24
Conceptos de desarrollo .....	25
Impacto del concepto de desarrollo.....	26
El desarrollo desde nuestra concepción .....	27
Un marco institucional para el desarrollo .....	29
Pautas del desarrollo institucional en Argentina .....	30
Las brechas institucionales .....	31
¿A qué ámbito geográfico nos referimos? .....	34
Perfiles municipales: funciones y competencias .....	35
Modalidades de intervención.....	37
El desarrollo local.....	38
Bibliografía .....	41
<b>Capítulo II: La Planificación Estratégica Local: una propuesta metodológica</b> .....	43
Concepto de planificación.....	43
Tipos de planificación: tradicional y estratégica.....	45
La Planificación Estratégica .....	47
Concepto de Planificación Estratégica.....	47
El “pensamiento estratégico” .....	49
¿Qué implica la gestión estratégica? .....	51
Etapas de la Planificación Estratégica .....	52
Conclusión.....	55
Pasos para la Planificación Estratégica.....	56
Elementos de un plan estratégico.....	64
La planificación operativa y el plan de ejecución.....	74
Importancia que cobra el Municipio.....	75
Aspectos previos a la Planificación Estratégica.....	75

El rol de la comunicación en la formulación de un P.E.....	77
Objetivo de la comunicación de un P.E. ....	77
Cuándo y cómo comienza la comunicación en un P.E.....	78
Comunicación interna.....	79
Comunicación externa .....	81
Otras instancias de comunicación .....	82
¿Qué mecanismos de participación hay establecidos? .....	83
¿Cómo comunicamos el P.E. a los diferentes actores? .....	85
¿Cuál es la importancia comunicacional de un nombre y un logo .....	
para un P.E.? .....	89
Trabajo en grupo .....	92
Los talleres: su organización, desarrollo y resultados .....	99
A modo de síntesis – <i>Cheklis</i> .....	102
Bibliografía .....	109

### **Capítulo III: Plan Estratégico de Desarrollo Local: el caso de Las Heras –**

<b>Provincia de Mendoza .....</b>	<b>111</b>
Primera etapa: convocatoria.....	112
Segunda etapa: áreas temáticas.....	114
Tercera etapa: FODA y talleres participativos .....	116
Cuarta etapa: definición del objetivo general del plan.....	119
Quinta etapa: objetivos y líneas estratégicas de cada área o eje temático .....	121
Sexta etapa: planes, programas y proyectos.....	124
Recomendaciones .....	127
Bibliografía .....	129
Anexo I .....	131
Cronograma de trabajo .....	131
Los protagonistas del PELH .....	132
Modelo de contrato utilizado en la formulación del PELH.....	134
Formulario de entrevista preferencial .....	136
Talleres participativos .....	141
Notas periodísticas en la prensa local .....	145
Anexo II: Plan Estratégico del Departamento de LAS HERAS.....	149
Introducción .....	149
¿Por qué desarrollar un <i>plan estratégico</i> ? .....	150

Visión y misión .....	151
Temas estratégicos.....	152
Tema estratégico 1: trabajo y producción .....	153
Líneas de acción estratégica .....	156
Actividades y/o programas sugeridos.....	157
Tema estratégico 2: turismo .....	161
Líneas de acción estratégica .....	163
Actividades y/o programas sugeridos.....	165
Tema estratégico 3: institucional .....	167
Líneas de acción estratégica .....	170
Actividades y/o programas sugeridos.....	171
Tema estratégico 4: urbanismo e infraestructura.....	173
Líneas de acción estratégica .....	176
Actividades y/o programas sugeridos.....	177
Tema estratégico 5: ambiente.....	179
Líneas de acción estratégica .....	182
Actividades y/o programas sugeridos.....	183
Tema estratégico 6: educación y cultura.....	184
Líneas de acción estratégica .....	187
Actividades y/o programas sugeridos.....	188
Tema estratégico 7: desarrollo humano y reducción de la pobreza .....	189
Líneas de acción estratégica .....	191
Actividades y/o programas sugeridos.....	192
Tema estratégico 8: juventud .....	193
Líneas de acción estratégica .....	195
Actividades y/o programas sugeridos.....	196
Tema estratégico 9: seguridad .....	197
Líneas de acción estratégica .....	198
Actividades y/o programas sugeridos.....	199
Propuesta de implementación y recomendaciones .....	200





## Presentación

El bien común, entendido como “el conjunto de condiciones políticas, sociales, económicas y culturales que permiten a la persona su más pleno desarrollo humano, espiritual y material sin exclusiones de ninguna índole”, es el fin primordial de la actividad política. A ello deben propender los dirigentes, como tales y como ciudadanos, con el objeto de que tanto las generaciones presentes como las próximas puedan vislumbrar un futuro mejor.

Desde la perspectiva del humanismo cristiano que comparten la Fundación Libertador y la Fundación Konrad Adenauer, esta edición nos entrega un pormenorizado análisis sobre una cuestión de suma importancia como es la planificación estratégica local.

Agradecemos a Luis Böhm, que en su rol de compilador traza con rigor académico líneas de acción que propenden a la adecuada selección de las herramientas necesarias para conseguir resultados tendientes a la realización personal y social de personas arraigadas territorialmente y con perspectivas comunes sobre el futuro de su comunidad.

**Christoph Korneli**

Representante de la Fundación Konrad Adenauer  
en la Argentina



## Prólogo de Emilio Graglia (\*)

El *Manual de Planificación Estratégica Municipal* que tengo el gusto de prologar es una feliz iniciativa de un grupo de destacados especialistas reunidos en torno a la Fundación Libertador.

Como director del Programa de Fortalecimiento Institucional de Municipios (PROFIM) de la Universidad Católica de Córdoba (UCC), celebro esta publicación, destacando la colaboración de la Fundación Konrad Adenauer. Habiendo coordinado o dictado diversos cursos y seminarios en gestión estratégica local y regional y dirigiendo un diplomado en Gestión Pública (DGP) con sede en siete provincias argentinas (Córdoba, Buenos Aires, La Rioja, Corrientes, Jujuy, Mendoza y San Juan), puedo asegurar que este *Manual* viene a cubrir un vacío en el ámbito de los gobiernos y las administraciones locales del país.

Sin dudas, la publicación supone un esfuerzo sostenido que a partir de una clara vocación de servicio, sintetiza conocimientos y experiencias respecto de la “planificación estratégica” en general y la “planificación estratégica municipal” en particular, con un estilo simple y didáctico que pretende ayudar a quienes deseen mejorar la gestión pública.

El *Manual* alcanza una equilibrada conjunción, superando de esa manera las dificultades de muchos trabajos que, lamentablemente, repiten teorías sin acreditar experiencias o relatan experiencias sin revisar teorías, debatiéndose inconducentemente entre citas o anécdotas que no producen más conocimiento ni facilitan mejores prácticas.

Este trabajo de los especialistas de la Fundación Libertador demuestra, insistimos, que se puede desarrollar un *conocimiento teórico* con los pies puestos “en la tierra”, por una parte, y, por la otra, que se puede describir una *experiencia práctica* con los ojos puestos “en el cielo”. Así, entre “el mundo celestial” de las teorías estudiadas (y rendidas) y el “mundo terrenal” de las experiencias vividas (y sufridas), el trabajo suma planteos creativos e innovadores.

Claramente, la Fundación Libertador, a través de su gente y en cooperación con la Fundación Konrad Adenauer, avanza en la investigación de *metodologías posibles*. Pero, sobre todo, avanza en la indagación de *ideologías necesarias* a los fines de una *planificación estratégica del desarrollo local*, ética, política, económica y socialmente sustentable.

En una época de creciente relativismo en la ética y la política, este trabajo indaga los principios y valores, el *porqué* y los *para qué*, la razón de ser y las finalidades del *desarrollo local*. Sobre esa base, sin solución de continuidad, investiga los *cómo*, los modos o las maneras de la *planificación estratégica*. Desde este enfoque, los medios y los fines no son independientes sino interdependientes. El *planeamiento estratégico es un medio*, mientras que el *desarrollo local es un fin* que, a la vez, se justifica en la dignidad de la persona humana, la libertad y la justicia.

El *Manual* aporta decididos conceptos sobre el Estado, el mercado y la sociedad civil, reivindicando los principios del bien común, la subsidiariedad y la solidaridad provenientes de la Doctrina Social de la Iglesia. Asimismo, aporta una clara concepción del “desarrollo” en general y el “desarrollo local” en particular, entendiéndolo a partir de factores sociales, tecnológico-productivos, político-institucionales, ecológicos, culturales y éticos. Es decir, una concepción integral que solamente se puede entender en el marco del humanismo cristiano que inspira el trabajo y lo transita vívidamente.

En el Capítulo II se suman definiciones de gran interés de cara a un proceso de planificación estratégica, identificando las responsabilidades gubernamentales, diferenciándolas de la planificación tradicional y detallando sus etapas, pasos y elementos. Con creatividad e innovación, los autores han propuesto *etapas* en general (el consenso estratégico, la generación de información y la formulación e implementación de estrategias y acciones) y *pasos* en particular (identificación del liderazgo estratégico, conformidad para el inicio de la planificación estratégica, identificación de los mandatos organizativos, aclaración de las misiones y los mandatos organizativos, análisis del entorno, análisis de la organización, identificación de temas estratégicos y formulación de estrategias), junto con los elementos (visión y misión, FODA: fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas, objetivos, metas, asignaciones de prioridades, recursos, funciones y responsabilidades y, finalmente, plan de ejecución).

También merecen destacarse los aportes con respecto al rol de la comunicación (tanto interna como externa) en la formulación de un *plan estratégico*: cuándo y cómo comienza, qué mecanismos de participación hay establecidos, cómo comunicarlo a los diferentes actores, cuál es la importancia de un nombre y un logo, etc. Estos aportes deben ser suficientemente atendidos, por dos razones: la primera, porque muchas veces se descuida el rol de la comunicación en la planificación estratégica; y la segunda, porque no pocas veces este descuido es la causa de sus fracasos.

Finalmente, el Capítulo III ejemplifica lo dicho a través del caso del *plan estratégico* local de Las Heras (provincia de Mendoza), revisando detalles de sus diversas etapas:

1. convocatoria,
2. áreas temáticas,
3. FODA y talleres participativos,
4. definición del objetivo general del plan,
5. objetivos y líneas estratégicas de cada área o eje temático y
6. planes, programas y proyectos.

En síntesis, creemos que este *Manual* puede servir a los decisores y gestores públicos, por una parte, y a los consultores y profesionales en relación con la gestión pública por la otra, a los fines de planificar estratégicamente el desarrollo local, rescatando las funciones y competencias municipales, sobre la base del bien común, la subsidiariedad y la solidaridad en la gestión territorial.

Lejos de repeticiones de citas y relatos de anécdotas, el *Manual* profesa los principios y valores en los que creen sus autores, planteándose el propósito firme de ayudar a realizarlos en un tiempo y un espacio tan reales como efectivos.

(\*) Emilio Graglia: licenciado en Ciencia Política (UCC, 1986), abogado (UNC, 1988) y doctor en Derecho y Ciencias Sociales (UNC, 2001), profesor de Políticas Públicas en la UCC y autor del libro *Diseño y Gestión de Políticas Públicas: hacia un modelo relacional* (EDUCC, 2004), director del Programa de Fortalecimiento Institucional de Municipios (PROFIM) del Instituto de Ciencias de la Administración (ICDA) de la Universidad Católica de Córdoba (UCC).

El presente *Manual de Planificación Estratégica Local* (PEL) es un esfuerzo de profesionales con amplia experiencia en aspectos de teoría y gestión del sector público, destinado a transmitir los conocimientos y experiencias básicas a aquellos actores que están involucrados o quieren hacerlo en la práctica más noble de la actividad política: el *bien común*. Esto incluye un extenso listado de protagonistas, destinatarios de este manual: funcionarios públicos, dirigentes políticos en cargos electivos, dirigentes vecinales, trabajadores, empresarios, etc. Está pensado para aquellos que entienden que, desde su rol de ciudadanos y de dirigentes, tienen mucho por hacer y aportar en su territorio para alcanzar un futuro mejor.

Este trabajo está sustentado por un pensamiento cristiano y humanista que no es neutro en términos ideológicos, y cuyos presupuestos se abordan en el primer capítulo. La presente obra, sin desmerecer el aporte de otras perspectivas teóricas y metodológicas, aborda la cuestión del desarrollo y su planificación a escala local a partir de una serie de principios y valores que tienen como meta final generar nuevas oportunidades de realización personal y social a aquellas personas que, compartiendo una misma unidad territorial, participan de una perspectiva común sobre el futuro de su comunidad. La siguiente es una escueta enumeración de los elementos clave sobre los que se articula este texto y cuyo abordaje se realiza en distintos apartados de este *Manual*:

- Hombre
- Democracia
- Estado, sociedad y mercado
- Solidaridad
- Subsidiariedad
- Libertad
- Regulación
- Participación
- Transparencia
- Justicia
- Equidad
- Trabajo
- Igualdad de oportunidades
- Familia
- Territorio

Estos principios y valores atraviesan el *Manual*, le dan un sentido trascendente y tienen implicancias concretas en nuestro modo de pensar el Estado, la sociedad, los roles gubernamentales, el mercado y un concepto de desarrollo local, derivados todos de nuestro pensamiento respecto del *hombre* y un contexto socioeconómico y cultural determinado: la Argentina.

## Una concepción del Estado

El organismo político máximo es el Estado, cuya finalidad es preservar el *bien común* mediante el ejercicio de la justicia y de la autoridad que le confiere la comunidad, rechazando toda pretensión dictatorial y totalitaria que esclavice a la persona humana, sea subordinando al hombre al aparato del Estado, del mercado o a cualquier otro dispositivo.

La función del Estado democrático es servir a todos los habitantes. Por ello su rol y responsabilidad clave es el bien común, entendido como el conjunto de condiciones políticas, sociales, económicas y culturales que permiten a la persona su más pleno desarrollo humano, espiritual y material sin exclusiones de ninguna índole. En el *Compendio de Doctrina Social de la Iglesia* se señala que de la dignidad, unidad e igualdad de todas las personas deriva, en primer lugar, el principio del bien común, al que debe referirse todo aspecto de la vida social para encontrar plenitud de sentido. Según una primera y vasta acepción, por bien común se entiende “el conjunto de condiciones de la vida social que hacen posible a las asociaciones y a cada uno de sus miembros el logro más pleno y más fácil de la propia perfección. La Doctrina Social

de la Iglesia continúa señalando que las exigencias del bien común derivan de las condiciones sociales de cada época y están estrechamente vinculadas al respeto y a la promoción integral de la persona y de sus derechos fundamentales. Tales exigencias atañen, ante todo, al compromiso por la paz, a la correcta organización de los poderes del Estado, a un sólido ordenamiento jurídico, a la salvaguardia del ambiente, a la prestación de los servicios esenciales para las personas, algunos de los cuales son, al mismo tiempo, derechos del hombre: alimentación, habitación, trabajo, educación y acceso a la cultura, transporte, salud, libre circulación de las informaciones y tutela de la libertad religiosa. La Doctrina Social de la Iglesia indica que la responsabilidad de edificar el bien común compete, además de a las personas particulares, también al Estado, porque el bien común es la razón de ser de la autoridad política. Ese Estado, en efecto, debe garantizar cohesión, unidad y organización a la sociedad civil de la que es expresión, de modo que se pueda lograr el bien común con la contribución de todos los ciudadanos. La persona concreta, la familia, los cuerpos intermedios, no están en condiciones de alcanzar por sí mismos su

**La función del Estado democrático es servir a todos los habitantes.**

**Por bien común se entiende “el conjunto de condiciones de la vida social que hacen posible a las asociaciones y a cada uno de sus miembros el logro más pleno y más fácil de la propia perfección”.**

pleno desarrollo. De ahí deriva la necesidad de las instituciones políticas, cuya finalidad es hacer accesibles a las personas los bienes necesarios –materiales, culturales, morales, espirituales– para gozar de una vida auténticamente humana. El fin de la vida social es el bien común históricamente realizable.

Es en esta noción donde los derechos humanos en su globalidad son reconocidos plenamente. En consecuencia, este tipo de Estado que se postula debe poseer un alto grado de eficacia social, asignando a la concreción de las políticas públicas la máxima importancia. Deberá ser capaz de implementar sus políticas sociales impulsando para ello toda clase de acciones destinadas a agilizar, facilitar, evitar duplicaciones de competencias entre sus órganos y generar suficientes mecanismos de control sobre la gestión. Promoverá y exigirá

también el control de la administración por parte de los ciudadanos, aumentando su transparencia y consiguiente eficacia; mejorando en forma sistemática su gestión, la cual debe entenderse vinculada a aspectos tales como la reforma y modernización de las instituciones, de los modelos de gestión y el desarrollo de los recursos humanos en la administración, junto con una nueva relación más justa con todos sus trabajadores. Este Estado exige un cambio sustantivo en las prácticas y estructuras de la administración y del servicio público, incorporando principios de eficacia y eficiencia, lo que se inscribe en una nueva cultura administrativa cuyo eje principal es que la administración está al servicio de las personas, respetando por igual a cada ciudadano.

**En consecuencia, este tipo de Estado que se postula debe poseer un alto grado de eficacia social, asignando a la concreción de las políticas públicas la máxima importancia.**

**Promoverá y exigirá también el control de la administración por parte de los ciudadanos, aumentando su transparencia y consiguiente eficacia; mejorando en forma sistemática su gestión...**



## La Economía Social de Mercado

---

Conforme a este sistema, por principio, debe facilitarse el libre juego de las fuerzas del mercado, por cuanto incrementa las posibilidades de consumo, incentiva la innovación y el progreso tecnológico entre los proveedores y distribuye las rentas y los beneficios en función del rendimiento individual. Pero ante todo, si existe competencia, evita una acumulación excesiva de poder en algunos sectores de la sociedad. No obstante, muchos autores coinciden en reconocer las falencias o fallos del mercado en general y de algunos mercados en particular. Sostiene Carlos Matus: "Puedo asegurar que hoy ningún economista de prestigio sostiene que el mercado regula bien todo el proceso económico y menos aún, los aspectos sociales de dicho proceso. El mercado es de vista corta, no resuelve bien los problemas de mediano y largo plazo; es ciego al costo ecológico de los procesos económicos, es sordo a las necesidades de los individuos y sólo reconoce las demandas respaldadas con dinero, el hambre sin ingresos no vale, es deficiente para dar cuenta de las llamadas economías externas, es decir, cuando hay costos o beneficios indirectos, es incapaz de lograr el equilibrio macroeconómico, opera torpemente cuando en el sistema dominan los monopolios, se

cierra la entrada a nuevos competidores y las economías de escala son discontinuas, no puede lidiar contra la falta de patriotismo, la corrupción y la deshonestidad, distribuye mal el ingreso nacional y puede hacer más ricos a los ricos a costa de los pobres, etc. Son numerosos los campos en que el mercado es ineficiente. Así, y con todas sus limitaciones, el mercado es una maquinaria maravillosa, insustituible, ágil y sensible a los cambios en la oferta y la demanda". La tarea del Estado consiste en crear el marco idóneo para que funcione la competencia. Al mismo tiempo, está obligado a promover la disposición y capacidad del ciudadano para actuar de forma autorresponsable y con mayor autonomía. No debe obstaculizar este proceso asumiendo un grado de injerencia excesiva, por cuanto la actuación del Estado conlleva para las empresas y los hogares cargas tributarias y contribuciones sociales, lo cual redundaría en perjuicio del factor trabajo y restringe la disponibilidad de los rendimientos del trabajo personal. "Todo el mercado que sea posible, pero todo el Estado que sea necesario".

No hay receta: el "Estado que sea necesario" dependerá de las condiciones po-

líticas, económicas, sociales, culturales e institucionales de una nación, provincia y municipio determinados, en un momento específico. Lo importante es que el rol de ese Estado sea logrado con alto consenso y en función de los intereses nacionales y de las mayorías.

**"Todo el mercado que sea posible, pero todo el Estado que sea necesario."**

## Estado, mercado y sociedad civil. Subsidiariedad y solidaridad

---

En la actualidad, distintos pensadores y analistas coinciden en que es necesario construir sociedades realmente democráticas y en que para ello es necesario superar la confrontación entre el Estado y el mercado, construyendo una nueva articulación que incluya la categoría de *sociedad civil*. De la relación entre los tres surgirán las bases para un desarrollo democrático más estable y próspero.

Al definir nuestra concepción del Estado debemos aclarar posiciones y ponernos de acuerdo en nuestra visión sobre el principio de solidaridad y el de subsidiariedad.

El principio de la solidaridad, cuyo principal garante es el Estado mismo, es el que obliga a este a concurrir en ayuda de aquellos habitantes que transitoria o permanentemente se encuentran impedidos de satisfacer sus necesidades más vitales. Su tarea es facilitar y promover el ejercicio pleno de la justicia social en el marco de un proceso sostenido de una distribución equitativa de los ingresos, de la riqueza, de los beneficios del progreso, así como de los sacrificios y responsabilidades.

Ello lo obliga entonces a mantener políticas y programas sociales eficaces y suficientes.

El Estado debe operar también de acuerdo con el principio de subsidiariedad: esta orientación obliga al Estado democrático a respetar la autonomía y las actividades de los cuerpos intermedios en aquellos ámbitos en los cuales dichas organizaciones pueden cumplir su rol social con éxito, debiendo el Estado intervenir toda vez que sea necesario, corrigiendo las imperfecciones del mercado u otro subsistema social (cultos, cultural, etc.). Este principio obliga al Estado a fomentar, todo lo posible, la participación privada, salvo en el caso de sectores expresamente definidos por el conjunto como estratégicos (energía nuclear, petróleo, etc.).

En la palabra subsidiariedad se reconoce la palabra subsidio; su origen latino significa "ayuda". Según esta concepción, corresponde a los poderes públicos y a los cuerpos intermedios no tomar iniciativas que son perfectamente capaces de hacer solos los individuos, por sí solos u organizados comunitariamente. Por lo tanto, no se trata, para estos poderes públicos, de sustituir intempestivamente a los particulares o a los grupos de la sociedad civil. La tentación de todo poder constituido es siempre querer ejercer sus prerrogativas en forma más o menos paternalista, o aun de caer en abu-

sos del poder. Todos los hombres tienen derecho y responsabilidad de realizarse en la acción y los poderes públicos no pueden ni deben intentar reemplazar esto, sino ayudar en esta realización. No hay que desear el bien de las gentes a pesar de ellas mismas; no hay que buscar imponerles desde arriba un cierto concepto del bien que no corresponda necesariamente al bien efectivo de las personas o de los grupos. El fundamento de este principio de subsidiariedad descansa sobre el hecho de que todos los hombres son diferentes y son personas. Cada persona es una riqueza irremplazable; cada hombre es fuente de originalidad y tiene algo que aportar a los otros hombres así como a la comunidad humana. Lejos de ahogar esta capacidad de aportación original, incumbe a las autoridades estimularla, invitar a los hombres a ofrecer a la sociedad la contribución única que la comunidad está en derecho de esperar de cada uno de ellos. Cuando se habla, por ejemplo, de participación en la vida económica o en la vida política, se pone por obra el principio de la subsidiariedad: el hombre no solamente tiene algo que aportar a los demás, sino que tiene derecho también a recibir de los otros algo de su riqueza. No nos hacemos a nosotros mismos solos; cada quien debe poder ser verdade-

ramente sí mismo, tanto para beneficio de cada uno como para el beneficio más grande de la comunidad humana. Este principio tiene aplicación, por lo demás, cuando se habla de desarrollo.

Este principio de subsidiariedad exige un Estado fuerte y comprometido con el bien común, que está constituido precisamente por las condiciones necesarias para la plena realización de la persona y de la comunidad. Nada tiene que ver este concepto con la definición neoliberal de “subsidiariedad”, que responde a su proyecto de convertir el Estado en una entelequia minusválida que hace imposible toda realización del bien común, en pro del individualismo salvaje y materialista que forma parte de su filosofía y de su concepción del hombre. Consecuencia característica de la subsidiariedad es la participación, que se expresa esencialmente en una serie de actividades mediante las cuales el ciudadano, como individuo o asociado a otros, directamente o por medio de los propios representantes, contribuye a la vida cultural, económica, política y social de la comunidad civil a la que pertenece. La participación es un deber que todos han de cumplir conscientemente, en modo responsable y con vistas al bien común.

Desde 1970, autores y pensadores diversos vienen expresando críticas al clientelismo del Estado, a su paternalismo tecnocrático,

a su ritualismo excesivamente burocrático y centralizador, a la creciente ineficacia e ineficiencia en sus políticas públicas y sobre todo sociales, a su creciente corrupción y decadencia y a su desencuentro cada vez más profundo con la sociedad, en particular con los trabajadores y con los más pobres y marginados.

En lugar de focalizarse en las causas y revertirlas desde nuevos criterios de decisión y gestión, la opción más “práctica” consistió en cooptar y demoler el Estado elefantiásico, volviéndolo inoperante como contrapeso de la lógica concentradora del capitalismo, desvirtuándose así el impulso a economías de mercado más sanas.

En nuestro país, los resultados sociales han sido dramáticos, revirtiéndose el proceso de movilidad social ascendente que caracterizó a nuestro país durante muchos años, lo que se traduce en niveles de desocupación, pobreza y marginalidad sin precedentes. Este escenario configuró una sociedad civil particular, donde el principio de subsidiariedad es impracticable para el conjunto y sólo efectivo para las minorías de mayores recursos, tornándose un círculo vicioso de concentración y exclusión.

Es necesario entonces abrir nuevas relaciones entre el Estado y la sociedad civil, sobre la base de la potenciación de esta

última, y garantizarle el máximo de autonomía y libertad de iniciativa y de acción. Hasta ahora, el Estado, con la complicidad de la partidocracia, ha atrofiado, desvirtuado y sometido gradualmente a las distintas organizaciones de la sociedad civil.

Deben abrirse nuevas relaciones entre el Estado y el mercado, garantizándole a este último el máximo de libertad y eficiencia para un desempeño normal y relativo, pero con la necesaria voluntad política y capacidad de regulación, con el fin de orientarlo al servicio del bien común, del bienestar de todos.

Para la construcción de una sociedad justa hace falta que en cada familia, empresa o entidad se practique este principio. En este supuesto, la intervención estatal será inversamente proporcional: a mayor justicia en cada organización social, menor intervención estatal.

**Consecuencia de la subsidiariedad es la participación.**

En el discurso de la posmodernidad y en nombre de la globalización (excesivamente ideologizada de mitos neoliberales) existe el peligro de que la persona humana quede sofocada entre los dos polos: el del Estado o el del mercado. La tendencia predominante, en esta perspectiva, es tratar al hombre como mero productor o consumidor de mercancías o como objeto de administración del Estado. Se olvida o se niega, en este sentido, que el pleno desarrollo humano no tiene como fin ni el mercado ni el Estado, ya que posee en sí mismo un valor singular y central a cuyo servicio deben estar las estructuras. Aquí, el protagonismo de la sociedad civil, con el máximo de poder, es elemento clave para lograr esta nueva síntesis.

El Estado debe promover y facilitar el ejercicio pleno de los *derechos humanos* en su totalidad, especialmente entre los más débiles y pobres del sistema. Ante la increíble pérdida de sensibilidad humana y de capa-

cidad de asombro, es bueno recordar lo que dice la *Encíclica Centesimus Annus*: “Frente a las nuevas formas de pobreza existentes en el mundo, un principio elemental de sana organización política es que mientras más indefensos están los individuos en una sociedad, más necesitan el apoyo y el cuidado de los demás y la intervención de la autoridad pública. El Estado, por lo tanto, no debe limitarse a ‘favorecer’ a una parte de los ciudadanos, esto es, a la rica y próspera y descuidar a la otra, que representa indudablemente a la mayoría del cuerpo social. De lo contrario, se viola la justicia que manda dar a cada uno lo suyo. Por lo demás, la clase rica y poderosa tiene menos necesidad de ser protegida por los poderes públicos. En cambio, la proletaria, al carecer de su propio apoyo, tiene necesidad específica de buscarlo en la protección del Estado” (CA, 10). Oportuna y profunda reflexión, si se la contrasta con algunos datos de pobreza y distribución del ingreso.

## Distribución del ingreso

PAÍS	RELACIÓN DE INGRESOS ENTRE HOGARES (quintil 1/quintil 5)
DINAMARCA	2,7
NORUEGA	3,0
FINLANDIA	3,0
ITALIA	6,0
ESPAÑA	6,7
GRECIA	6,8
INGLATERRA	7,4
PORTUGAL	7,4
<b>ARGENTINA (1)</b>	<b>17,8</b>

(1) (2003 SIEMPRO)

## Pobreza, indigencia y desempleo en la Argentina

Si la distribución la vemos entre el decil 1 y el 10, para la Argentina, esa relación alcanza la escalofriante cifra de 36 veces.

POBREZA (1)	58%
INDIGENCIA (1)	32%
DESEMPLEO (2)	22,8%

1 (en % hogares SIEMPRO)

2 (en % PEA-INDEC)

Este debate y estas contradicciones aparecen cuando se juzgan las reformas en la Argentina durante los años 90. En nuestra opinión, desde el punto de vista del bien común, la Argentina se convirtió en un país con mercados, capaz de generar riqueza, pero con un Estado sin voluntad de distribuirla e incapaz de crear empleo, principal medio de incluir y dignificar al individuo y su familia, base sobre la cual debería construirse la democracia y aplicarse el sentido último y filosófico de la subsidiariedad.

Concluyendo este apartado, es oportuno afirmar la necesidad de contar con un Estado que preste servicios de calidad y en cantidad adecuada, especialmente los relacionados con la reproducción de la calidad de vida y de los conocimientos, junto con la salvaguarda del equilibrio ecológico, los que no se pueden dejar sometidos solo al juego del mercado y de la libre competencia. En este sentido, debe darse un nuevo impulso, en estas materias, a la sociedad civil, a la iniciativa social de las organizaciones de los trabajadores, empresarios y otras de similar naturaleza, como también alentar diversas formas de la iniciativa privada que tiendan a fortalecer la responsabilidad social empresaria orientada al bien común, favoreciendo, por ejemplo, distintas formas de autogestión por parte de los interesados. Garantizar y facilitar las condiciones nece-

sarias para el potenciamiento y autonomía de la sociedad civil y de sus diferentes actores organizados debe ser una de las metas trascendentes en esta materia.

Se debe hacer efectiva la solidaridad a través de la presencia activa del Estado en la elaboración de un proyecto nacional. En esta estrategia se debe comprometer a todos los estamentos para facilitar el pleno desarrollo de la Argentina, inserta en el Mercosur y el mundo y en el marco de una economía humana y solidaria.

El ámbito público es el punto de encuentro privilegiado para el ejercicio de la solidaridad, el cultivo de la nacionalidad, la profundización de la identidad cultural, el estímulo a la iniciativa y la autoestima personal y colectiva.

Un Estado fuerte y con recursos para cumplir sus fines de bien común eliminando inequidades y recordando las experiencias de los nuevos países industrializados de Asia y la Unión Europea, donde el Estado ha jugado un papel de importancia.

**El ámbito público es el punto de encuentro privilegiado para el ejercicio de la solidaridad, el cultivo de la nacionalidad, la profundización de la identidad cultural, el estímulo a la iniciativa y la autoestima personal y colectiva.**

## ¿Por qué un *Manual de Planificación Estratégica Local*?

---

Existe suficiente evidencia para sostener que los cambios estructurales ponen a prueba la capacidad de las economías, las instituciones y el conjunto de actores sociales para adaptarse a las nuevas circunstancias y condicionantes que plantean los nuevos retos del desarrollo.





El hombre y su territorio son los ejes más importantes para constatar esta teoría y construir un modelo de desarrollo local. Se plantea entonces la hipótesis de establecer pautas de políticas públicas orientadas al avance económico, social, cultural, ético, ambiental e institucional para todos y cada uno de los *municipios* u otras formas de organización política del territorio.

A partir de nuestros valores y principios, entendemos que la teoría del desarrollo local es una herramienta eficaz para avanzar en la realización plena de las comunidades. Esta teoría requiere de instrumentos y herramientas que la hagan posible, y es con ese propósito que se ha elaborado este *Manual de Planificación Estratégica Local*.

## ¿Qué rol cumplen las políticas públicas?

---

En este sentido, las políticas públicas deben tratar de reforzar los procesos de adaptación estructural proponiendo acciones dirigidas a:

-  Establecer las condiciones necesarias para lograr el crecimiento sostenido. Esto significa a la vez el fortalecimiento o la promoción de la competitividad en los mercados de productos y un mejor funcionamiento de los mercados de factores (capital, recursos humanos, tecnología) con el fin de incrementar los rangos de productividad.
-  Mejorar la distribución del ingreso y otros aspectos sociales que coadyuven al logro de la convergencia social y la igualdad efectiva de oportunidades.
-  Perfeccionar las capacidades organizacionales, ya que son las primeras que determinan las opciones que tiene cualquier gobierno. Lo importante no es sólo lograr un objetivo sino saber si, una vez alcanzado, se está en condiciones de sostenerlo.
-  Consolidar el grado de institucionalidad de las reglas de juego que estimulen un proceso de desarrollo cultural y socialmente superador.



## Conceptos de desarrollo

---

Si se define el *desarrollo* como algo más que crecimiento del PBI (distribución del ingreso, empleo o indicadores de desarrollo humano), se observa que en estos últimos quince años, en la mayoría de los países de América Latina, no se alcanzaron las metas deseables de un desarrollo democrático, sustentable y equitativo. Algunos países tuvieron crecimiento del PBI, pero sufrieron una tendencia muy fuerte a la concentración del ingreso<sup>1</sup> y de la propiedad, a la tras-nacionalización de la renta y a la pérdida del excedente por vías tan diversas como remesas al exterior, pago de deuda externa, evasión y fuga de capitales.

La consigna ética pasa por la necesidad de apuntalar crecimiento económico con equidad, competitividad y sustentabilidad.

¿Qué significa este replanteo? Que el objetivo de la economía y del modelo de Estado no puede estar orientado solo a producir bienes y servicios y, eventualmente, a desplegar políticas compensatorias para aquellos grupos sociales excluidos de las oportunidades del mercado, sino a arbitrar políticas tales como salarios de inclusión, estrategias de reindustrialización, innovación tecnológica, industrialización regional, asociativismo y cooperación, entre otras opciones, orientadas a una estrategia de desarrollo que tienda a incorporar a todos los grupos sociales y no a excluirlos o descartarlos.

En la literatura actual existen diferentes concepciones respecto del alcance e impacto del concepto de desarrollo.

**La consigna  
ética pasa por  
la necesidad de  
apuntalar crecimiento  
económico  
con equidad,  
competitividad y  
sustentabilidad.**

<sup>1</sup> AZPIAZU, Daniel; GUTMAN, Graciela; VISPO, Adolfo: *La desregulación de los mercados. Paradigmas e inequidades de las políticas del neoliberalismo*. FLACSO, Editorial Norma, 1999.

## Impacto del concepto de desarrollo

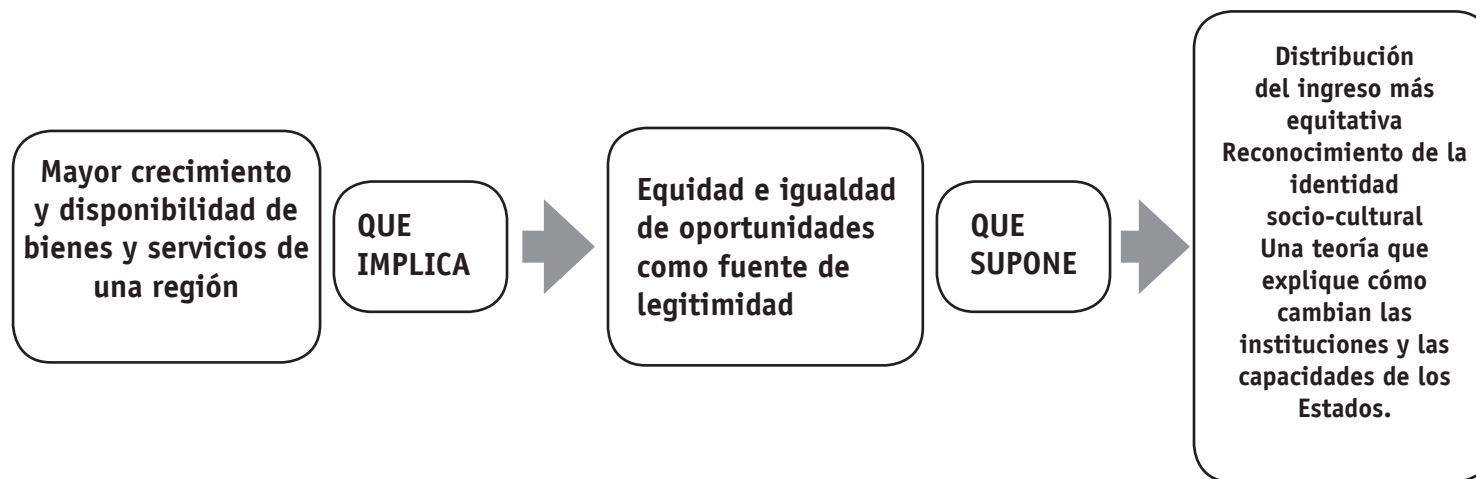
---

<b>DESARROLLO HUMANO</b>	<b>DESARROLLO LOCAL</b>	<b>DESARROLLO SUSTENTABLE</b>
<p>Incorpora una visión donde el desarrollo debe reconocer otros indicadores además del PBI. Estándares comparativos que se puedan homogeneizar a nivel mundial: calidad de vida, esperanza de vida, salud, educación, sustentabilidad ambiental, derechos humanos, entre las variables más relevantes.</p>	<p>Visión que revaloriza el papel de las gestiones locales como condición necesaria para el desarrollo, a la que debe sumarse la importancia asignada al capital social en términos de conexiones y confiabilidad entre las organizaciones de la sociedad civil. Orienta a los gobiernos municipales para impulsar un desarrollo endógeno o “desde abajo”. Llega a su fin la etapa de pensar el paradigma solo “desde arriba” y desde afuera.</p> <p>Es algo construido a partir de las capacidades relacionales y el diálogo de las personas e instituciones locales, de la cercanía no sólo física, sino de la densidad institucional y su capacidad organizativa.</p>	<p>Amalgama visiones progresivas de desarrollo con elementos de justicia social, distribución del ingreso, capacidades tecnológicas y mayor empleo, todo ello integrado al cuidado del medioambiente. Considerar su sustentabilidad en el mediano plazo.</p>

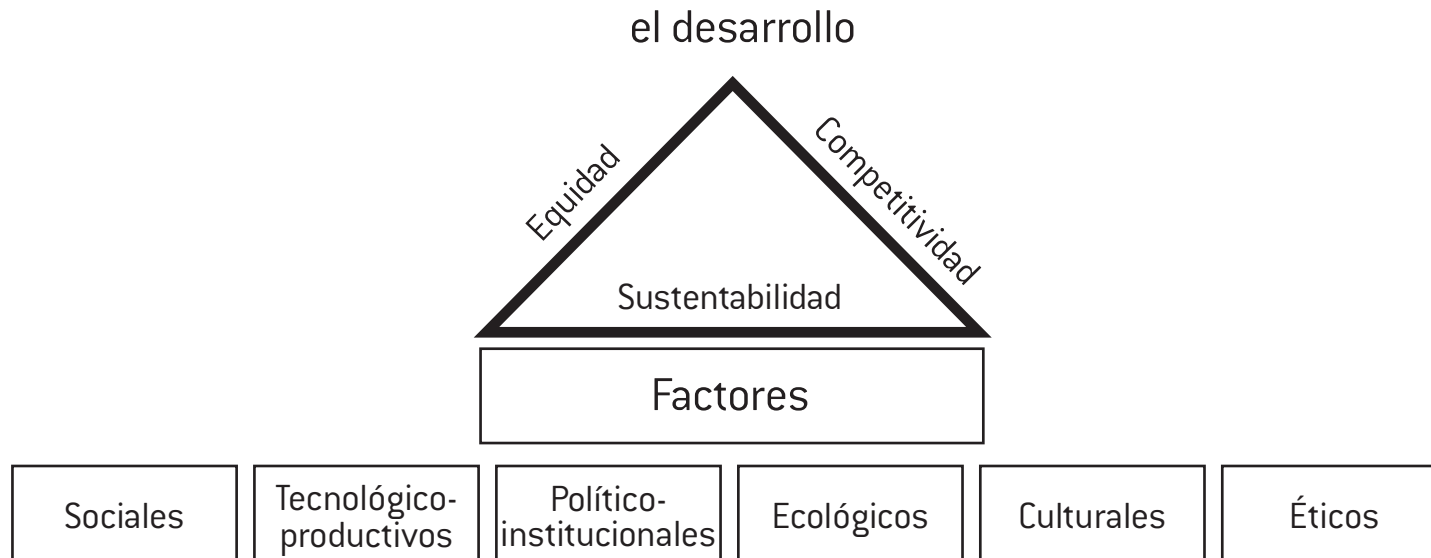
## El desarrollo desde nuestra concepción

---

Nuestra propuesta es gestionar el desarrollo local teniendo en cuenta las brechas que existen en el territorio, las potencialidades que posee el mismo y la planificación estratégica que diseñe un futuro para cada uno de los factores en que se compone el desarrollo.



El objetivo general es:



En el esquema se puede apreciar que los pilares básicos del desarrollo son la obtención simultánea de **crecimiento con equidad, competitividad y sustentabilidad**. Para ello deben considerarse seis factores de desarrollo: sociales, tecnológicos/productivos, institucionales, culturales, ambientales y éticos. Todos ellos influyen y deben ser influidos si se quieren cambios importantes en materia de desarro-

llo local. Conceptos como infraestructura, capital humano, capital social y otros que se pueden leer o escuchar en la literatura sobre desarrollo están presentes pero distribuidos entre los seis factores mencionados. Por ejemplo, el *capital social* está presente en las variables del factor social, el institucional, el tecnológico-productivo y el cultural. También se puede ver en el caso de la infraestructura: en el factor

social (escuelas, hospitales, etc.) el tecnológico-productivo (camino, sistemas de riego, etc.), y así sucesivamente.

El esquema nos sirve para sintetizar y organizar nuestra mirada del concepto de desarrollo a partir de los principios, valores y los factores causales que lo producen.

## Un marco institucional para el desarrollo

---

El aporte teórico a un nuevo modelo de desarrollo consiste no sólo en disponer de una visión válida del Estado a construir. Es necesario disponer también de una teoría de cómo cambian las instituciones y las capacidades de los Estados. La fortaleza o debilidad del marco institucional de un país<sup>2</sup> debe evaluarse en relación con el grado en que incentiva la eficiencia económica y la equidad social. Así, Edquist y Johnson señalan que “las instituciones son conjuntos de hábitos comunes, rutinas, prácticas establecidas, reglas y leyes que regulan las interacciones entre individuos y grupos”.

Las instituciones no son sólo el producto de un acto de voluntad, sino el resultado de un proceso de aprendizaje social expresado en leyes. Por ello, las instituciones no pueden ser creadas ni cambiadas por decreto. Es también por este motivo que los países en desarrollo no pueden convertirse en de-

sarrollados mediante la sola copia del sistema institucional de estos últimos.

Por lo tanto, analizar una institución implica no solo basarse en la legislación ni en las declaraciones de las autoridades formales, sino que se necesita, ante todo, indagar la estructura de actores y de intereses subyacente, tanto formal como informal. De lo contrario, se acabará haciendo o proponiendo modificaciones secundarias en relación con las necesidades sustanciales de la institución.

Es por ello que desentrañar las pautas del desarrollo institucional de cada país remite necesariamente a su historia, al proceso incremental de construcción de las instituciones existentes. Es la historia la que explica también por qué un mismo y fundamental cambio afectará a dos sociedades de manera diferente.

**La fortaleza o debilidad del marco institucional de un país debe evaluarse en relación con el grado en que incentiva la eficiencia económica y la equidad social.**

<sup>2</sup> NORTH, Douglass C.: *La teoría económica neo-institucionalista y el desarrollo latinoamericano*. Proyecto PNUD “Red para la Gobernabilidad y el Desarrollo en América Latina”. Realizado por: Instituto Internacional de Gobernabilidad Barcelona, 1998.

## Pautas del desarrollo institucional en la Argentina

MODELO TRADICIONAL	MODELO A IMPLEMENTAR
<i>Adopción de decisiones y asignación de recursos cautivos de grupos o coaliciones para su beneficio, a pesar de los procesos electorales.</i>	<i>Adopción de decisiones y asignación de recursos en función de incentivos que promuevan la eficiencia económica y la equidad social.</i>
<i>Desintegración de sectores sociales y canales de participación escasos.</i>	<i>Armonizar las relaciones entre sociedad civil y Estado. Acuerdos básicos.</i>
<i>Inseguridad institucional o jurídica: impredecibilidad de la intervención de los gobiernos como en la indefinición y falta de garantía de los contratos privados.</i>	<i>Reglas de juego claras orientadas por un marco coherente de principios y de valores. Definidas y efectivamente garantizadas por el Estado.</i>
<i>Relaciones clientelares, manejo de influencias y relaciones personales.</i>	<i>Relaciones autónomas, fundadas en el mérito, en la libertad y en el respeto colectivo de las normas.</i>
<i>Nuevo gerente público, tecnócrata que desarrolla sus planes desvinculado de las necesidades y presiones del universo social.</i>	<i>Readecuar con sentido estratégico las prácticas y estructuras organizativas del Estado.</i>
<i>Instrumentos orientados a la racionalidad fiscalista.</i>	<i>Instrumentos que apunten a mayores niveles de transparencia, autonomía y eficiencia en la dirección del Estado.</i>

## Las brechas institucionales

---

En la actualidad, quienes cumplen funciones de gobierno prestan atención a los problemas de viabilidad política de las políticas públicas. No ocurre lo mismo con la evolución de las capacidades institucionales y organizacionales necesarias para definir políticas y alcanzar el o los objetivos establecidos.

Toda estrategia de desarrollo institucional requiere la identificación, al menos concep-

tualmente, de los diferentes tipos y niveles de brechas. Supone observar la política pública que se tiene por delante desde un conjunto de perspectivas diferentes, buscando reconocer las posibles dificultades o brechas de capacidades, tanto institucionales como organizacionales. Pudiéndose mencionar e identificar al menos las siguientes:

**Toda estrategia de desarrollo institucional requiere la identificación, al menos conceptualmente, de los diferentes tipos y niveles de brechas.**



### **BRECHAS POLÍTICO-INSTITUCIONALES**

En términos de capacidades institucionales, incluyen los siguientes aspectos: gobierno, Constitución, legislación, reglamentaciones y reglas de juego basadas en patrones culturales, es decir que no se encuentran formalmente escritas. Al buscar detectar brechas institucionales en términos de gobierno, aparecen cuestiones que hacen a los recursos políticos generales que definen el contexto de decisión y formulación de políticas y que al momento de considerar las brechas de capacidades deberían estar despejadas, por ejemplo: ¿el gobierno tiene un respaldo electoral importante?



## **BRECHAS DE ARTICULACIÓN INTER-INSTITUCIONAL**

En teoría, los decisores de una política pública escogen un universo institucional de implementación y organizan una forma de distribuir responsabilidades. En la práctica, esto es ignorado. Es usual encontrar que dos o más entidades se encuentran involucradas en la implementación de un proyecto individual o un mismo programa de trabajo y no están en conocimiento una de la otra.



## **BRECHAS EN TÉRMINOS DE ORGANIZACIÓN INTERNA**

Las directivas permanentes o circunstanciales dadas a una entidad no dependen de la entidad misma, sino de las autoridades superiores a ella. En términos de capacidades organizacionales, las brechas pueden estar localizadas en lo relevante de los equipos, en el equipamiento o capacidad física o financiera e inclusive en la ausencia de herramientas ad hoc para la política pública en juego, como manuales técnicos.





## **BRECHAS DE CAPACIDAD EN TÉRMINOS DE POLÍTICA DE PERSONAL Y SISTEMA DE RECOMPENSA**

Muchos países tienen reglamentos de empleados públicos, los que no siempre se atienden. Las brechas de capacidades en términos de política de personal, que generalmente incluyen bajos salarios e inadecuados programas de incentivos, son los de más fácil identificación. Los empleados públicos no son bien remunerados y en muchos casos han perdido el prestigio que alguna vez tuvieron. Un ejemplo en este sentido interesante es el caso de los programas especiales con financiamiento externo que promueven la contratación de profesionales externos a la institución, mejor remunerados y separados de la estructura permanente. Esta estrategia, si bien puede mejorar temporalmente la capacidad operativa de la unidad institucional, plantea problemas de sostenibilidad a largo plazo y reduce los incentivos para el personal de planta. Las prácticas de patronazgo político pueden afectar las capacidades al reemplazar equipos calificados por equipos inferiores o saturar una unidad institucional aun sin reemplazar los elencos preexistentes.



## **BRECHAS EN TÉRMINOS DE HABILIDADES**

El medio institucional en el seno del cual una política será implementada es hostil a ella; no significa que el personal involucrado sea incompetente para llevarla a cabo de manera eficiente.

## ¿A qué ámbito geográfico nos referimos?

La territorialidad, que lleva implícito el concepto de *planificación estratégica de desarrollo local*, exige abordar la cuestión del municipio. El alcance de la denominación municipio en la Argentina depende básicamente de la provincia en la que esté situada esta unidad política, ya que el sistema federal remite los alcances del concepto a lo que se establece en la Constitución de cada Estado federal. Esto genera cierta anarquía conceptual que dificulta la formulación de una definición única que incluya a todos los municipios del país.

Desde nuestra concepción, se considera municipio el conjunto de población que, contando con un gobierno propio, dentro de un territorio determinado, es reconocido como tal por el ordenamiento jurídico vigente. Este concepto considera cuatro elementos esenciales: población, territorio, gobierno y orden jurídico.

Los límites del área municipal son definidos por cada gobierno provincial a través de una ley, normas que definen las características generales de los regímenes municipales. En consecuencia, las superficies de

las comunas permanecen estables en tanto no sean modificadas expresamente por un nuevo instrumento normativo.

El término *región* hace referencia a las áreas específicas en el interior de una *provincia*. Estas áreas podrán comprender uno o más *municipios*, que operan como la división política natural de esta unidad política. En algunas provincias, estas pueden ser comunas o partidos.



### El término REGIÓN puede abarcar:

Partes de distintos países

Cualquier área subnacional que un país identifica para fines de desarrollo o planificación

Un lugar donde se presenta un problema, por ejemplo un área donde se presenta un elevado desempleo

Una unidad geográfica, por ejemplo una cuenca hidrográfica o una subdivisión política

A los fines de la presentación de este *Manual*, se utilizará el concepto región, local y/o municipal como sinónimos.

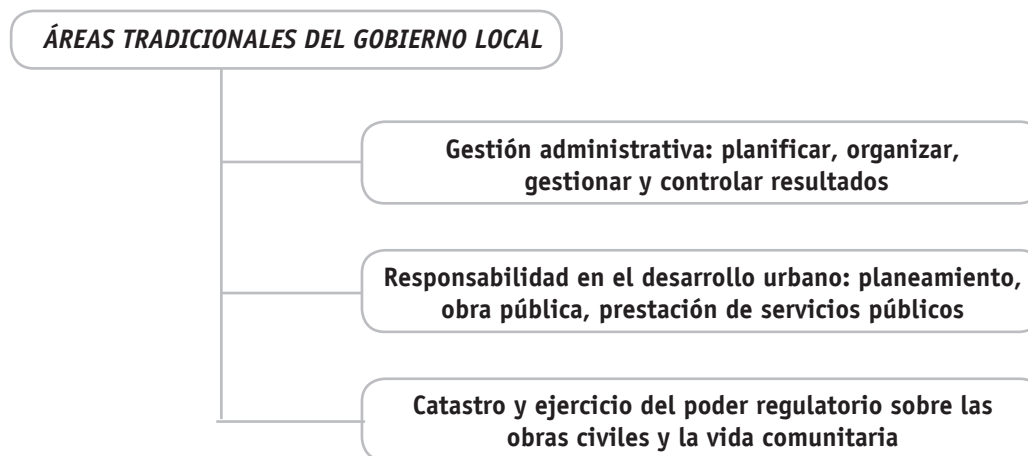
## Perfiles municipales: funciones y competencias

La competencia, desde el derecho público, puede definirse como “la aptitud de obrar de las personas públicas o de sus órganos”. La característica de este atributo es que la competencia debe surgir de una norma expresa; esta cualidad pertenece a la institución y no a la persona física que ocupa el cargo. Tiene además la cualidad de ser improrrogable, por estar establecida a favor del interés público y surgir de una norma estatal y no de la volun-

tad de los administrados o de la institución (Hernández, 1984).

Para definir las competencias –como aptitud de obrar– que deben asumir los municipios para responder a los nuevos desafíos, deben resolverse dos interrogantes: qué hacer y cómo hacer. Para responder lo primero se deben fijar las áreas de actuación del gobierno municipal. El segundo, en tanto, nos orienta respecto de las modalidades de intervención más adecuadas.

Existe amplio consenso entre distintos autores respecto del reciente proceso de redefinición de roles y del cambio en las estrategias de intervención de los municipios argentinos. Estos coinciden en distinguir entre los roles tradicionales y las nuevas incumbencias, destacando la necesidad de ejecutar las funciones históricamente consagradas con mayor eficacia y eficiencia y asumir la realización de las más recientes.



Tal como se señalara en otra parte de este trabajo, la creciente complejidad de la administración pública exige coordinar y dirigir las relaciones entre los sistemas económico, político, social, organizacional, administrativo, legal, científico y tecnológico. Requiere, por lo tanto, la construcción de una nueva cultura administrativa, en la que prevalezcan la responsabilidad del personal, la protección de los derechos constitucionales, la representación política, la participación y la información. El esfuerzo debe estar orientado a priorizar un Estado

eficaz, transparente y atento a las necesidades de la población como condición indispensable para la prosperidad a largo plazo de la sociedad.

La transformación del gobierno local significa la necesidad de establecer un nuevo modelo de vínculo con la sociedad civil, sustentada en una concepción de la política más dialogada y consensuada. La gestión asociada entre gobierno local y los ciudadanos, ONGs y empresarios privados puede generar novedosos incentivos para la cooperación, la responsabilidad y el mejoramiento

de la gestión del gobierno local. Este nuevo estilo de vinculación con la sociedad civil puede repercutir tanto en las tradicionales como en las nuevas competencias municipales.

Es una condición necesaria de la gestión local propiciar el debate público que contemple la orientación y prioridades básicas de las políticas y estimular la participación directa de los usuarios y otros beneficiarios en el diseño, ejecución y seguimiento de las actividades locales relacionadas con los bienes y servicios públicos.



## Modalidades de intervención

---

Definir un modelo de gestión<sup>3</sup> es fundamental para encauzar las decisiones de políticas públicas. Implica, entre otros aspectos, ver qué niveles de desarrollo local se han alcanzado, como así también las brechas existentes. Por eso es necesario aplicar una metodología que nos permita observar cuáles son:



Los **instrumentos técnicos**: es decir, la capacidad técnica (qué políticas, qué programas, qué proyectos, qué líneas de trabajo tiene ese territorio, etc.). Un análisis de la relevancia de la política a llevar a cabo, los mecanismos de evaluación y seguimiento, un estudio del impacto causado, la eficacia y eficiencia de las políticas, el grado de sustentabilidad del programa (posibilidad de dejar instaladas capacidades en la sociedad).



La **voluntad política**: que hace referencia a cómo se gobierna, no sólo qué programas y qué líneas. En los *modelos* de gestión pueden identificarse tres tipos diferentes:

- centralizado
- descentralizado
- gestión asociada, que combina partes de los dos anteriores (la planificación y la ejecución se realiza en forma conjunta)



Los **actores**: quiénes participan, el rol que juega cada uno de acuerdo con el estilo de gestión que se practica en cada *municipio*.

- Ejecutivo municipal
- Concejo Deliberante
- Organizaciones de base
- Entidades intermedias ONGs
- Sectores empresariales

<sup>3</sup> ARROYO, Daniel: *Elaboración de una metodología de identificación de líneas de proyectos productivos para los beneficiarios del Plan Jefes y Jefas de Hogares*, Naciones Unidas, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL, 2003.

## El desarrollo local

---

El concepto de *desarrollo local* se orienta a consignar las potencialidades de los gobiernos municipales para impulsar un desarrollo endógeno o “desde abajo”. Con este cambio de perspectiva parece llegar a su fin la etapa de pensar el paradigma solo “desde arriba” y desde afuera.

Las teorías del desarrollo local coinciden en torno a la visión que revaloriza el papel de las gestiones locales como condición necesaria para el desarrollo, a la que debe sumarse la importancia asignada al capital social en términos de conexiones y confiabilidad entre las organizaciones de la sociedad civil.

El desarrollo local es, en definitiva, algo construido a partir de las capacidades relacionales y de diálogo de las personas e instituciones locales; de la cercanía no sólo física, sino de la densidad institucional y su capacidad organizativa.

La literatura moderna coincide en la crítica a la postura proveniente de la teoría neoclásica del crecimiento, donde “...El desarrollo es casi exclusivamente económico, y lo desvincula de la historia, la naturaleza, el tiempo y el espacio. Exógeno, en tanto el desarrollo es visto como un conjunto de

atributos (crecimiento del PIB, industrialización de la estructura económica) adquiridos a partir de impulsos exógenos. Estático, porque presenta una idea del desarrollo que desconoce el valor de la interacción y de los intangibles. Racionalista, al considerar que el cambio es racionalmente planificado. Restrictivo, pues las políticas económicas sólo pueden ser propuestas o interpretadas por una vanguardia intelectual, una burocracia estatal autónoma o un cuadro de economistas expertos. Universalista, por su pretensión normativa universal, ya que construye teóricamente recetas aplicables a diferentes tiempos y lugares”.

Entre los autores que salen a confrontar los presupuestos neoclásicos, son sugerentes los trabajos de Bianchi y Miller (2000), que dan cuenta del rol que desempeña el contexto institucional, modelando las reacciones de los distintos actores frente a la innovación, reconociendo que estas respuestas pueden ser colectivas y no estar necesariamente dominadas por la búsqueda del beneficio privado. No se pretende desconocer aquí los aportes de Nash sobre equilibrio competitivo y no competitivo. Pero la riqueza de los nuevos trabajos radica en la capacidad de introducir conceptos

innovadores como lo son, por ejemplo, el de coaliciones regresivas y progresivas o el de concertación entre actores públicos, empresas, ONGs, movimientos culturales, etc. Esta variante sobre el desarrollo analiza los factores que lo determinan y las condiciones en las que se impone una u otra. Es en este plano donde la mirada de lo local adquiere importancia, ya que es en este nivel donde se encuentran muchos de estos factores que se podrán gestionar con creatividad y entusiasmo.

Daniel Arroyo considera como desarrollo local el proceso que contempla crecimiento con impacto social. Este análisis está articulado y centrado en el nivel municipal, asumiendo una lectura que va de lo particular a

**El concepto de desarrollo local se orienta a consignar las potencialidades de los gobiernos municipales.**

lo general. En este sentido, la mirada sobre lo local y cuáles son los recursos de los que se dispone y cuáles los que faltan para promover el desarrollo son interrogantes clave de quienes tomarán decisiones locales.

En este proceso, se trata de identificar los llamados motores del desarrollo, los que hay que determinar y, en la medida de lo posible, cuantificar. Según el caso, este perfil de desarrollo puede estar claramente definido o no, como también puede hallarse en crisis. En aquellas regiones donde el perfil está en crisis o no definido se debe analizar la factibilidad económica de uno u otro perfil. En las regiones donde el perfil atraviesa una etapa crítica o aún no tiene definición, este trabajo asume que esta búsqueda y construcción se realice considerando, en forma sistémica y con el mismo énfasis, los factores sociales, institucionales, económicos, culturales, éticos y ambientales existentes.

Dentro de los modelos de desarrollo más recientes, en relación con el enfoque teórico, se está incorporando casi masivamente la opinión que señala que el capital social de una región es un elemento determinan-

te en el desarrollo de la misma. Desde esta perspectiva, este elemento es tanto o más preponderante que las dotaciones de factores productivos que se poseen. Este aspecto es particularmente estudiado en un trabajo de Mabogunje y Kates (2004)<sup>4</sup> que prueba la incidencia que tiene el capital social en temas de desarrollo regional, en este caso particular en Nigeria.

Se infiere, entonces, que uno de los elementos fundamentales que facilitan o dificultan el proceso de desarrollo local es la calidad del capital humano existente en una región, además de las capacidades sociales e institucionales presentes en ese espacio. Hacia allí se orienta el enfoque del *desarrollo local*.

Al hablar de *planificación estratégica local* en este *Manual*, asumimos que los lectores estarán permanentemente observando las variables de *capital humano* y *capital social* a la hora de aplicar las herramientas prácticas que aborda el presente trabajo (diagnóstico, análisis FODA, identificación de agentes críticos, proposición de estrategias, líneas de acción, etc.).

**El capital social  
de una región es un  
elemento determinante.**

<sup>4</sup> MABOGUNJE, A. y KATES, R. *Sustainable in Ijbeu-Ode, Nigeria: The Role of Social Capital, Participation and Science and Technology*. WPNUM 102 Center for International Development at Harvard University.





## BIBLIOGRAFÍA

Encíclica *Centesimus Annus*

*La formación del Estado*, Lawrence Krader, Editorial Labor, SA, Nueva Colección Labor, Barcelona, 1972.

*Del Estado liberal de derecho al Estado social de derecho*, Alfonso Gándara, Universidad de los Andes, Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas, Mérida, 1983, Venezuela.

“¿Será humana la economía del ser humano?”, Roger Sue, *Transversales Science Culture* 2002/003, número 68, primavera 2003.

*Una Constitución para el futuro: el debate constitucional en Venezuela*, Ricardo Combellas, Fundación Konrad Adenauer, CIEDLA, Editorial Panapo, Caracas, 1994.

*Los límites de la competitividad: cómo se debe gestionar la aldea global*, Grupo de Lisboa, bajo la dirección de Ricardo Petrella, Editorial Sudamericana, Universidad Nacional de Quilmes, Buenos Aires, 1996.

*Más allá del Consenso de Washington: la hora de la reforma institucional*, por Shahid Javed Burki y Guillermo E. Perry, Estudios del Banco Mundial sobre América Latina y el Caribe, Washington D.C., 1998.

*La otra crisis*, por James D. Wolfensohn, presidente Grupo del Banco Mundial, Discurso ante la Junta de Gobernadores, Washington, D.C., 6 de octubre de 1998.

*Más allá del centro: la descentralización del Estado*, por Shahid Javed Burki, Guillermo E. Perry y William Dillinger, Estudios del Banco Mundial sobre América Latina y el Caribe, Washington D.C., 1999.

*Crisis del Estado de Bienestar: hacia una nueva Teoría del Estado y sus consecuencias sociales*, Bob Jessop, Siglo del Hombre Editores, Facultad de Derecho y Ciencias Políticas, Universidad Nacional de Colombia, 1999.

*La globalización*, Josep F. Mária i Serrano, Cuadernos CJ No. 103, Barcelona, diciembre 2000. Documento de trabajo de la CLAT, Víctor M. Durán, Colección UTAL, Serie Formación, Caracas, diciembre de 2000.

*El neoliberalismo: antecedentes, fundamentos filosóficos y proyecto político*, Víctor M. Durán, Universidad de los Trabajadores de América Latina, Mimeo, San Antonio de los Altos, Venezuela, 1997.

## Concepto de planificación estratégica

Al comenzar este capítulo queremos citar al profesor Carlos Matus, quien afirma que: “Planificar significa pensar antes de actuar, pensar con método, de manera sistemática; explicar posibilidades y analizar sus ventajas y desventajas, proponerse objetivos, proyectarse hacia el futuro, porque lo que puede o no ocurrir mañana decide si mis acciones de hoy son eficaces o ineficaces. La planificación es la herramienta para pensar y crear el futuro. Aporta la visión que traspasa la curva del camino y limita con la tierra virgen aún no transitada y conquistada por el hombre, y con esa vista larga da soporte a las decisiones de cada día, con los pies en el presente y el ojo en el futuro”.

Esta afirmación enmarca todo este trabajo, será el encuadre teórico de mayor importancia. En él nos apoyamos y decimos que planificar es la acción de decidir, antes de actuar, lo que se desea hacer, cómo se hará, cuándo se realizará, quién ha de hacerlo, con qué se hará y cómo se controlará en un período específico. Es un instrumento de cambio y mejora continua, dentro de una organización o entre organizaciones en un territorio determinado.

Planificar también es coordinar actividades, tiempo y recursos, así como personas responsables de las actividades, con el fin de lograr los objetivos propuestos con calidad y eficiencia. La planeación incluye el control y la evaluación.

La planificación es una función básica y responsabilidad de la conducción de la gestión de gobierno y conlleva la determinación del futuro deseado, de los sueños, de los anhelos y que se manifestaron como voluntad popular al momento en que entre una serie de opciones, la comunidad eligió a un determinado grupo de hombres y mujeres para que asumiera tal responsabilidad de lograrlos.

Un elemento importante que surge a menudo es el de afirmar que “*planifica quien gobierna*”. Esta afirmación la encontramos primordialmente en los pensadores que escriben para el ámbito empresario, aunque también en el ámbito público pero cada vez en menor medida.

No obstante, la crisis de legitimidad de la política nos obliga a replantear estos conceptos, ya que a veces los candidatos y las

**Planificar es la acción de decidir antes de actuar.**

**La planificación es una función básica y responsabilidad de la conducción de la gestión de gobierno.**

conducciones llegan sin plan de gobierno y por ello, sin consensos sociales sobre las políticas a implementar. O tienen un plan que en realidad tampoco goza de consenso ni visión de futuro compartido, pueden ser elegidos como el mal menor (frase habitual entre la población).

Si todo anda bien, a veces también se da el escenario de una dirigencia capacitada, con *plan estratégico* y visión consensuada, que goza de una legitimidad importante.

En cualquiera de estos casos, es recomendable que la gestión municipal incorpore la necesidad de la planificación estratégica participada con las otras organizaciones y vecinos, sabiendo que es un proceso continuo donde deben tenerse en cuenta y replantearse estrategias y objetivos en función de los cambios que en el mundo, el país y la provincia se van produciendo.

En nuestra experiencia hemos visto que cuando un municipio consulta a los ciudadanos se ve prácticamente obligado a tener en cuenta sus opiniones y aportes. Los vecinos (actores) influyen directamente en el proceso de planificación. Luego de ser involucrados por la autoridad estatal, se ponen en marcha una serie de planificaciones menores que interactúan recíprocamente. Cada

ciudadano, cada empresa, cada organización no estatal, tiene en cuenta las decisiones municipales para planificar su propia actividad y viceversa. Por esto decimos que la planificación estratégica de desarrollo local es un proceso que incorpora las voces de todos los sectores de comunidad. A la vez, potencia el sentido de la responsabilidad compartida en la construcción del futuro, tarea que no sólo depende del gobierno local sino de los roles y compromisos que asuman las instituciones.

Algunos intendentes suelen expresar su temor a encarar un proceso de esta naturaleza, creyendo que se convertirá en un largo e inalcanzable listado de demandas insatisfechas por parte de los vecinos. Nada más lejos de la realidad y las experiencias relevadas. Los vecinos aportan ideas, se entusiasman y asumen compromisos concretos de acción en direcciones más equitativas que a la vez ayudan a neutralizar o compensar el rumbo que suelen encarnar los grupos de interés más poderosos de cada territorio.

Por último, podríamos decir de manera gráfica que planificar es construir colectiva y solidariamente un puente entre la situación actual y la situación deseada.

**La planificación  
estratégica de  
desarrollo local  
es un proceso  
que incorpora las  
voces de la  
comunidad.**

## Tipos de planificación: tradicional y estratégica

---

Teóricamente existen y se estudian dos modelos de planificación: la *planificación tradicional* y la *estratégica*.

Ambos modelos, en la actualidad, tienen distinto nivel de uso y ofrecen variados resultados. Son modelos casi contrapuestos pero no excluyentes. Podríamos pensar que “la planificación” está evolucionando del modelo tradicional al estratégico; está sufriendo un cambio que la mejora, la potencia, la hace más eficiente.

El primer modelo, *planificación tradicional*, tiene algunos elementos que la distinguen como tal: planifica quien gobierna, decide quien planifica, supone un Estado fuerte como actor único y fundamental, centraliza el poder y los recursos, predice el

futuro de manera determinista, no considera otros actores.

El segundo modelo, *planificación estratégica*, tiene otros elementos: planifica quien gobierna teniendo en cuenta los intereses de quienes son gobernados, se decide por consenso, asume que el Estado no es tan fuerte ni omnipresente en la sociedad como único actor de la planificación, empodera a otros actores (les otorga poder), visualiza escenarios posibles y sobre ellos delinea posibles cursos de acción (no es determinista), considera a otros actores como aliados, protagonistas o enemigos del proceso de planificación.

A continuación describimos estos y otros elementos distintivos entre la planificación tradicional y la planificación estratégica.

**Planifica quien gobierna.**

PLANIFICACIÓN TRADICIONAL	PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA
Planificación por objetivos.	Planificación “con objetivos” que, además, considera los problemas locales.
El <i>plan</i> es del equipo de planificación.	El <i>plan</i> es del equipo de planificación, discutido y consensuado con los actores relacionados.
Planteamientos determinísticos, regidos por causas y con efectos predecibles e inequívocos.	“Previsiones” que consideran la gobernabilidad / la toma de decisiones. Con resultados probables.
Rigidez.	Flexibilidad.
Diagnóstico objetivo. Determinismo causal y certeza cognitiva. Diagnóstico como apreciación objetiva.	Diagnóstico situacional. En un lugar y en un momento. Relatividad situacional y perceptiva.
Asume que las tendencias actuales continuarán en el futuro. Alta certidumbre y previsibilidad.	Considera los posibles cambios futuros en el entorno y la organización. Baja certidumbre y previsibilidad.
Plan con una sola opción.	Plan con distintos escenarios, con variadas posibilidades.
Se basa únicamente en el cálculo técnico.	Se basa en el cálculo técnico y político.
Considera a los actores como agentes pasivos.	Considera actores con sus intereses en juego. Participación real.
Centralidad del poder y control de gobernabilidad.	Descentralidad del poder. Gobernabilidad como esfuerzo permanente de conducción y control.
Se centra en metas y objetivos y su conversión en presupuestos y programas.	Se centra más en la identificación de temas estratégicos.

## La planificación estratégica

---

### Concepto de planificación estratégica

Los conceptos o términos *planificación* y *estrategia* son complementarios pero no sinónimos. Planificación significa buscar y tener certezas en los recursos, tiempos, espacios, responsables, etc. En cambio, la estrategia nos introduce en el campo de los desafíos, de los objetivos a conquistar.

La palabra estrategia se ha utilizado de muchas maneras y en diferentes contextos a lo largo de los años. Su uso más frecuente ha sido en el ámbito militar, donde el concepto ha sido utilizado durante siglos.

El término estrategia viene del griego *strategos* que significa “un general”. A la vez, esta palabra proviene de raíces que significan “ejército” y “acaudillar”. El verbo griego *stratego* significa “planificar la destrucción de los enemigos en razón del uso eficaz de los recursos”.

Hoy, el concepto de estrategia se ha extendido a otros ámbitos y podemos hablar de estrategia comercial, productiva, electoral, deportiva, etc. Y en todos los casos se trata, a veces explícitamente y otras implícitamente, de ganar y tener éxito.

En el caso de la planificación estratégica aplicada a la gestión pública, es obvio que no está destinada a destruir adversarios, sino a combatir con éxito contra todos aquellos elementos de la realidad que se oponen a lograr una mejor situación de la comunidad. Por eso, en la estrategia de un gobierno debemos hablar de “desafíos” como, por ejemplo, terminar con la exclusión, eliminar la pobreza, disminuir la desocupación, eliminar la deserción escolar, acabar con la mortalidad infantil, aumentar la participación ciudadana, alcanzar un desarrollo económico sustentable, entre otros. Aparecerán, entonces, como factores causales a combatir y superar, las conductas personales o sectoriales (imposición de intereses individuales sobre intereses generales, corrupción, improvisación, desconocimiento, desorganización, clientelismo, etc.) que facilitan o permiten la existencia de esa realidad perfectible.

La planificación fija lo que debe hacerse, el curso de acción, la secuencia de operaciones, los tiempos y el presupuesto para su realización. Hace que ocurran cosas que, de otro modo, no hubieran ocurrido.

**La planificación fija lo que debe hacerse, el curso de acción, la secuencia de operaciones, los tiempos y el presupuesto.**

La planificación está relacionada con la eficiencia, la eficacia, la coordinación, la precisión y el control. El concepto de estrategia le incorpora los contenidos, lo conceptual, lo metodológico y la necesaria flexibilidad.

Cuando trabajamos en planificación estratégica, debemos aceptar que hay factores (y a veces son muchos) que no dependen de nosotros, que son aleatorios y externos a la institución y al territorio y que no pueden estar todos previstos. El desafío es, entonces, minimizar el efecto de esos factores imprevisibles con algunas herramientas, como es el trazado de escenarios futuros posibles o prospectiva.

No profundizaremos más en la etimología de los conceptos, ya que no es nuestro fin. Alcanza para el propósito de este *Manual* con entender que cuando aludimos a la planificación estratégica estamos hablando de la “**práctica** que está orientada a cambiar la realidad, a remover obstáculos e intereses, a facilitar la obtención de objetivos y metas, así como las políticas y los planes principales, definición de las actividades y la organización de las instituciones para alcanzarlos”. Luego, la planificación operativa es la que establece la forma detallada que tendrá cada acción.

La planificación estratégica se convierte así en una regla para tomar decisiones, un hilo conductor.

El enfoque de la estrategia se basa fundamentalmente en dos supuestos. El primero es que el análisis siempre debe ir antes que la acción. La definición de metas, el análisis de la situación y la planificación deben ir antes de cualquier acción que emprenda el municipio y las instituciones del territorio. A esto se le llama formulación de la estrategia. El segundo supuesto es que la acción, con frecuencia llamada ejecución de la estrategia, está a cargo de personas que no son analistas, funcionarios de niveles superiores ni planificadores. Estos son funcionarios intermedios, profesionales, personal municipal y vecinos u organizaciones que ponen en práctica sus fórmulas, con el mínimo de sorpresas posible.

El resultado del proceso de planificación es el *plan estratégico*, que puede definirse como el “proceso creativo de toma de decisiones que se realiza con una visión a largo plazo, en donde se identifican cursos de acción específicos, se formulan indicadores de seguimiento de resultados e involucra a los agentes sociales y económicos a lo largo de todo el proceso”.

Es necesario aquí señalar que no hay estrategia sin conducción; y en esto, por

supuesto, la máxima responsabilidad está en el intendente y sus colaboradores más cercanos.

Definimos la capacidad de conducción como el “conjunto de conocimientos, experiencias, habilidades, actitudes y aptitudes (inteligencia) que permiten a las personas influir con medios no coercitivos sobre otras personas para alcanzar objetivos con efectividad, eficiencia y eficacia”.

**No hay estrategia  
sin conducción.**



## El “pensamiento estratégico”

---

El crecimiento continuo del Estado de Bienestar y sus dificultades de financiamiento pusieron en crisis las administraciones nacionales, provinciales y municipales en la década del 80. La sociedad comenzaba a padecer innumerables deficiencias en los servicios y prestaciones de las administraciones públicas. Surgió así una ola neoliberal de reformas que, como lo señalábamos en el primer capítulo, influyó con distinta fuerza en los países de la región y el mundo. Los cambios experimentados generaron fuertes controversias que terminaron con una profunda crisis de legitimidad de las cosas públicas.

En este sentido, existe consenso en que la legitimidad de las administraciones públicas se alcanzará en la medida en que éstas se hagan “responsables” de las funciones que les han asignado los ciudadanos, para lo que deberían convertirse en gobiernos con las siguientes características:

**Previsores:** capaces de anticiparse a los hechos con medidas concretas.

**Orientados a la sociedad:** sensibles a las demandas sociales más relevantes y a la participación social, en detrimento

de la cooptación de los poderes fácticos sobre su agenda y decisiones.

**Servidores del ciudadano:** ocupados en mejorar la atención y calidad de los servicios al ciudadano; en términos corrientes, “gobiernos puestos del otro lado del mostrador”.

**Catalizadores:** capaces de atraer y potenciar todo tipo de recursos públicos y privados para sumar esfuerzos y conseguir resultados superiores (sinergia).

**Competitivos:** susceptibles de entender que, desde la perspectiva ciudadana, cualquier servicio o prestación pública “compite” con otras reparticiones, otras jurisdicciones u otros agentes privados, y que por ello cada unidad de gestión debe tender a ser más competitiva para satisfacer la necesidad puntual del ciudadano.

El desafío de construir administraciones responsables se plantea en un contexto de globalización y turbulencias de los entornos que impone “mirar de otra manera” la realidad, tanto desde lo individual como desde lo organizacional.

**Los cambios experimentados generaron fuertes controversias que terminaron con una profunda crisis de legitimidad de las cosas públicas.**

Ese enfoque nuevo lo denominamos “enfoque estratégico” e implica una mirada más amplia y comprensiva de lo que acontece, lo que llamaremos “pensamiento estratégico”.

El pensamiento estratégico es la capacidad de reflexionar sobre la naturaleza de las acciones públicas (por qué y para qué) e incluir su respuesta con la mirada puesta en el largo plazo, incorporando de manera relevante la noción del entorno, el exterior de la organización.

Por ello, podemos afirmar que lo razonable para una organización pública es pensar a largo plazo y con la referencia puesta en

el entorno, por lo que más que un conjunto de herramientas de aplicación a la acción pública, el “pensamiento estratégico” es una filosofía que busca el origen y el destino de la organización en condiciones que permitan el fortalecimiento de su función social para construir un futuro.

De poco sirve realizar “planificación estratégica” en una organización pública si ésta no aprendió o incorporó previamente el “pensamiento estratégico” para transformarse en una administración responsable.

Una vez que la organización piense en términos estratégicos, comenzará gradualmente a gestionar estratégicamente.

**El pensamiento estratégico es una filosofía que busca el origen y el destino de la organización en condiciones que permitan el fortalecimiento de su función social para construir un futuro.**

## ¿Qué implica la gestión estratégica?

La gestión estratégica es la construcción de la visión de éxito, el puente entre el presente de la organización y el futuro deseado.

Exige:

- a) **Revisar el comportamiento organizativo.**
- b) **Poner el acento en la formulación de políticas de largo plazo.**
- c) **Poner énfasis en:**
  - 1) **La identificación de actores críticos.**
  - 2) **El consenso sobre la necesidad de afrontar el proceso.**

La gestión estratégica debe ser un proceso de generación de conocimiento y aprendizaje organizativo:

Identificar los actores críticos y sus estrategias de relación con las organizaciones.

Diagnosticar la situación: análisis FODA (fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas). Identificar temas estratégicos.

La experiencia nos indica que de la gran cantidad de factores que dispone una organización (recursos económicos, infraestructura, recursos humanos, etc.), existen cuatro variables que se tornan muy relevantes al momento de llevar el pensamiento estratégico a la gestión. Estas son:

- a) **El liderazgo organizativo**
- b) **La estructura organizativa**
- c) **Los recursos humanos**
- d) **La información**

Los intentos y aproximaciones de gestionar estratégicamente irán dando a la organización una noción precisa de las limitaciones que enfrenta, y ello inmediatamente instalará la necesidad efectiva de planificar. Si la organización se encuentra en procesos incipientes de gestión estratégica, resultará conveniente darse una tarea puntual y profunda de sensibilización y capacitación a los actores internos, para acelerar el proceso de maduración y desembocar en mejores condiciones en el proceso de planificación estratégica.

**La gestión estratégica es la construcción de la visión de éxito, el puente entre el presente de la organización y el futuro deseado.**

## Etapas de la planificación estratégica

---

El proceso de la planificación estratégica contaría con tres grandes etapas: consenso estratégico, generación de información y formulación e implementación de acciones estratégicas.



### **Etapas 1. Consenso estratégico**

La generación de un consenso sobre la necesidad de utilizar la planificación estratégica es fundamental para iniciar un proceso que consume gran volumen de recursos organizativos. En esta etapa hay que poner especial atención en el análisis de los estilos de dirección, para poder ir generando bases sólidas para el inicio del proceso de planificación. Es la etapa en la que se detectan los actores críticos internos y externos a la organización para apoyarse en ellos en la definición de la misión y para determinar quiénes y en qué momento del proceso van a participar. El producto de esta etapa es la definición de la misión de la organización.



**Etapa 2.**  
**Generación de información para la  
formulación de estrategias y acciones**

Los responsables de la organización, apoyándose en los actores críticos y utilizando las técnicas de investigación y análisis sectoriales pertinentes, generan la información para abordar la formulación de líneas estratégicas y de acciones.

La información obtenida debe hacer referencia al entorno, a la propia organización y a los temas estratégicos a los que tendrá que hacer frente en el futuro. La información generada sirve también para retroalimentar el proceso estratégico, para afirmar, aclarar o robustecer la definición de la misión de la organización y consolidar el consenso en torno a la necesidad de planificar.



### **Etapa 3. Formulación e implementación de las acciones estratégicas**

En esta etapa se procede a la formulación de las acciones y al diseño de su implementación. Es importante destacar que tanto la formulación de las acciones estratégicas como su implementación son resultado de la reflexión conjunta y posterior priorización entre los responsables de la organización y los agentes críticos. En esta instancia se recoge el diseño de los mecanismos de evaluación de las acciones y la producción de información que permite adoptar decisiones sobre los impactos de las mismas. Al mismo tiempo, este análisis se convierte en información de retroceso que alimenta las etapas anteriores. El producto final de esta etapa será tratar de alcanzar la visión de éxito de la organización.

## CONCLUSIÓN

**La planificación estratégica:**

- a) Debe producirse después de la reflexión y del pensamiento estratégico.**
- b) Se da en el marco de un proceso de gestión estratégica.**
- c) No es un fin en sí misma.**
- d) Es el desarrollo de un proceso dinámico.**

Finalmente, la planificación, al ser un proceso continuo, no permite finalizar con la consecución de la visión de éxito, puesto que ésta representa la utopía permanente hacia la cual tiende la organización. En este sentido, viene a constituirse en el objetivo deseado y en un continuo proceso de redefinición. En situaciones relativamente estables se planifica en un horizonte de más de diez años, pero requiere revisiones y redefiniciones al menos cada dos años.

Podemos desagregar estas tres etapas generales en ocho pasos, a los efectos de ir profundizando el proceso de planificación.



### 1

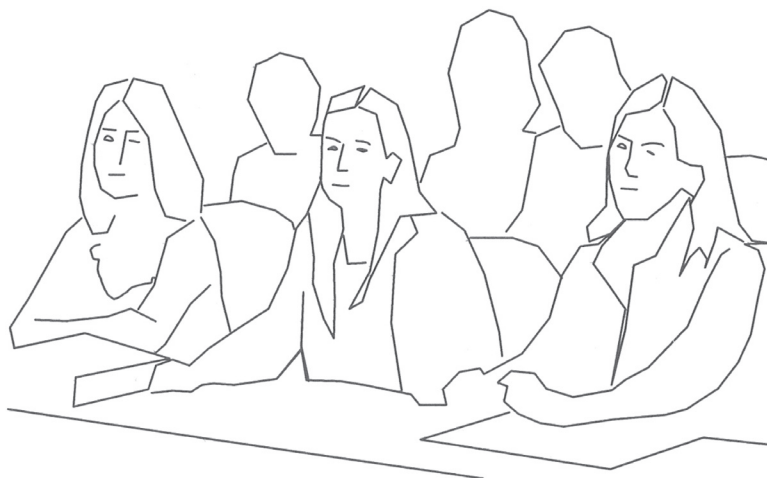
#### Identificación del liderazgo estratégico

El líder estratégico es el responsable del establecimiento de los objetivos a largo plazo, de la estructura de la organización y del sistema de comunicaciones:

## LIDERAZGO

- a) Estilo de dirección
- b) Objetivos y ambiciones
- c) El liderazgo estratégico y su influencia en las variables organizativas



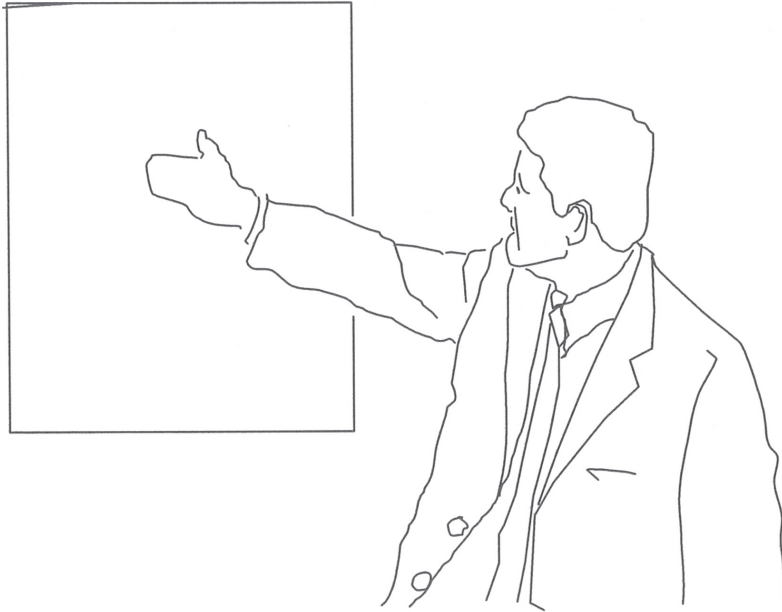


**2**

## **CONFORMIDAD**

**Conformidad para el inicio de la planificación estratégica**

- a) Importancia de alcanzar un consenso
- b) ¿Quién debe estar implicado en el proceso?
- c) ¿Cómo empezar?
- d) ¿Qué debe contener el acuerdo?



**3**

### **Identificar los mandatos organizativos**

(generalmente definidos por la Constitución, leyes u ordenanzas)

**Propósitos:**

- a) **Aclarar el conjunto de los mandatos**
- b) **Interpretar lo que se requiere como resultado de esos mandatos**
- c) **Clarificar lo que no está excluido por los mandatos**

**Dificultades:**

- **Que los mandatos no se cumplan**
- **Que la organización no sepa a dónde se dirige**
- **Que pocos distinguan realmente entre lo que pueden o no pueden hacer**

## **IDENTIF. MANDATOS**



## 4

### Aclarar las misiones y los mandatos organizativos

## ACLARAR MISIONES

La declaración de la misión es objeto de la organización:

¿Quiénes somos nosotros como organización?

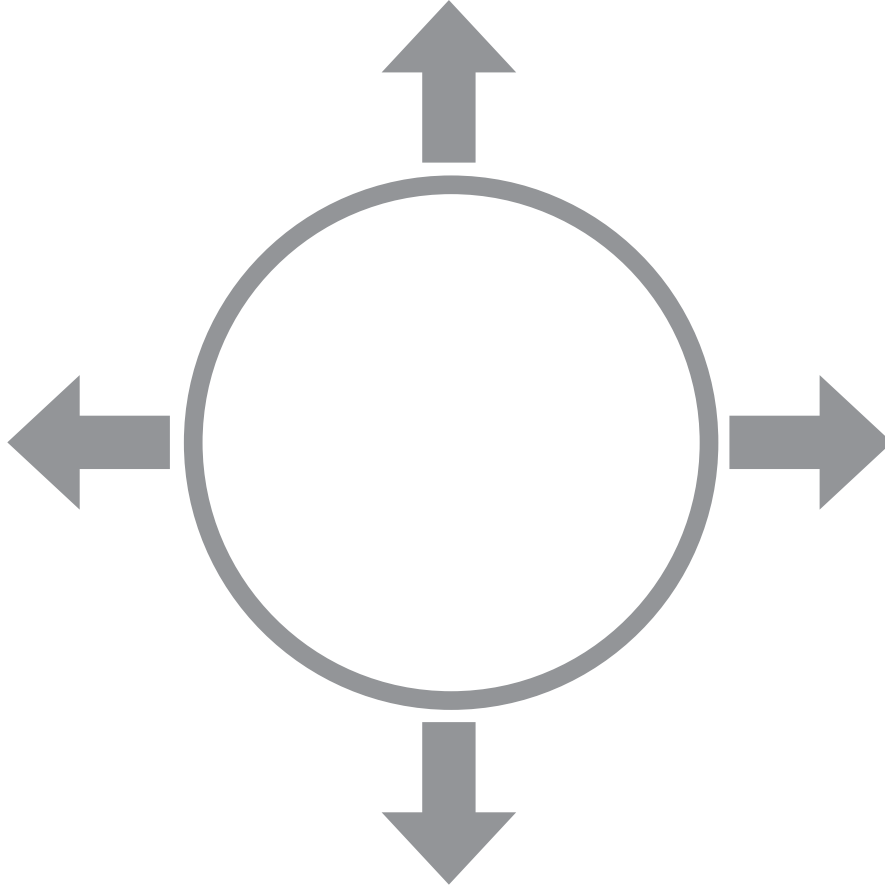
¿Cuáles son las necesidades sociales y políticas básicas que hemos de cubrir y por las que existimos?

¿Qué hacemos para reconocer, anticiparnos y responder a estas necesidades o problemas?

¿Cómo hemos de responder a los distintos actores implicados?

¿Cuáles son nuestra filosofía y nuestros valores?

¿Qué nos hace distintos y únicos?

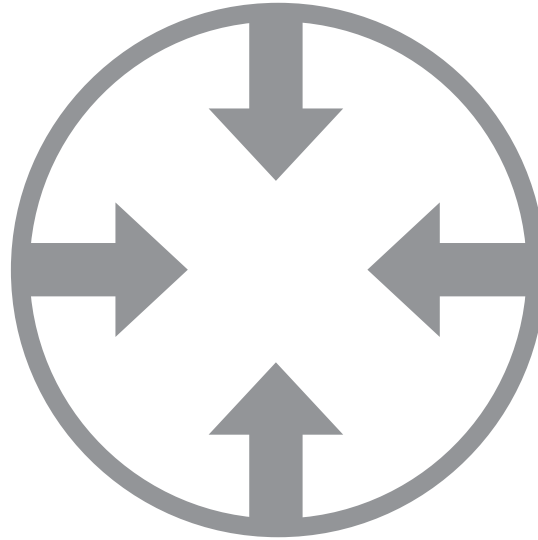


## 5

### ANÁLISIS DEL ENTORNO

#### Análisis del entorno

- a) Identificar las oportunidades y las amenazas
- b) Construcción de varios escenarios
- c) Desarrollo de sistemas de información



## **ANÁLISIS INTERNO** 6

### **Análisis de la organización**

- a) Análisis de los puntos fuertes y débiles de la organización
- b) Desarrollo de sistemas de información que posibiliten el diagnóstico de la organización
- c) Formalizar la realización de análisis

## TEMAS ESTRATÉGICOS



### Identificación de temas estratégicos

- a) Consideración de escenarios posibles
- b) La Identificación de temas estratégicos depende de cada situación
- c) Definición de un tema estratégico

## Formulación de estrategias

- a) La estrategia es la extensión de la misión para formar un puente de enlace entre la organización y su entorno
- b) Las estrategias deben formularse para tratar las cuestiones estratégicas
- c) Las estrategias deben describirse con suficiente detalle
- d) Construcción de varios escenarios

En esta descripción de pasos, la autora consultada da por sobreentendido que el proceso continúa con la ejecución de lo planificado y respeta la división clásica de la administración en: *planificación, organización, dirección y control*.

Sin embargo, ya que el *Manual* que presentamos pretende ser una guía específica y práctica para aquellos que administran las organizaciones públicas locales, nos hemos permitido reformular los pasos con las distintas experiencias del equipo y redactarlas de modo que aporten recomendaciones y precauciones que mejorarán el resultado del proceso, aun cuando se mezclen aspectos puros de la planificación con otros vinculados a la dirección, la organización y el control. Dicho aporte se encontrará al finalizar esta sección.

## Elementos de un *plan estratégico*

---

Según Denes Martos, en un *plan estratégico* la intencionalidad normativa se expresa en dos definiciones que sirven como el nivel más alto de referencia. Las mismas son:

### LA **VISIÓN** Y LA **MISIÓN**

- a) La **visión** sobre la que se basa el plan, entendida en términos de declaración de principios o aspiraciones, y
- b) La **misión** que se le adjudica al *plan*, entendida a la vez en términos de compromiso o cometido. En términos más simples, mientras la *visión* expresa lo que deseamos lograr, la *misión* define lo que estamos comprometidos a hacer para lograrlo.

Estas definiciones son, por lo general, cortas, concisas y sintéticas, aunque nada impide, por supuesto, un desarrollo más amplio y detallado. En la experiencia realizada en el Departamento de Las Heras, Mendoza, estos elementos quedaron expresados de la siguiente manera:

**VISIÓN:** “Las Heras productiva con trabajo digno, paz y equidad para sus familias”.

**MISIÓN:** “Lograr, sobre la base del esfuerzo y del trabajo, el desarrollo integral de su territorio y una mejor calidad de vida de sus habitantes”.

Este otro ejemplo muestra cómo técnicamente es posible integrar la visión a la misión y formar una sola expresión. Así es el caso de la Organización Panamericana de la Salud, que dice:

La misión de la OPS es liderar esfuerzos colaborativos estratégicos entre los Estados miembros y otros aliados, para promover la equidad en salud, combatir la enfermedad y mejorar la calidad y prolongar la duración de la vida de la población de las Américas.



## FORTALEZAS, OPORTUNIDADES, DEBILIDADES Y AMENAZAS

El diagnóstico de la realidad se estructura, por regla, alrededor de cuatro parámetros simétricamente complementarios:

- **Fortalezas:** entendidas como facultades, habilidades, disponibilidades, recursos, etc. efectivamente existentes y útiles para concretar la misión.
- **Oportunidades:** entendidas como circunstancias, eventos, procesos, cualidades, etc. del mundo exterior que favorecen, impulsan o posibilitan el logro de la misión.
- **Debilidades:** que son la expresión de las falencias, fragilidades, carencias, etc. que deben ser tenidas en cuenta como posibles limitaciones para el cumplimiento de la misión.
- **Amenazas:** que son los peligros, catástrofes, enemigos, sucesos adversos, etc. que es preciso considerar como factores de oposición al logro de la misión.

En términos relacionales, las *fortalezas* y las *debilidades* se entienden como atributos, ya sea de las personas, de la institución o de la organización que toma las decisiones. Son, por lo tanto, factores internos. En cambio, las *oportunidades* y las *amenazas* deben entenderse como hechos del mundo real, como datos concretos de la realidad o situaciones inherentes al entorno. Constituyen, consecuentemente, factores externos.

# FORTALEZAS, OPORTUNIDADES, DEBILIDADES Y AMENAZAS

## EJEMPLO

Este análisis debe realizarse en distintos campos de información: social, económico – laboral – productivo, territorial – urbanístico, desarrollo democrático- institucional, entre otros.

Ejemplo. En la dimensión físico territorial:

**Fortaleza:** las obras públicas están en buen estado (rutas, canales, señalización, iluminación).

**Oportunidad:** el turismo se está desarrollando en todo el país.

**Debilidad:** falta de planificación de todo tipo (especialmente urbana y del uso del territorio).

**Amenaza:** problemas limítrofes no resueltos con otros departamentos que comprometen la explotación de las bellezas naturales.

## OBJETIVOS

A partir de este marco de referencia que integra y relaciona en forma coherente la intencionalidad con la realidad, se formula luego la primera serie de proposiciones globales, compuesta por los *objetivos* del *plan*. La regla básica y fundamental a respetar es que los *objetivos* son proposiciones que deben ser coherentes con la *visión* y la *misión* del *plan*, a la vez que consistentes con el análisis de *fortalezas*, *oportunidades*, *debilidades* y *amenazas*.

Ni la cantidad ni la orientación de los *objetivos* está, en principio, limitada por ninguna consideración teórica, toda vez que se respete la regla básica citada. No obstante, es obvio que en la práctica, las *fortalezas* y las *oportunidades* –al no ser nunca infinitas– siempre pondrán un límite a la cantidad de los objetivos, mientras que las *amenazas* y las *debilidades* limitarán su aplicabilidad.

Al ser globales y genéricos, los *objetivos* rara vez serán de cumplimiento posible a través de una serie reducida de decisiones y acciones. Por ello, una vez formulados, estos *objetivos* deben ser:

- a) agrupados por áreas definidas de un modo coherente desde el punto de vista conceptual u operativo; y
- b) desglosados en *metas*.

### EJEMPLO

- Construir en 10 años un modelo de *territorio* y *comunidad* basado en valores y en principios consensuados
- Generar políticas de Estado
- Crecimiento con trabajo (inclusión)

## METAS

Las **metas** son el cuarto elemento de un *plan estratégico*. Las *metas* son acciones y constituyen los pasos o etapas necesarias para alcanzar un *objetivo*. Una correcta metodología exigirá que las *metas* cumplan con una serie de requisitos.

Por de pronto, deben ser correlativas con su *objetivo*, lo que significa que deben ser coherentes con él, vale decir, no deben incluir elementos espurios que no hagan a su logro. Pero además, las *metas* deben ser consistentes tanto con su *objetivo* como entre sí. Esto significa que las mismas no deben incluir acciones o decisiones que se encuentran fuera de las posibilidades concretas de realización o, peor todavía, que resulten tan contradictorias que la concreción de una de ellas imposibilite la realización de la otra.

Además de ello, es imperativo para todo *plan* bien diseñado que las *metas* sean verificables. En este sentido, las metas deben ser cuantificables toda vez que sea posible y, cuando no lo sea, se deben establecer claramente los parámetros que se considerarán para verificar su cumplimiento. Si se tiene una *meta* no verificable, no se sabrá nunca cuándo se ha cumplido. “Aumentar la producción de acero” no es una meta sino una simple declamación imperativa. Para que la intención se convierta en la *meta* de un buen *plan estratégico*, su formulación debería ser, por ejemplo: “Aumentar la producción de acero en un 20% dentro de los próximos 2 años”, quizás, o mejor aún, “Lograr una producción de XX toneladas promedio anuales de producción de acero para el 30 de junio del año YYYY”.

Este requisito no se aplica necesariamente a los *objetivos*, sin bien los especialistas no están absolutamente de acuerdo en este punto. Por un lado, hay quienes afirman que si una *meta* no es cuantificable, entonces no es una *meta* sino un *objetivo*. Por el otro están aquellos que pretenden medirlo todo, cuantificarlo todo, verificarlo todo y hasta hacer estadísticas con todo, aun con los *objetivos*.

La discusión es fuertemente académica y débil de sustento si esta polémica tiene lugar en forma desvinculada de casos prácticos reales. Para algunos tipos de *objetivos* no será imposible establecer áreas-clave de resultados que permitan verificar si el cumplimiento de las *metas* está o no contribuyendo al logro del *objetivo*. Sin embargo, en política, y en principio teniendo en cuenta la componente normativa del ámbito, debe resultar admisible la formulación de *objetivos* genéricos, no necesariamente verificables y hasta ideales en algún grado. Un objetivo tal como “Restauración de la plena soberanía del Estado” es un *objetivo* perfectamente válido en política, aun cuando obviamente no existe ningún “soberanómetro” para medir el grado de autonomía de un Estado.

Lo que sí hay que señalar es la necesidad de respetar cierto rigor en la arquitectura formal de todo *plan estratégico*. Una buena regla es aquella que establece que los *objetivos* deben concebirse como proposiciones y formularse con sustantivos, mientras que las *metas* se entienden como acciones y se expresan con verbos. La regla, como toda regla, admite, por supuesto, algunas excepciones; pero la formalidad bien estructurada ayuda mucho a la comprensión y la buena comprensión favorece enormemente la eficaz ejecución. Un ejemplo lo hará mas visible:

#### **EJEMPLO**

**Objetivo:** “Equipamiento de los hospitales con la infraestructura requerida por el nivel actualizado de la ciencia médica”.

**Meta:** “Dotar a cada establecimiento médico que en los últimos NN años haya brindado servicio a un promedio superior a los XX pacientes mensuales de al menos un aparato de tomografía computada para diciembre del año YYYY”.

## ASIGNACIONES

Hasta este punto, un *plan estratégico* no sería más que un conjunto bien estructurado de proposiciones abstractas. Las *asignaciones* obligan a plantear el duro tema de su puesta en práctica.

### La primera asignación

**Es la de las prioridades.** De hecho, es altamente improbable que la ejecución deba –y hasta pueda– encarar todos los *objetivos* y todas las *metas* en forma simultánea. La enorme mayoría de los *planes* poseerá una determinada secuencia, ya sea lógica, inmanente o dictada por las necesidades de la realidad. Consecuentemente, la cuestión de “qué hacer primero, qué hacer después y qué hacer en forma simultánea o paralela” se vuelve insoslayable. La misma se resuelve adjudicando prioridades, primero a los *objetivos* y luego, dentro de cada *objetivo*, a las *metas* conducentes, utilizando para ello ya sea un criterio cronológico o bien un criterio de urgencia, o ambos criterios en forma selectiva. Con ello se logra una secuencia operativa que luego puede volcarse en cursogramas y cronogramas, y eventualmente mediante la asistencia del soporte informático adecuado como, por ejemplo, mediante software de administración de proyectos con capacidad para generar gráficos Gantt y otros elementos de supervisión y control.

### La segunda asignación

**Será la de los recursos humanos y materiales,** respondiendo a la cuestión de “qué se necesita y a qué tipo o clase de personal se necesita para ejecutar las acciones definidas en las *metas*”. Este punto, dicho sea de paso, es ideal para validar los resultados del análisis de *fortalezas* y *debilidades*, ya que si se descubre que no hay suficiente disponibilidad de recursos para al menos las *metas* y los *objetivos* prioritarios, es muy probable que se hayan subestimado las debilidades y/o sobreestimado las fortalezas.

### La tercera asignación

**Es la de las funciones y responsabilidades** de las estructuras que conducirán, dirigirán, gestionarán, supervisarán y ejecutarán el *plan* en forma orgánica y jerárquica. Esta es una instancia clave que, con un *plan* bien diseñado, permite disponer la estructura operativa en forma eficaz y eficiente. La conducción se hará cargo del mantenimiento y de la actualización del *plan* en su conjunto. La estructura de dirección se hará cargo de las áreas en que se han estructurado los *objetivos*. Las instancias de *gestión* operativa tendrán a su cargo un *objetivo* concreto. Las instancias de supervisión tendrán a su cargo el control de las operaciones requeridas por las metas y el personal de línea se dedicará a la ejecución de las acciones específicas. En una estructura así, cada elemento tiene una función asignada y además, una responsabilidad correlativa con dicha función. La enorme ventaja de una estructura como ésta es que no deja mucho lugar para parasitismos ni ofrece tampoco demasiadas posibilidades para esconder la ineficiencia o la ineficacia.

Cabe destacar que la asignación de funciones y responsabilidades no implica –por lo menos no necesariamente en esta etapa– nombramientos o designaciones de personas en cargos específicos. De lo que se trata, por el contrario, es del diseño racional de la estructura necesaria y suficiente para la ejecución del plan. En principio, solamente después de haber establecido en forma clara todas las funciones y las responsabilidades es aconsejable comenzar a realizar nombramientos o designaciones concretas.

## PLAN DE EJECUCIÓN

La instrumentación concreta de un herramienta de esta naturaleza depende siempre de toda una constelación de factores. Es raro que la instrumentación de un *plan estratégico* pueda ser realizada en forma instantánea ya que por regla, las estructuras, los recursos y la organización no preexisten al momento de tomarse la decisión de ejecutarla.

En consecuencia, existe casi siempre una fase inicial en la cual, antes de proceder a ejecutar el *plan*, deben disponerse los elementos necesarios para posibilitar la iniciación de las operaciones. Montaje de la infraestructura informática, selección de personal, organización de la masa de recursos humanos, capacitación, disposición de ambientes físicos de trabajo, determinación de normas y procedimientos de comunicaciones y operaciones básicas, abastecimiento de recursos materiales, elaboración de comunicaciones, reorganización de otras áreas, reasignaciones de recursos y presupuesto, entre otros muchos factores, son todas tareas típicas comprendidas en esta fase.

Es raro que la instrumentación de un *plan estratégico* pueda ser realizada en forma instantánea, ya que por regla, las estructuras, los recursos y la organización no preexisten al momento de tomarse la decisión de ejecutarla.



El “arranque” de todo *plan estratégico* es siempre algo bastante traumático. Todo es nuevo; las personas no se conocen bien entre sí –o, peor aún, se conocen muy bien pero en un entorno completamente diferente–, no hay rutinas establecidas, siempre aparecen aspectos que no se han previsto (de hecho, uno de los errores más frecuentes es partir de la suposición de que todo puede preverse), emergen los primeros conflictos de interés y las primeras luchas por el poder interno; hay que sentar las pautas de disciplina interna y, entre muchas otras cosas que podrían ser agregadas a la lista, habrá que luchar contra atrasos, dificultades insospechadas y hasta, posiblemente, algún sabotaje o impedimento intencional.

Para paliar todo ello en la medida de lo posible y para acelerar el proceso de instrumentación, la recomendación básica es tener diseñado un buen *plan de ejecución* que abarque los primeros cuatro a seis meses del proyecto. Como mínimo, debe haber un *plan de acción* básico, que abarque los primeros cuatro meses. Debe tenerse presente que la fase de arranque, además de ser inevitablemente traumática, también es una de las etapas en que el *plan* resultará más vulnerable: será siempre más fácil enderezar un *plan* que nació bien y tropezó con alguna dificultad por el camino, que poner sobre buen camino un *plan* que nació mal desde el comienzo.

Será siempre más fácil enderezar un plan que nació bien y tropezó con alguna dificultad por el camino, que poner sobre buen camino un plan que nació mal desde el comienzo.

## La planificación operativa y el plan de ejecución

---

La *planificación operativa*, a diferencia de la *estratégica*, es de corto plazo, generalmente anual, y coincide o suele coincidir con la ejecución presupuestaria. Es, para definirla en pocas palabras, la continuidad del *plan estratégico* desagregado en programas o proyectos específicos. Incluye un detalle de las acciones a llevarse a cabo, los medios humanos y materiales, los tiempos y plazos expresados en fechas precisas y en horarios si fuera necesario, lugar o lugares en que se llevarán a cabo, logística y apoyos necesarios, responsables con nombres y apellidos, sistemas de coordinaciones, complementaciones y comunicaciones, todo lo cual se expresa en el presupuesto que oportunamente se eleva al Honorable Concejo Deliberante. La *planificación operativa* pone énfasis en los aspectos del quehacer diario, sirve para llevar el *plan estratégico* a nivel de *plan ejecutivo*.

El resultado de las acciones dependerá tanto de la correcta formulación de la *planificación estratégica* como de la *operativa* y deberá medirse con indicadores de gestión como lo son la productividad, la efectividad, la eficiencia y la eficacia.

### **PRODUCTIVIDAD**

Es la relación entre los productos totales obtenidos (metros de pavimento, expedientes resueltos, permisos otorgados, niños incorporados en cualquier programa social, puestos de trabajo creados, casas realizadas etc.) y los recursos totales consumidos.

### **EFFECTIVIDAD**

Es la relación entre los resultados logrados y los que nos propusimos previamente y da cuenta del grado de cumplimiento de los objetivos planificados.

### **EFICIENCIA**

Es la relación entre la cantidad de recursos utilizados y la cantidad de recursos que se había estimado o programado utilizar.

### **EFICACIA**

Valora el impacto de lo que hacemos, del producto que entregamos o del servicio que prestamos. No basta producir con 100% de efectividad, sino que los productos o servicios sean los adecuados para satisfacer las necesidades de los vecinos en general o el grupo o sector objeto del plan. La eficacia es un criterio relacionado con la calidad y la satisfacción de los destinatarios.

La determinación de estos indicadores está inscripta en las tareas de control, que está destinada a medir, evaluar y corregir el desempeño de las actividades con el fin de hacer ajustes para alcanzar las metas y objetivos propuestos. La evaluación es la comparación sistemática del avance con la ejecución en relación a los objetivos y metas propuestos, de tal suerte que permita tomar medidas correctivas toda vez que los resultados no sean los esperados.

## Importancia que cobra el Municipio

---

### Aspectos previos a la planificación estratégica

La decisión de iniciar un proceso de planificación estratégica en un municipio debe ser tomada por sus máximas autoridades. Es una decisión trascendente que modificará sustancialmente el funcionamiento y los resultados de la gestión, esperando con ello mejorarlos significativamente. Pero al mismo tiempo es necesario advertir que de allí en adelante será muy difícil disimular deficiencias. En efecto, la fijación de objetivos, metas, medición y evaluación de la gestión significan mostrar objetivamente y de manera cuantificada los logros pero también los fracasos. De allí la importancia de cómo debe iniciarse este proceso.

Lo primero a definir es quiénes serán los responsables de la formulación técnica del plan. Nos estamos refiriendo a los responsables de la asistencia técnica para la elaboración del plan, ya que desde el punto de vista político y conceptual la tarea de planificación es propia del municipio y de sus máximos responsables. Aquí y a lo largo del *Manual* se reiterará que la función de plani-

ficar no es delegable sino responsabilidad de la máxima conducción política local. Entonces, de lo que se trata es de conformar un equipo de expertos que estén en condiciones técnicas de realizar una formulación teórica del plan, fundamentalmente la metodología necesaria para su confección. Pero habrá plan si el Municipio con su intendente a la cabeza se involucra en su desarrollo y lo hace propio; si lo mismo ocurre con las principales autoridades del órgano ejecutivo y otro tanto con el Concejo Deliberante. Lo deseable es que el plan sea conocido por la totalidad de los empleados del municipio. Hay que recordar que el *plan estratégico* va seguido de los correspondientes planes operativos y éstos son los que verdaderamente impactan sobre la realidad. Hecha esta aclaración, volvamos a la selección del equipo técnico. Para ello existen alternativas:

**a) Contratación o colaboración de una institución especializada en políticas públicas.** Hay en la Argentina organizaciones públicas y privadas con experiencia en la formulación de planes, tanto para el sector público como privado. En estos casos, lo mejor es realizar una contratación de institución a institución. Para ello hay que realizar los

necesarios pasos jurídicos administrativos que permitan desde el comienzo una clara relación y precisiones sobre las obligaciones de las partes. La secuencia lógica en este caso es:

1. Selección de la institución más adecuada. Habrá que tener en cuenta la experiencia de la institución a elegir en la formulación de políticas públicas. En ese sentido, más que la experiencia de la propia institución es la del equipo de profesionales que dispone para realizar la tarea. Es importante el conocimiento práctico de aplicación de planes, gestión pública, evaluación y preparación de proyectos de envergadura, así como la de coordinación de recursos humanos y conducción de los mismos.

También será necesario hacer una evaluación del servicio a contratar en relación con el costo del mismo. En esto, lo más práctico es hacer un cálculo para ver cuánto es el costo de los recursos humanos efectivamente aplicados al proyecto y cuánto, los costos indirectos (gastos administrativos, viáticos, etc.).

De todas formas, en la selección de una entidad con experiencia en planificación, influirán otros aspectos, como el conocimiento previo que la autoridad municipal tenga de

esa organización, sus directivos y/o sus profesionales, las relaciones institucionales previas, la afinidad en el pensamiento respecto a la realidad, etc. En los casos en que se viera conveniente, porque se supone o se tiene conocimiento de que en el medio hay más de una organización en condiciones de hacer el trabajo, es posible hacer un concurso de antecedentes y precios. Esto sólo será posible si el municipio puede elaborar **términos de referencia** muy precisos, que luego permitan sin conflictos o dudas hacer la mejor selección. Para el caso de contratación de una empresa o consultora, esto es una entidad con fines de lucro, el concurso citado en la frase anterior es imprescindible.

2. Convenio y/o contrato con la organización a cargo. Una vez resuelta la decisión de la entidad técnica, deberá implementarse administrativamente, para lo que debe firmarse un contrato o convenio donde queden expresamente definidas las funciones, tareas y actividades del servicio que prestará el equipo técnico.

**b) Contratación de profesionales individuales.** Del mismo modo en que explicamos detalladamente la contratación de una institución, a veces es conveniente o resulta más simple o económico contratar a uno o más profesionales que se ocupen de la tarea. La principal ventaja es la simplicidad administrativa en la contratación. Puede

realizarse a través de un contrato de locación de servicio o adaptarse a un contrato de locación de obra. La principal amenaza es la dificultad para establecer el alcance específico de las funciones, tareas y actividades para cada profesional y, fundamentalmente, la de coordinación de partes.

**c) Conformación de un equipo interno.** Aquí se trata de seleccionar parte del personal de la institución y asignarlo temporalmente, pero de manera específica, a la elaboración del plan estratégico. Dentro de las ventajas que ofrece esta modalidad aparecen su bajo costo, el alto grado de conocimiento que se tiene de la institución y de los procedimientos administrativos y la cercanía con las autoridades de la organización. Las desventajas que podemos mencionar son: el posible descontento del personal afectado a la tarea, la desconfianza de los actores sociales participantes debido al fuerte descreimiento sobre la política y la parcialidad de los "funcionarios", la lentitud de los procesos burocráticos y la resistencia a los cambios que puede ofrecer el recurso humano interno. También debe prevverse quiénes asumirán las tareas que dicho equipo abandona o desplaza para hacerse cargo de la nueva tarea de planificación.

d) Equipo mixto. Esta modalidad aparece como la opción más interesante ante la escasez de recursos. En ella interactúan la

institución o profesionales individuales contratados en cooperación con el personal de la institución. Esta modalidad ofrece ventajas importantes como: el dinamismo de la institución externa, el conocimiento de los procesos administrativos de los miembros de la organización, permite el seguimiento a la largo plazo del plan aun cuando finalice el período de contratación de la entidad externa y, si hay buena cooperación, resuelve el clásico obstáculo del acceso a la información municipal. Será necesario estar muy atentos a las posibles desconfianzas y naturales diferencias que surjan entre los miembros del equipo (internos y externos). Esta es, posiblemente, la mayor amenaza que tienen los equipos mixtos.

## El rol de la comunicación en la formulación de un *plan estratégico*

---

### Objetivo de la comunicación en un plan estratégico

#### OBJETIVO

Si en la definición de valores y principios del *plan estratégico* que estamos formulando es prioridad la participación ciudadana tanto como la de organizaciones sociales, el objetivo principal de la comunicación debe ser:

**involucrar a la mayor cantidad posible de personas e instituciones en el diagnóstico, formulación y puesta en marcha del *plan estratégico*.**

Considerando que la difusión de un *plan estratégico* es un proceso de comunicación largo, complejo y costoso, es necesario utilizar todos los recursos de comunicación a nuestro alcance y seguir una serie de criterios.

**Cuándo y cómo comienza la comunicación en un plan estratégico.  
Propuestas, métodos y herramientas para optimizar la comunicación.**

## **CUÁNDO Y CÓMO**

La comunicación es una forma de relación entre personas o grupos de personas, que sucede como un proceso bidireccional o dialogal, construida en torno al intercambio de información y en la cual ambas partes son consideradas como sujetos activos. Empleamos esta concepción amplia para describir aquellas actividades institucionales que se realizan en ese ámbito.

**Podemos decir que la comunicación en los planes estratégicos se puede desarrollar en dos grandes fases. En un primer momento, hacia adentro, es decir, interna. En una segunda instancia, la comunicación externa o hacia fuera.**

## Comunicación interna

### COMUNICACIÓN INTERNA

El primer paso en este proceso es la comunicación “interna”. En esta instancia, el responsable institucional que ha decidido encarar el proceso de la realización del *plan estratégico* debe abordar internamente, con funcionarios y personal de la institución, la decisión de involucrar y capacitar a los recursos humanos con respecto a todo el proceso del plan. Esta tarea debe abordarla con el equipo técnico, es decir, los profesionales asignados a coordinar y formular el plan. Algunas de las actividades sugeridas para llevar a cabo esta tarea son los talleres de concientización para que el personal comprenda el funcionamiento, la conveniencia de realizar el *plan estratégico* y, al mismo tiempo, comience un proceso de identificación con los objetivos propuestos en el proceso que se inicia. Tal como señalá-bamos:

**los recursos humanos de la institución local que lidera la elaboración del *plan estratégico* cumplen un rol fundamental en el desarrollo de este proceso; de allí la necesidad de buscar el máximo compromiso y la adecuada capacitación con tarea de planeación que se ha decidido ejecutar.**

Debemos tener en cuenta que la planificación es un proceso único y continuo pero que reconoce diferentes instancias, como fue planteado en el segundo capítulo de este manual, cuando nos referíamos al nivel estratégico y al nivel operativo. La estrategia es básicamente una responsabilidad de la conducción de la institución, mientras que la acción o la tarea operativa está a cargo de funcionarios intermedios y personal de planta de la organización. De allí la necesidad de sumar todos los segmentos de la institución a la tarea de capacitación e involucramiento.

Satisfecha esta etapa, es necesario asignar responsabilidades no solo al personal jerarquizado de cada área de la organización, sino también a todos los miembros que componen el recurso humano de la institución.

**Es fundamental que los objetivos del plan sean comprendidos, asumidos y difundidos por cada integrante de la organización.**

Por ser este un proceso dinámico, y según cómo vaya evolucionando el mismo, las responsabilidades delegadas podrán ser rotativas. Esto permitirá que cada uno de los funcionarios, administrativos y personal de servicio se sienta parte de este desarrollo, generando gradualmente un proceso orientado a establecer una gestión estratégica como complemento del plan.

A modo de ejemplo, se pueden considerar instancias de comunicación interna las jornadas de sensibilización, los talleres, las reuniones de trabajo, los documentos internos y los memorandos, entre otros.



## Comunicación externa

# COMUNICACIÓN EXTERNA

La otra instancia de comunicación es con los actores sociales externos que se verán involucrados en el plan. Esto lo podemos llamar

**la comunicación externa o “hacia fuera” estará destinada, principalmente, a comprometer el concurso de los actores territoriales y sectoriales en la formulación e implementación del plan.**

Alguna de las instancias de comunicación externa sugeridas son:

- Realización de entrevistas.
- Talleres de sensibilización.
- Talleres participativos de priorización.
- Talleres temáticos con expertos.
- Difusión a través de los medios de comunicación disponibles: gráficos, radiales, televisivos.
- Distribución de material gráfico. Cartillas, trípticos.
- Cobertura y menciones en los medios sobre el desarrollo del *plan estratégico*.

## Otras instancias de comunicación

### OTRAS TÉCNICAS

Otro canal de comunicación importante son los contactos formales e informales que se mantienen con las diferentes organizaciones de la sociedad civil, de naturaleza sectorial y territorial. Muchas de ellas se encuentran muy bien organizadas y es posible para el municipio informar a través de este circuito. Algunas organizaciones a las que nos referimos son: vecinales, empresarias, confesionales, sindicales, culturales, ambientalistas, deportivas, sociales, de beneficencia, de profesionales, educativas, fundaciones, comedores comunitarios y otras instituciones de la comunidad. Esta tarea se facilita cuando se cuenta con una larga y exitosa tradición de organización comunitaria, lo que facilita el diálogo y la cooperación entre sus habitantes.

Uno de los aspectos relevantes a considerar en el proceso comunicacional de un *plan estratégico* de desarrollo local es la cobertura territorial que deben alcanzar las acciones que se ejecuten en esta esfera.

**Es condición fundamental, por la naturaleza democrática y participativa del proceso, llegar con el *plan estratégico* a cada rincón del territorio local.**

Facilita esta tarea la existencia de delegaciones, distritos, micro-regiones u otras formas de organización del territorio.

## ¿Qué mecanismos de participación hay establecidos?

### MECANISMOS

En las instituciones donde se puede desarrollar el *plan estratégico* pueden o no existir mecanismos institucionales de participación. Esta participación puede presentarse en la toma de decisiones, en el manejo del presupuesto, en la imagen corporativa como en algún otro ámbito, siempre dependiendo del tipo de organización que se trate. La participación en un *plan estratégico* es importante si desde un primer momento ésta fue definida como uno de los principios del plan.

**En el caso de instituciones públicas como puede ser una municipalidad, la participación ciudadana tiene un rol esencial, ya que a través de asambleas o reuniones los vecinos que, mediante distintas estrategias, promueven la construcción de un mayor capital social, de más ciudadanía y comunidad. Las metodologías para abordar estos encuentros son muy diversas.**

## MECANISMOS

### Una buena estrategia en esta dirección debe:

- **Estar focalizada** en iniciativas específicas de mejoramiento del lugar, de manera tal que permita reforzar valores y construir capital social y humano.
- Tener la más **amplia participación** de los vecinos.
- **Abarcar el conjunto** de los problemas de la zona con un enfoque estratégico y emprendedor.
- **Adaptarse a la escala** y condiciones del lugar.
- **Establecer vínculos** más amplios con la sociedad, con el fin de fortalecer las instituciones comunitarias y mejorar las oportunidades de los vecinos.
- **Eliminar las barreras** institucionales que puedan crear obstáculos para vincular a la localidad con la sociedad en general.
- **Generar un proceso** de deliberación democrática, que consiste en un proceso público orientado a resolver problemas comunes, experiencia que lleva implícito un cambio cultural entre los actores que se involucran en este proceso.

## ¿Cómo comunicamos el plan estratégico a los diferentes actores?

### CÓMO COMUNICAMOS

De acuerdo con el perfil de los destinatarios, se debe construir el mensaje de la forma más adecuada, respetando el lenguaje y los códigos simbólicos utilizados por ellos.

#### **Con funcionarios y empleados de la organización**

El proceso es de concientización, sensibilización y capacitación. Se debe tener en cuenta que a través de ellos comenzará a implementarse el *plan estratégico*. La capacitación debe realizarse por medio de reuniones y talleres en forma frecuente y debe estar a cargo del equipo técnico encargado de formular el plan. Este proceso debe comenzar desde un primer momento y debe continuar y acompañar todo el proceso de implementación del *plan estratégico*.

#### **Con los técnicos y académicos**

Se los debe invitar a participar y a realizar propuestas y contribuir a mejorar el *plan estratégico*. Es apropiado enviarles una síntesis con los contenidos del plan, organizar reuniones y/o talleres para el aporte de sugerencias.

## CÓMO COMUNICAMOS

**Con la comunidad y actores sociales externos** es muy importante, como dijimos desde un primer momento, comunicar en forma masiva sobre la decisión de realizar el *plan estratégico*. El mensaje debe ser sencillo, breve, llamativo y al mismo tiempo muy consistente, y debe generar credibilidad. Debemos recordar que esta comunicación está destinada a generar la mayor participación posible de los actores sociales, y luego reforzar en orden a lograr el mayor convencimiento e identificación con el plan.

**Con los empresarios** es particularmente importante mostrar un equipo institucional y de trabajo sólido, confiable, serio, responsable, capaz de ser generador de cambios en el proceso de desarrollo del lugar. De esta manera es posible comprometer su concurso en la formulación e implementación del plan.

## CÓMO COMUNICAMOS

Ya se ha señalado que lo que pretendemos es lograr una mejor comunicación para generar procesos masivos de participación. Desde la perspectiva de la animación sociocultural, y para incentivar las técnicas de participación ciudadana, la comunicación debe ser asumida como un proceso que se desarrolla a través de la mutua interacción. No puede quedar en la mera transmisión de información, sino que ha de posibilitar el paso del receptor al participante.

La conveniencia de adoptar este tipo de comunicación radica básicamente en que:

- Las personas pueden aprender más cuando se involucran en la búsqueda mediante una comunicación dialógica en el interior del grupo.
- Favorece e impulsa una actitud crítica sobre lo que se dice y sobre lo que se decide.
- Permite y promueve que cada persona sea coautora de las reflexiones y co-responsable de las decisiones que se adopten.
- Suscita el diálogo haciendo posible que todos aporten a la toma de decisiones o a la solución de problemas.

## CÓMO COMUNICAMOS

Los soportes técnicos y las ayudas visuales son aliados que facilitan y complementan el trabajo de los coordinadores. Sin dudas que no todas las estructuras de base territorial cuentan con tecnologías de última generación que faciliten el proceso de comunicación, en particular cuando se trabaja con estrategias grupales. Sin embargo, siguen siendo de gran utilidad las tecnologías apropiadas disponibles, que pueden ser adaptadas en cada oportunidad y según cada requerimiento. La pizarra, el franelógrafo, el tablero magnético, el tablero de anuncios, el retroproyector, entre otros, cumplen una función de gran ayuda al momento de disparar procesos de promoción sociocultural. Contar con la asistencia de estos elementos contribuye a una mejor dinámica y un mayor aprovechamiento, ya que permiten:

- **resaltar los puntos más importantes en una exposición**
- **expresar ideas en forma concreta y objetiva**
- **concentrar la atención de los oyentes**
- **atraer, mantener e incrementar la atención**
- **dar mayor dinamismo a la presentación**
- **aportar claridad y comprensión, especialmente en las comparaciones de cifras y estadísticas**
- **estimular el interés y, en general, incrementar el compromiso personal en el aprendizaje**
- **contribuir a mantener la atención cuando se presenta un razonamiento largo y complejo que precisa de una presentación amplia para alcanzar una conclusión**
- **dar énfasis visual a los conceptos principales o puntos más sobresalientes**
- **añadir dinamismo a la presentación**



¿Cuál es la importancia comunicacional de un nombre y un logo para un plan estratégico?

## IMPORTANCIA DE UN LOGO

Un elemento de comunicación muy importante para un *plan estratégico* es el nombre. Es conveniente que sea un nombre fácil, corto, que sugiera una relación rápida con algún elemento significativo del lugar (de su geografía, cultura o historia) o que signifique que desde la gestación del plan se potenciarán algunas líneas de desarrollo del lugar.

Por otro lado, se debe tener en cuenta que en la elección de colores y tipografía no deben usarse elementos que responden a una moda o a una coyuntura, ya que el *plan estratégico* es una herramienta que apuesta al mediano y largo plazo.

## IMPORTANCIA DE UN LOGO

Por ello, reiteramos que deben tenerse en cuenta algunos aspectos importantes como:

- Definir el *objetivo* de la *comunicación del plan estratégico*.
- Definir el mensaje que se quiere transmitir, el público al que se quiere llegar y los canales de comunicación a utilizar, adaptándolos a cada situación concreta.
- Crear mensajes atractivos que generen el máximo interés, sin caer en la tentación de comunicar por comunicar.
- Implicar a los grupos de decisión en la difusión del *plan estratégico*, atrayéndolos hacia el proyecto.
- Generar un ambiente de participación y consenso en el que prime una imagen positiva y seductora de las acciones que impulsan el plan.
- Contar con un presupuesto adecuado.
- Utilizar las nuevas tecnologías que están al servicio de la comunicación para facilitar una mayor aproximación hacia la sociedad civil.

## IMPORTANCIA DE UN LOGO

Conjuntamente con la elección de un nombre, se le debe encomendar a especialistas el diseño de un logo.

**El logo es el jugador clave en la identidad visual del *plan estratégico* y se puede convertir en uno de los factores de su éxito.**

La elección de un nombre y un logo que se complementen tendrá que ver con la exploración de un símbolo visual que identificará el *plan estratégico* con todos los sectores sociales.

**Logo y nombre le darán una identidad al plan, que se instalará en la comunidad de manera tal que, con el transcurso del tiempo, se relacione automáticamente, el logo y el nombre seleccionado con el *plan estratégico*.**

También estos dos elementos deberán estar presentes en toda pieza comunicacional de carácter visual que se vincule con el plan. Esto comprende desde una invitación dirigida a los vecinos, una publicidad por medios masivos, una nota del intendente, una oficina disponible para otorgar información acerca de los avances del plan y todo lo que esté relacionado con este proceso.

## Trabajo en grupo

### TRABAJO EN GRUPO

La formulación de un *plan estratégico* de carácter participativo exige una metodología de trabajo que permita un alto grado de involucramiento e identificación de la comunidad que ha decidido abordar este proceso. Muchas de las actividades que deben desarrollarse durante el transcurso de esta empresa están directamente vinculadas al trabajo en grupo. Talleres, asambleas, reuniones, encuentros y conferencias son algunos de los formatos disponibles y que comportan la necesidad de manejar conceptos y estrategias de trabajo grupal.

Tal como lo señala Ander-Egg, toda reunión conlleva la existencia de un grupo de personas situadas en un determinado espacio y momento, que interactúan entre sí y que tienen conciencia de pertenecer a ese conjunto porque tienen un objetivo compartido aunque los intereses de cada uno sea diferente. En la formulación de un *plan estratégico* esta pertenencia, aunque más no sea formal, está directamente ligada a un territorio y a una comunidad. Es importante destacar que no todos los actores que concurren en este proceso de planeación están radicados dentro de los límites del espacio sometido al plan. Siempre habrá participantes que por la naturaleza de sus responsabilidades o la especificidad de sus conocimientos deben ser convocados a esta tarea, sin que necesariamente se dé este requisito. Si, por ejemplo, la unidad política objeto de planeamiento es un municipio, siempre es conveniente incorporar al trabajo a entidades académicas y de investigación, organismos provinciales o nacionales con actividad sobre ese territorio, especialistas de diversas disciplinas, a otros municipios con experiencias similares, por dar solo algunos ejemplos de esta situación.

## TRABAJO EN GRUPO

Durante la formulación del *plan estratégico*, ya sea que trabajemos con actores territoriales o sectoriales, será necesario constituir los grupos o aprovechar los ya existentes. De allí la importancia de contar desde el inicio del proceso con un registro completo de las organizaciones existentes, para facilitar la convocatoria y la participación de los actores que deben citarse a esta tarea. En algunas oportunidades, por las mismas exigencias de la formulación del plan, será necesaria la creación de grupos específicos por parte del equipo técnico responsable de coordinar el trabajo.

En términos generales, en los trabajos de grupo que se realicen durante este proceso, se debe garantizar la interacción, la comunicación, la participación, la cohesión y el desarrollo de un espíritu grupal. Todos estos elementos están fuertemente interrelacionados, por lo que su cumplimiento está directamente ligado a los resultados del trabajo.

En este sentido, y abordando ahora los principios planteados, la interacción solo se producirá si existe comunicación entre los miembros del grupo, si se generan las condiciones para transmitir pensamientos o ideas y la capacidad del resto de los convocados para receptorlos.

Cuanto más significativa sea la interacción y comunicación en el interior de cada grupo, mayor será el grado de participación de los convocados. Es importante señalar que cuando se habla de participación, no solo se alude a la posibilidad de expresión o de incidencia en las decisiones que se adopten, sino que también significa que cada uno de los participantes tiene que asumir responsabilidades específicas sobre las acciones futuras que emerjan en relación con el plan. Esta condición se torna un elemento crítico al momento de poner en marcha la ejecución de las líneas estratégicas, planes y programas, ya que cada actor comunitario, sectorial o territorial, tiene un rol que desempeñar en el escenario que se está diseñando colectivamente.

Otro aspecto, también señalado por Ander-Egg, es el hecho de establecer reglas de juego claras para que el grupo genere el producto que motivó su convocatoria. Estas normas de funcionamiento deben ser viables, realistas, importantes y asumidas por todos los miembros convocados a reunirse.

No está demás señalar que el tiempo, tanto de inicio como de duración de las reuniones, es fundamental para generar un clima de respeto y seriedad en relación con la tarea emprendida. Por ser la planeación estratégica un proceso temporalmente largo, hay que preservar la confianza de todos los sectores en cada una de las reuniones que se tenga previsto realizar. Es importante recordar que los mismos actores serán convocados en reiteradas oportunidades antes de concluir definitivamente el plan.

Los **objetivos** que se plantean para un grupo son la razón de ser del mismo. Es importante señalar que el grupo es un instrumento que utilizan las personas con el fin de resolver problemas comunes. Esto significa que la creación de un grupo obedece a un objetivo, a una intencionalidad que debe ser claramente expresada. Debe tenerse en cuenta, en consecuencia, que las acciones y estrategias que se adopten están directamente ligadas a los objetivos.

En este sentido, hay que enfatizar el hecho de que si bien el grupo formula sus propias metas, es fundamental respetar la legitimidad que tienen los intereses particulares. Este criterio es relevante en el proceso de formulación de un *plan estratégico* de desarrollo local, ya que este instrumento no elimina los conflictos de intereses que subyacen en cualquier conglomerado humano, sino que se intenta alinearlos detrás de un fin superior, de cuya realización se desprenderán beneficios que alcanzarán al conjunto. Se trata, en definitiva, de que los objetivos generales coincidan lo máximo posible con los deseos y expectativas que trae cada uno de los convocados. Desconocer estas aspiraciones individuales tendrá consecuencias negativas para la marcha del proceso de planificación como falta de comunicación, debilitamiento de la cohesión, deserciones, posiciones irreconciliables, entre otros efectos. Nunca se debe olvidar que el auténtico espíritu y cohesión supone la unidad en la diversidad, la compatibilidad de lo individual con lo colectivo.

Teniendo en cuenta la importancia que juegan los objetivos en la constitución de un grupo, siempre es recomendable que sean los mismos participantes quienes ayuden a formularlos, sin que la planificación pierda por ello el sentido y el tipo de resultados que espera obtener.

## TRABAJO EN GRUPO

Es importante no mezclar o confundir los objetivos de una reunión. Este error conduce a la pérdida de tiempo, a la anarquía y al descontento. Si consideramos el proceso de gestación de un *plan estratégico*, y teniendo en cuenta los objetivos que se persiguen, podemos clasificar las reuniones en:



**Reuniones informativas:** el fin perseguido es transmitir o recoger información.



**Reuniones formativas:** son conferencias, cursos, seminarios, cuya intención es brindar conocimiento sobre cierta materia o disciplina.



**Reuniones de negociación:** el objetivo que se persigue aquí es buscar acuerdos para superar diferencias y conflictos.



**Reuniones de trabajo:** tienen por objeto la toma de decisiones o la resolución de problemas.



Otro elemento a tener en cuenta al organizar las reuniones es el **tamaño** de los grupos con los que se va a trabajar. El tamaño determina las técnicas de trabajo que se han de utilizar. En este sentido, y en términos generales, puede decirse que a medida que aumenta el tamaño del grupo, se tiende a procedimientos más estructurados, más regulados. Trabajar con grupos muy numerosos acarrea dificultades de coordinación, disminuye la participación, tienden a constituirse subgrupos, disminuye la cohesión y suele generar en muchos participantes sentimientos de temor e inhibición. Serán finalmente los objetivos que se plantee el grupo, en el marco del *plan estratégico*, los que determinarán el número ideal de miembros para cada sesión.

Otro aspecto a considerar en el trabajo con grupos son los roles que desempeña cada uno de los miembros del grupo que concurre a las convocatorias. Si bien existen muchas clasificaciones, se pueden distinguir, siguiendo al autor de referencia, roles facilitantes y roles negativos.

Como su nombre lo indica, los roles facilitadores son aquellas conductas que ayudan a cumplir los objetivos planteados aportando a la buena marcha de la reunión. Por el contrario, los roles negativos obstruyen el buen desarrollo de las reuniones y tienen una mala influencia sobre el resto de los integrantes. En general, quienes despliegan este tipo de conductas suelen priorizar sus intereses particulares por sobre los del conjunto. En el proceso de planeación donde se pone en juego una visión y una misión para el conjunto de los actores involucrados, la disputa por imponer el sentido futuro que habrá de adoptarse implica el despliegue de múltiples roles que van desde la colaboración más generosa hasta la obstrucción más cerrada.

## TRABAJO EN GRUPO

El animador de grupos o planificadores debe poder distinguir estos roles porque muchas veces, el éxito o fracaso de una reunión está directamente relacionado con el manejo y ajuste de este tipo de comportamientos individuales. Reducir a su mínima expresión el conflicto en función de los objetivos superiores que se han puesto en juego en este proceso, es la consigna en cada etapa de este proceso.

**En cuanto al rendimiento o productividad del grupo, está directamente asociada al grado en que se alcanzaron las metas y objetivos propuestos. Estos resultados dependerán de una suma de factores presentes en la reunión ya analizados, como la comunicación, cohesión, exigencias, participación y recursos disponibles, entre otras variables.**

## Los talleres: su organización, desarrollo y resultados

# LOS TALLERES

En términos generales, se puede decir que una reunión tiene tres etapas bien diferenciadas: el antes, el durante y el después.

1) El **antes**: tiene que ver con la preparación de la reunión. En esta etapa deben considerarse los siguientes aspectos:

- Fijar un temario con sus objetivos.
- Preparar todo el material o soporte documental necesario en el encuentro. Es necesario distinguir el que se entregará a los participantes del que utilizará el coordinador.
- Hacer la convocatoria en tiempo y forma. Aquí se debe constatar lugar, fecha, hora, duración y orden del día. Si fuese necesario, se incorporará la documentación que el invitado debe conocer.
- Entorno físico, servicios y equipamiento. Debe conocerse el lugar de la reunión, su disposición, mobiliarios (sillas, mesas, etc.), iluminación, temperatura, bebidas y algunos elementos de soporte técnico como pizarras, retroproyectors, televisores, videos, etc.

## 2) El *durante*:

Es, propiamente, la realización de la reunión.

### **Presentación de los temas:**

- Plantear el sentido de la convocatoria en forma comprensible, sintética y atractiva. Si es posible, hacerlo con algún soporte visual.
- El diálogo. Una reunión es básicamente un conjunto de personas que dialogan. Para ordenar este proceso es conveniente asignar coordinadores o moderadores que garanticen el desarrollo armónico de la discusión.
- Para mejorar la comunicación del grupo es conveniente que los participantes se dirijan al conjunto del grupo, dándole más gravitación a la recepción que a la emisión de los mensajes.
- Los participantes también deben hacer un esfuerzo explícito por ser objetivos, simples y concretos.
- Deben eliminarse las barreras que distorsionan la comunicación y crear una atmósfera de respeto, comprensión y apertura.

## LOS TALLERES

### 3) El *después*:

Está directamente relacionado con el cumplimiento de los compromisos asumidos una vez concluidos los talleres.

- Sistematizar la información producida en el taller
- Enviar las conclusiones a los participantes
- Incorporar las conclusiones del taller al *plan estratégico* local

## A modo de síntesis – *Cheklis*

---

A esta altura del *Manual* ya se habrá dado cuenta el lector de que un *plan estratégico* para una localidad determinada es “**un traje a medida**”. No podemos suponer los aspectos culturales y políticos de dicha localidad; éstos la hacen única y deberán ser tenidos muy en cuenta para que el traje dé resultado.

**No obstante, como en todo proceso de esta naturaleza, existen etapas y pasos que deben respetarse en forma rigurosa y desconocerlos podría generar demoras e ineficiencias costosas en tiempo y recursos. Hemos desarrollado una lista de orientación y auxilio que puede prevenir y evitar los inconvenientes más frecuentes.**

# ETAPAS

## 1ra. Etapa

1. Detectar la necesidad de planificar
2. Tomar la decisión política de planificar
3. Consensuar la necesidad de planificar
4. Contactar y seleccionar a los especialistas en planificación
5. Evaluar el nivel de pensamiento y gestión estratégica
6. Presupuestar el proceso de planificación
7. Identificar a los actores críticos internos y externos
8. Sensibilizar y/o capacitar a los actores críticos internos
9. Acordar plazos generales
10. Consensuar con los miembros de la organización la decisión de planificar

# ETAPAS

## 2da. Etapa

1. Definir el proceso
2. Diseñar cronograma de tareas
3. Convocar a los actores críticos
4. Conformar la autoridad del plan
5. Organizar la difusión del proceso de planificación

## 3ra. Etapa

1. Recopilar, organizar y analizar la información existente de la organización y del entorno
2. Diseñar formularios de entrevistas
3. Entrevistar a los actores críticos seleccionados
4. Detectar fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas (FODA)
5. Esbozar la *visión* y la *misión*



# ETAPAS

## 4ta. Etapa

1. Definir el alcance y método de participación popular
2. Definir equipo de apoyo a los talleres
3. Desarrollo de los talleres participativos

### **Contenido:**

Ordenamiento de problemas, visiones de futuro y propuestas concretas de solución de problemas priorizados, etc.

### **Documentación:**

Garantizar el registro e identificación de todos los aportes (papel, grabaciones, filmaciones, etc.)

### **Democracia real:**

Garantizar la participación de todos los actores interesados (evitar operaciones y cooptación de grupos)

## ETAPAS

### 5ta. Etapa

1. Analizar la información obtenida
2. Redactar la *visión* y la *misión*
2. Redactar los *temas estratégicos* y las estrategias
3. Redactar las *líneas de acción estratégica*
4. Elaborar el *borrador del plan*
5. Poner a consideración de los actores críticos el borrador del plan
6. Corregir: sugerencias y mejoras

### 6ta. Etapa

1. Definir metodología y alcance para la *aprobación* del plan: *consenso social*
2. Aprobar el PEL

## ETAPAS

### **7ma. Etapa**

1. Publicar y difundir el PEL
2. Poner en marcha el PEL
3. Crear el organismo mixto (Municipio y representantes de organizaciones) de *ejecución* del PEL
4. Asignar tareas y responsabilidades del organismo

### **8va. Etapa**

1. Fijar método técnico de *evaluación y seguimiento*
2. Diseñar el *panel de control*
3. Establecer el *método social de evaluación y seguimiento*
4. Monitorear y *difundir los resultados*
5. Fijar la *metodología y periodicidad de revisión del plan y sus estrategias*



## BIBLIOGRAFÍA

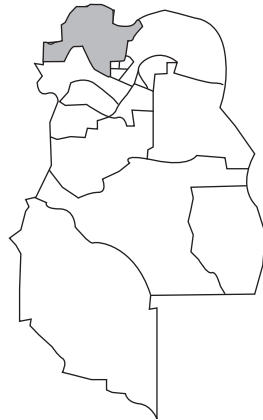
- [www.desarrollolocal.org](http://www.desarrollolocal.org) Sitio de Desarrollo Local
- [www.femica.org](http://www.femica.org) Federación de Municipios del Istmo Centroamericano
- [www.mideplan.cl](http://www.mideplan.cl) Ministerio de Planificación – Chile
- [www.buenosaires2010.org.ar](http://www.buenosaires2010.org.ar) Plan Estratégico de la Ciudad de Buenos Aires
- [www.poderlocal.net](http://www.poderlocal.net) Noticias Municipales de Argentina
- [www.fam-online.org](http://www.fam-online.org) Federación Argentina de Municipios
- [www.regioncentro.gov.ar](http://www.regioncentro.gov.ar) Región Centro de Argentina
- [www.uimunicipalistas.org](http://www.uimunicipalistas.org) Unión Iberoamericana de Municipalistas
- [www.diba.es/bbp/es/default.htm](http://www.diba.es/bbp/es/default.htm) Banco de Buenas Prácticas de Cataluña
- [www.eclac.cl](http://www.eclac.cl) Comisión Económica para América Latina y el Caribe
- [http://europa.eu.int/index\\_es.htm](http://europa.eu.int/index_es.htm) El portal de la Unión Europea
- [www.oei.es](http://www.oei.es) Organización de los Estados Americanos
- [www.femp.es](http://www.femp.es) Federación de Municipios Españoles
- [www.mininterior.gov.ar](http://www.mininterior.gov.ar) Ministerio del Interior de la República Argentina
- [www.e-local.gob.mx/wb2](http://www.e-local.gob.mx/wb2) Municipios de México
- [www.regioncentro.gov.ar](http://www.regioncentro.gov.ar) Región Centro
- Ander-Egg, Ezequiel, *Técnicas de reuniones de trabajo*, Editorial Humanitas, Buenos Aires, 1986.
- Ander-Egg, Ezequiel, *¿Cómo hacer reuniones eficaces?*, Ed. Instituto de Ciencias Aplicadas, Buenos Aires, 1992.
- Ander-Egg, Ezequiel, *Las técnicas de comunicación al servicio del trabajo social*.



### CAPÍTULO III

## PLAN ESTRATÉGICO DE DESARROLLO LOCAL: EL CASO DE LAS HERAS – PROVINCIA DE MENDOZA

Para ilustrar a través de una experiencia concreta un proceso de planificación estratégica de desarrollo local, se desarrolla a continuación una experiencia llevada a cabo en el Departamento de Las Heras, Provincia de Mendoza.



Ubicado en el noroeste del territorio mendocino, este municipio es uno de los seis que integran el área metropolitana del Gran Mendoza.

Con una población cercana a los 200.000 habitantes y una superficie de 10.035 km<sup>2</sup>, este municipio limita al norte con la provincia de San Juan y al oeste con la República de Chile, siendo los límites restantes, al sur y al este, los departamentos de Llavallán, Guaymallén, Capital, Godoy Cruz y Luján de Cuyo.

Cuna de la gesta sanmartiniana, este Departamento es centro de una intensa actividad turística, en especial en las villas de alta montaña como Uspallata, Las Cuevas, Penitentes, Puente del Inca, Villavicencio. En su territorio está situado el Cerro Aconcagua y el Paso Los Libertadores que comunica a la Argentina con la vecina República de Chile. Dentro de los límites del departamento se encuentran el Aeropuerto Internacional El Plumerillo, la IV Brigada Aérea y el Parque Industrial Eje Norte.

Entre las actividades económicas, además del turismo, se desarrollan la minería, el comercio, la agricultura y una creciente actividad industrial.



# PRIMERA ETAPA CONVOCATORIA

Definida la realización del *plan estratégico* por parte de las autoridades políticas y vecinos del Municipio de Las Heras, fue necesario el armado de su estructura o matriz organizativa, definiendo los roles que cabe a cada una de las partes en este proceso. El gobierno local, como animador principal de esta iniciativa, debe proceder a la convocatoria de todos los actores sociales invitados a participar de cada uno de los momentos de la planeación.

En el caso del *plan estratégico* de Las Heras, la convocatoria primero se hizo internamente, es decir, con su equipo de funcionarios, y a medida que las etapas fueron progresando se fue invitando a las fuerzas vivas del Departamento, luego a actores sociales referentes –seleccionados para las entrevistas– y, en la etapa de realización de talleres y presentación final, se invitó a la comunidad en general. Cabe destacar que la selección fue realizada de acuerdo con lo sugerido por el Consejo Ejecutivo. El siguiente diseño organizativo cumple con los requisitos de sencillez y eficiencia que exige abordar esta primera etapa del plan y fue el modelo utilizado en el Departamento de Las Heras:

#### **Asamblea general del *plan estratégico*:**

Es la máxima autoridad del *plan estratégico*. Consiste en la reunión conjunta de todas las instituciones y organizaciones públicas y privadas que participan de este proceso. Su tarea fundamental es la aprobación definitiva del *plan estratégico*.

En Las Heras, si bien se realizó una convocatoria amplia hacia los diferentes sectores para que participaran del plan, quedó pendiente la etapa de convocatoria a Asamblea General para su aprobación definitiva.

#### **Consejo Ejecutivo o Mesa de Conducción del *Plan Estratégico***

Designado por la Asamblea General, es el órgano ejecutivo o de conducción del proceso de planeación. Presidido por la máxima autoridad del gobierno territorial, está integrado además por representantes de los sectores del comercio, la industria y los servicios, organizaciones vecinales, entidades gremiales, figuras de la cultura, instituciones públicas del ámbito de la educación, la seguridad, etc., asociaciones civiles, ONGs



## PRIMERA ETAPA CONVOCATORIA

y partidos políticos, entre otros. Su tarea es la de supervisar, consensuar y aprobar las distintas etapas y que va atravesando el *plan estratégico*.

El Consejo Ejecutivo en Las Heras estuvo presidido por el Intendente Municipal e integrado por diferentes actores referenciales del Departamento. En el momento de la presentación del informe final del *plan estratégico* de Las Heras, en los talleres y en las entrevistas preferenciales, el Consejo Ejecutivo cobró un alto protagonismo. Durante el proceso, este Consejo desarrolló un rol *consultivo*.

**El Consejo Ejecutivo cobró un alto protagonismo. Durante el proceso, este Consejo desarrolló un rol *consultivo*.**

## SEGUNDA ETAPA ÁREAS TEMÁTICAS

### Equipo técnico del *plan estratégico*:

Debe ser convocado por la máxima autoridad del gobierno local o por el Consejo Ejecutivo del plan. Además del carácter multidisciplinario, este grupo de expertos debe poseer dominio metodológico del proceso y ser capaz de coordinar, comunicar, sistematizar y orientar todo el proceso. Este equipo de profesionales realiza las siguientes funciones:

- Presta asistencia técnica y metodológica al Consejo Ejecutivo del *plan estratégico*.
- Informa al Consejo Ejecutivo sobre los avances producidos en la preparación del plan.
- Recoge, ordena y produce información y documentación en cada una de las etapas del plan.
- Coordina y colabora en las tareas de los *talleres temáticos* que se constituyan.
- Canaliza hacia al Consejo Ejecutivo las iniciativas y el resultado de los trabajos realizados por los distintos *talleres temáticos* y entrevistas.
- Recopila estudios, estadísticas y produce informes.
- Elabora encuestas, organiza charlas y realiza entrevistas a informantes clave.

El equipo técnico del PELH (Plan Estratégico de Las Heras) fue designado por la Fundación Libertador y la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Cuyo. En este caso fue escogido un grupo de profesionales con experiencia en la materia, de carácter interdisciplinario, que realizaron la investigación, el diagnóstico, las propuestas y la redacción del plan.

## SEGUNDA ETAPA ÁREAS TEMÁTICAS

### Áreas temáticas:

Teniendo en cuenta la complejidad de abordar integralmente un territorio y sus relaciones sociales, económicas, políticas y culturales, los responsables técnicos del PE deben seleccionar áreas críticas o temáticas para facilitar el análisis de la realidad que está siendo objeto de planeación.

Tal como lo señala Miguel A. Bitar en su curso sobre “La planeación estratégica en el marco del desarrollo local”, estas áreas específicas pueden ser el resultado de la decisión unilateral del gobierno local o resultado de un acuerdo de todos los sectores que están involucrados en este proceso. Si, como es aconsejable, se opta por una amplia consulta para alcanzar la definición de estas áreas críticas, será el *equipo técnico* el responsable de lograr este consenso y proponer al Consejo Ejecutivo cuáles son estas áreas en las que debe dividirse el trabajo.

### Prediagnóstico estratégico de las áreas temáticas:

Tal como se señalaba en el apartado anterior, el primer desafío de envergadura que debe enfrentar el grupo de expertos del PE es, no solo diseñar un mecanismo de selección y consenso en torno a las áreas temáticas en las que se dividirá el PE, sino que esta partición propuesta por el equipo técnico deberá estar sólidamente fundada y acordada por instituciones, organizaciones y expertos que deben ser consultados a este respecto. Este esfuerzo por alcanzar una división en áreas de intervención del territorio y su trama de relaciones es un prediagnóstico que se transforma en un punto de partida fundamental en el proceso de planeación. Fundamentar las razones, ventajas y riesgos de esta elección exige una primera lectura de la realidad como también asumir prioridades que se transformarán en los ejes sobre los que comenzará a construirse el PE. Las *áreas temáticas* utilizadas en la experiencia de Las Heras y que describe el presente *Manual* son el *bloque social*, *bloque económico*, *bloque urbanístico y territorial*, *bloque institucional* y el *bloque imagen departamental*.

En este caso, el equipo técnico del Plan Estratégico de Las Heras tuvo una extensa tarea de análisis y reflexión para llegar a definir los bloques seleccionados. Para ello se tomaron en cuenta principalmente las características de Las Heras –ubicación geográfica, pertenencia al área metropolitana de Mendoza, traza urbana, condiciones sociales y laborales de los habitantes, medioambiente, etc.–, para recién definir los cinco ejes temáticos.

## **TERCERA ETAPA**

### **FODA**

#### **Y TALLERES PARTICIPATIVOS. DIAGNÓSTICO Y PRIORIDADES POR ÁREA TEMÁTICA**

Tal como se señala en el segundo capítulo de este *Manual*, el diagnóstico se compone de:

- Un análisis externo (oportunidades y amenazas)
- Un análisis interno (fortalezas y debilidades)

Tal como lo señala Miguel A. Bitar, el análisis externo tiene por función ubicar la comunidad en el escenario que describen las principales tendencias económicas, sociales, políticas y culturales de la región y el mundo, que la comunidad local no puede controlar. Este análisis permite detectar las oportunidades y amenazas que la comunidad puede aprovechar y tratar de evitar, respectivamente.

Siguiendo al mismo autor, el análisis interno tiene por función identificar los puntos fuertes y débiles de la comunidad frente a sus temas clave y que a la vez constituyen factores controlables por la misma. Supone describir las ventajas que la comunidad local puede tener en cada área; por ejemplo: si tiene ventajas económicas en el rubro turístico, si tiene el desarrollo infraestructural necesario, si dispone de un espacio asociativo capaz de aprovechar esta fortaleza o si, por el contrario, esta carencia convierte esto en un punto débil, etc. Este análisis supone identificar y priorizar aquellos factores que puedan tener un impacto mayor a largo plazo sobre la situación de la comunidad.

El diagnóstico es una etapa del proceso de planeación que, como el resto del plan, debe hacerse de forma participativa, comprometiendo a todos los actores sociales locales que tengan que ver con el tema abordado. Esto incluye el concurso de expertos, si la complejidad de la materia así lo aconseja. Estadísticas, informes, documentos, visitas e investigaciones en el terreno para la mejor comprensión de los procesos, encuestas, entrevistas, son algunos de los tantos soportes que permiten dar mayor consistencia a esta etapa de desarrollo del plan.

## TERCERA ETAPA FODA Y TALLERES PARTICIPATIVOS. DIAGNÓSTICO Y PRIORIDADES POR ÁREA TEMÁTICA

Una vez realizado el análisis FODA, es importante redactar un informe con los resultados obtenidos. Este informe posibilita ir delineando una visión compartida del problema, por lo que merece ser ampliamente discutido con los distintos actores del territorio con el propósito de ir creando consenso respecto del diagnóstico y los objetivos y estrategias que se desprenderán del mismo.

“En la última instancia se trata de conseguir que un entorno territorial determinado aproveche sus oportunidades, neutralice las amenazas que se presentan en el entorno externo, utilizando sus puntos fuertes y eliminando y/o superando las debilidades internas. El diagnóstico se constituye así en un instrumento clave de todo proceso de Planificación Estratégica” (DelNet, 1999).

En el caso del Plan Estratégico de Las Heras (PELH), el equipo técnico, con el material cuantitativo y cualitativo recogido, aplicó las técnicas correspondientes al análisis FODA. De esta manera se visualizaron las principales fortalezas y debilidades tanto como las oportunidades y amenazas que se percibían para el Departamento de Las Heras.

Se arriba así a uno de los momentos fundamentales en el desarrollo de Plan Estratégico de Las Heras (PELH). Esta instancia tuvo como objetivo principal establecer las prioridades jerarquizando los problemas por cada bloque temático establecido. La metodología abierta y participativa que presidía el PELH obligó a la conformación de numerosos talleres donde se reunió, en forma heterogénea y con un promedio de treinta participantes, a vecinos procedentes de todos los sectores, territoriales y sectoriales, convocando a la formulación del Plan.

## TERCERA ETAPA FODA Y TALLERES PARTICIPATIVOS. DIAGNÓSTICO Y PRIORIDADES POR ÁREA TEMÁTICA

Básicamente, el formato de este trabajo consistió en aplicar el modelo de taller propuesto en el capítulo segundo de este *Manual*. En términos generales, producida la convocatoria y reunidos los talleristas, el equipo técnico hizo una presentación en Power Point, sobre las características sobresalientes del Departamento de Las Heras y los principales aspectos del proceso de planeación que se estaba llevando a cabo.

En un segundo momento de estos encuentros, los coordinadores ponían a consideración de los asistentes un conjunto de afirmaciones organizadas por áreas temáticas, que expresaban los principales problemas derivados del FODA y cuya consigna era establecer, en forma individual, una jerarquía entre los mismos. Es conveniente volver a señalar que la información priorizada en estos talleres fue el resultado obtenido tanto del análisis de la información cuantitativa como cualitativa oportunamente relevada. Fueron de particular importancia para esta etapa del trabajo las entrevistas preferenciales, los talleres temáticos como el aporte que realizaron los especialistas en cada uno de los ejes temáticos sobre los que se estructuró el PELH.

Concluida la lectura de los problemas a priorizar, la coordinación abrió el debate entre los asistentes, con el fin de que cada participante expresara sus puntos de vista respecto de los problemas propuestos, como así también la posibilidad de incorporar nuevas propuestas al listado ya elaborado por el equipo técnico.

Finalizado el debate, cada participante, en forma individual, procedía a fijar su propia escala de prioridades calificando en un rango de uno a diez los problemas planteados.

En esta misma instancia, concluido ya el trabajo de jerarquización, se explicaba y solicitaba a los miembros del taller que redactaran una visión sobre el territorio y la comunidad de Las Heras con la mirada puesta en el año 2015.

## CUARTA ETAPA DEFINICIÓN DEL OBJETIVO GENERAL DEL PLAN VISIÓN Y MISIÓN

Una vez realizado el diagnóstico y jerarquizados los problemas, fue posible formular la visión o el objetivo general y la misión del PELH. Bitar señala: “En esta finalidad consiste la misión específica del PE, ella guía su accionar. Así, la misión opera como una guía o norte que los integrantes del PE deben conocer y compartir. El objetivo central contiene también la visión del PE. Cuando hablamos de visión estamos pensando en el tipo de comunidad y territorio que deseamos para el futuro y que orienta las acciones presentes”.

En la construcción de la visión juegan un papel importante los valores e ideales que comparten los participantes del PE y que orientan su comportamiento. Establecido el objetivo general del plan, se pueden fijar los objetivos específicos de cada bloque o eje temático que deben lograrse para arribar a dicho objetivo central.

Este objetivo central o visión del PELH, como así también los objetivos específicos, debe ser definido por el conjunto de los actores convocados y luego interpretado por el *equipo técnico*. Como ya se señalara anteriormente, fueron los talleres de priorización los espacios donde el equipo técnico pudo relevar, en forma abierta y participativa, las diferentes visiones que sobre el futuro de Las Heras aportó cada uno de quienes se involucraron en la experiencia.

En el caso Las Heras, se realizaron diez talleres participativos, a los que hay que sumar los aportes surgidos de las entrevistas preferenciales, talleres con funcionarios y especialistas. A partir de las sugerencias aportadas por los participantes de los talleres, el *equipo técnico* del PELH redactó la visión, es decir, lo que los habitantes de Las Heras quieren para su Departamento en los próximos diez años. También la misión, entendida como la razón de ser de este territorio, fue resultado del análisis surgido de estos encuentros.

Adicionalmente y tal como se señalara en otra parte de este trabajo, se realizaron talleres temáticos. De particular relevancia resultaron aquellos que abordaron el tema de seguridad, elegido especialmente por la importancia que ha cobrado esa materia en la actualidad y el otro, vinculado al turismo, por la gran cantidad de recursos que tiene Las Heras asociados a esta actividad.

## CUARTA ETAPA DEFINICIÓN DEL OBJETIVO GENERAL DEL PLAN VISIÓN Y MISIÓN

Una vez realizado el análisis FODA y definido el objetivo general del PELH, fue necesario definir los objetivos de cada área y, de acuerdo con ellos, delinear las líneas o temas estratégicos o los grandes ejes de actuación que articularían las acciones concretas del PELH, las que permitirían a la vez alcanzar el objetivo central o visión del *plan*. “El desarrollo de estrategias debería tratar de capitalizar las oportunidades externas más importantes y los puntos fuertes internos, mientras que debería neutralizar las amenazas y los puntos débiles más serios” (DelNet, 1999).

La experiencia señala que es preferible tratar de seleccionar un objetivo general y una línea estratégica por *área temática*. Las líneas o temas estratégicos vinculan varios aspectos de la realidad para vertebrar juntos un camino común, que no necesariamente son la contracara de los problemas, sino también propuestas originales y creativas que podrán generar transformaciones importantes. La definición de estas líneas o temas estratégicos no implica negación de otros problemas planteados, sino selección de aquellos que resultan de mayor importancia sobre la realidad y las fortalezas y oportunidades que se le presentan a un territorio determinado.

Una vez definidas las líneas o temas estratégicos, comienza a desandarse el camino a recorrer desde el presente al futuro, el que fue planteado como el horizonte deseado en el objetivo general o visión del *plan*.



## QUINTA ETAPA

### OBJETIVOS Y LÍNEAS ESTRATÉGICAS DE CADA ÁREA O EJE TEMÁTICO

En el caso del PELH, fueron escogidos por el equipo técnico, como resultado de los talleres participativos, los siguientes **temas estratégicos**:

- Trabajo y producción
- Turismo
- Desarrollo institucional
- Urbanismo e infraestructura
- Ambiente
- Educación y cultura
- Desarrollo humano y reducción de la pobreza
- Juventud
- Seguridad

La redacción de cada tema estratégico estuvo precedida de un conjunto de reflexiones que fueron incluidas en el PELH y que permitieron contextualizar y dar sentido profundo a cada uno de los ejes propuestos. Estas consideraciones que anteceden a cada tema estratégico expresan un conjunto de valores y principios emergentes del mismo proceso de planificación y permiten no solo explicitar la perspectiva ideológica sobre la que se apoya el *plan*, sino que también facilitan la comprensión y la dirección en la que deben actuar todos los sectores que comparten el territorio.

## QUINTA ETAPA

### OBJETIVOS

#### Y LÍNEAS ESTRATÉGICAS DE CADA ÁREA O EJE TEMÁTICO

Un ejemplo ilustrará más acabadamente el tipo de redacción que adoptó el equipo técnico del PELH para la formulación de los **temas estratégicos**.

#### **Estrategia 1 - Trabajo y producción:**

Adoptar políticas de generación de empleo genuino y digno mediante un aumento y una diversificación de las actividades productivas y la creación y fortalecimiento de las micro, pequeñas y medianas empresas mejorando la competitividad del territorio, la calidad de los recursos humanos y liderando un proceso de integración micro-regional.

**Una vez descrita la estrategia del tema seleccionado, fue necesario abordar la redacción las *líneas de acción estratégicas*. Tal como lo sugiere la nominación adoptada, estas líneas se desprenden directamente del tema estratégico y son una orientación o guía específica para los decisores al momento de diseñar políticas concretas sobre un territorio determinado.**

## QUINTA ETAPA OBJETIVOS Y LÍNEAS ESTRATÉGICAS DE CADA ÁREA O EJE TEMÁTICO

Aprovechando el ejemplo utilizado anteriormente vinculado al *tema estratégico trabajo y producción*, los responsables técnicos del PELH formularon las siguientes **líneas de acción estratégicas**:

- 1) **Consolidar y diversificar el perfil productivo departamental apoyando la generación y crecimiento de estructuras productivas y de servicios familiares y las pymes.**
- 2) **Incrementar las inversiones públicas y privadas destinadas a obras de infraestructura y servicios para el trabajo y la producción.**
- 3) **Generar iniciativas y promover nuevas instituciones destinadas a la capacitación laboral continua de la población económicamente activa, en especial para los jóvenes y desocupados del Departamento.**
- 4) **Liderar el proceso de integración micro-regional fortaleciendo la capacidad política, económica, social y cultural de este nuevo actor territorial.**

Finalmente, y siempre en coherencia que el tema y las líneas de acción estratégicas, el PELH propuso un conjunto de **planes, programas y proyectos** que permiten materializar y dar especificidad a las actuaciones establecidas en el proceso de planificación y del que nos ocupamos en el próximo apartado.

## **SEXTA ETAPA PLANES,**

### **PROGRAMAS Y PROYECTOS**

Los temas y las líneas de acción estratégicas definen las grandes opciones que la comunidad local puede realizar ante el futuro, pero cada una de estas líneas puede estar compuesta de uno o varios planes programas y/o proyectos de desarrollo. Metodológicamente, son los talleres participativos la mejor fórmula para establecer estos ejes de desarrollo. Los proyectos seleccionados deben incluir:

- 1. La especificación de los instrumentos o medios que los hagan realizables.**
- 2. La determinación de las instituciones que se responsabilizarán de la planificación, ejecución y evaluación del proyecto propuesto.**
- 3. El grado de compromiso que cada una de ellas debe asumir.**
- 4. Estimación del tiempo de realización.**
- 5. Estimación del presupuesto.**

Para seleccionar los proyectos correspondientes a cada tema estratégico, el equipo técnico del PELH analizó las condiciones de factibilidad, el tiempo de desarrollo, los posibles inversores y, además, las condiciones legales e institucionales para llevarlos a cabo.

## SEXTA ETAPA PLANES, PROGRAMAS Y PROYECTOS

Continuando con el ejemplo asociado al tema estratégico *trabajo y producción* del Plan Estratégico de Las Heras, se sugirieron, entre otros, los siguientes **programas y proyectos**:

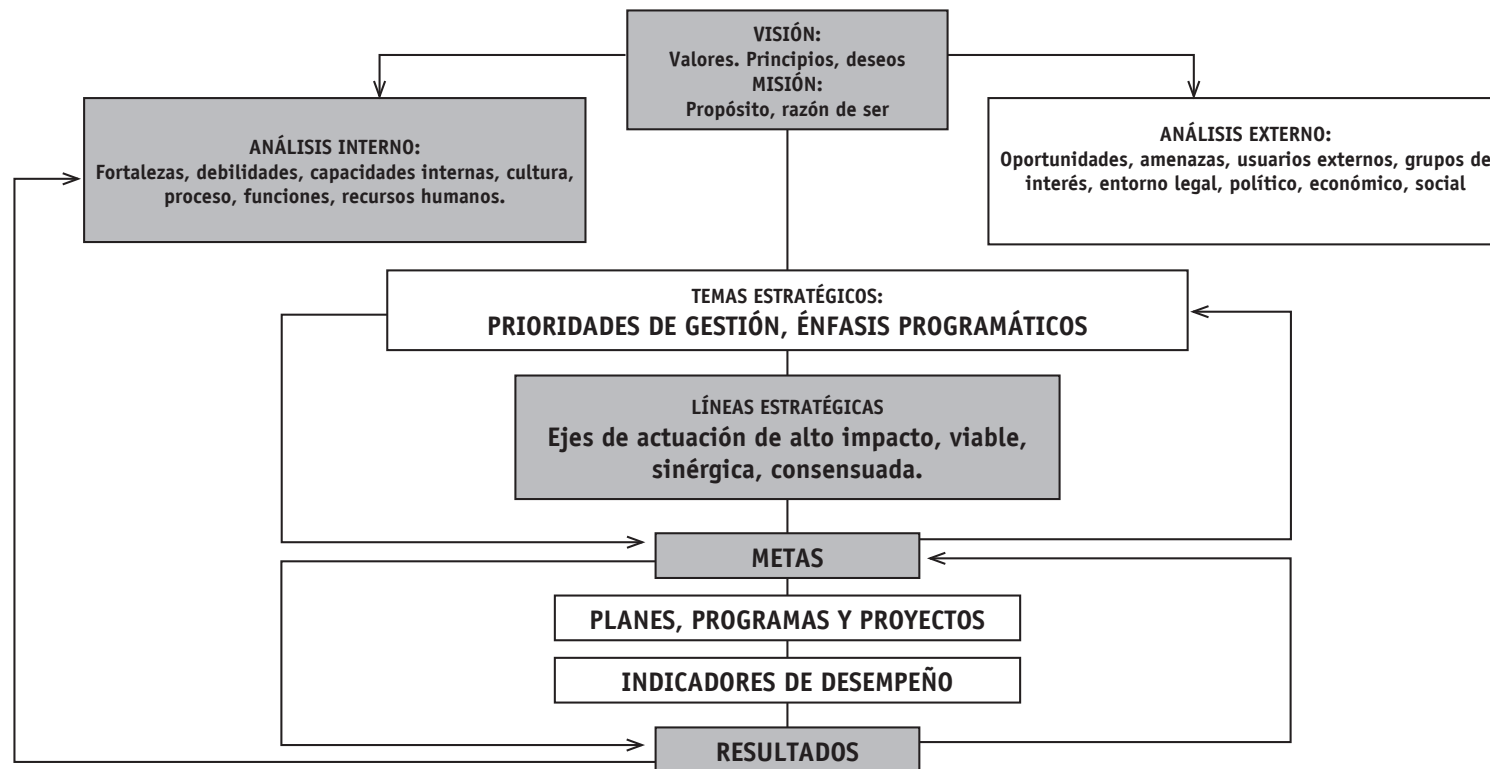
- 1. Promover el Parque Industrial Eje Norte desarrollando un programa de traslado de todas las industrias del departamento a dicho parque.**
- 2. Establecer un programa de ganadería de alta montaña (ganadería menor).**
- 3. Desarrollar la minería pequeña y mediana.**
- 4. Afianzar el proyecto de la MICA (micro-región) fortaleciendo su institucionalidad y auspiciando nuevas inversiones.**

Este último nivel de concreción al que se comprometió el equipo técnico y que permitió la redacción y la presentación del Informe Final de PELH con sus nueve temas estratégicos, puso fin a una de las etapas más importantes de esta experiencia. La fase de implementación será responsabilidad de las personas e instituciones involucradas en este proceso y, en particular, de las autoridades del gobierno local.

A continuación se presenta el **esquema** que siguió el equipo técnico para la elaboración del Plan Estratégico de Desarrollo de Las Heras.

## ESQUEMA QUE SIGUIÓ EL EQUIPO TÉCNICO PARA LA ELABORACIÓN DEL PLAN ESTRATÉGICO

### Plan Estratégico de Desarrollo de Las Heras



## **Recomendaciones**

Si bien han sido aludidos directa o indirectamente en este *Manual*, es necesario volver a señalar algunas recomendaciones.

### **Recursos para la realización del plan:**

La voluntad política tiene un indicador infalible para ser medida: los recursos que se afectan a la realización del plan (financieros, humanos, físicos). Sin estos recursos, el plan no tiene viabilidad alguna, no se puede llevar a cabo. Es necesario, por lo tanto presupuestar con anticipación los fondos necesarios, las instalaciones, el personal, así como también el tiempo que durará el proceso. Programar los recursos financieros.

### **Elaboración de los informes parciales de avance:**

Se debe pactar un cronograma de informes de avance que el equipo técnico elevará a la autoridad del plan. Estos informes contendrán una descripción de los pasos dados en cada momento del plan, mencionando los objetivos alcanzados, los no alcanzados, sus razones, las tareas para el período inmediato posterior y los cambios ocurridos. También podrá la autoridad del plan solicitar informes especiales cuando así lo considere útil y necesario.

### **Importancia del personal de la organización:**

Es importante destacar que la Municipalidad seleccionó su contraparte para el *plan estratégico*. El equipo técnico coordinaba los detalles con los funcionarios designados para esta tarea. Una de las actividades más importantes que coordinaron los funcionarios para la realización del plan fueron los talleres participativos y la jornada de presentación del *Informe Final*.

### **Difusión a la prensa:**

Sin dudas que los medios de comunicación, en cualquiera de sus formatos, juegan un rol fundamental en el proceso de planificación. En la experiencia que estamos relatando, cumplida la etapa de la primera presentación de borrador, la Municipalidad organiza una presentación al público del Informe Final del Plan Estratégico de Las Heras. En esta oportunidad, se difundió por los principales medios de Mendoza el evento que contó con la participación de unas doscientas personas.

En la jornada, el Intendente explicó que esta era casi la etapa final de redacción del *plan estratégico*. El equipo técnico explicó al público la metodología de trabajo y fundamentó la elección de los lineamientos estratégicos.

Cabe destacar que la Municipalidad en esta oportunidad entregó una copia del borrador del plan con un CD a todos los participantes de la jornada.

Como vimos en el Capítulo II en el apartado de “Comunicación”, lo más recomendable en un *plan estratégico* es comenzar a difundirlo masivamente en el momento de su lanzamiento. Es decir, cuando se van a realizar la Asamblea, las entrevistas preferenciales y los talleres participativos; son estas jornadas las que necesitan de una amplia divulgación, ya que ello garantizará una mayor participación ciudadana.

En el anexo de este capítulo veremos las notas periodísticas publicadas en los principales diarios de Mendoza en ocasión de la presentación del Informe Final del *plan estratégico* de Las Heras.



## **BIBLIOGRAFÍA**

Bitar, Miguel Anselmo. *“Planificación estratégica en el marco del desarrollo local”* Municipalidad de Rafaela, “Plan Estratégico para Rafaela”, 1999.



Cronograma de trabajo propuesto por el equipo técnico del *plan estratégico* de Las Heras

---

		Mes 1				Mes 2				Mes 3				Mes 4				Mes 5				Mes 6							
		1	2	3	4																								
<b>Primera ETAPA</b>	<b>Pre-diagnóstico</b>	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■												
<b>Segunda ETAPA</b>	<b>Diagnóstico Global</b>													■	■	■	■	■	■	■	■	■							
<b>Tercera ETAPA</b>	<b>PLAN</b>																					■	■	■	■				

## Los protagonistas del *Plan Estratégico de Las Heras*

---

### PROTAGONISTAS

#### El Plan Estratégico del Departamento de Las Heras

Es una herramienta que se origina en un proceso de diálogo y concertación entre el Municipio y la *comunidad*. El fin es acordar políticas y acciones en torno a una visión de futuro compartida por la mayoría. El siguiente es un listado de los actores que ayudaron a formular el Plan Estratégico de Desarrollo Local de Las Heras:

**Municipales:** Intendente, concejales y empleados municipales

#### Territoriales y sectoriales

Uniones vecinales  
Centros de la tercera edad  
Centros culturales y artísticos  
Bibliotecas populares  
Comedores comunitarios  
Centros de madres  
Organizaciones ambientalistas  
Clubes  
Organizaciones religiosas  
Organizaciones juveniles  
Voluntariados  
Cámaras empresarias. Industria, comercio y servicios.

Organizaciones sindicales  
Cooperativas de trabajo y producción  
Cooperativas escolares  
Medios de comunicación  
Asociaciones de regantes  
Cooperativas de vivienda  
Comunidades rurales  
Organizaciones de defensa del consumidor  
Centros de capacitación  
Bomberos voluntarios  
Fundaciones

# PROTAGONISTAS

## Otras dependencias del Estado provincial o nacional

Fuerzas Armadas y de Seguridad

Universidades y centros de investigación

Establecimientos educativos

Policía de Mendoza

Hospitales y centros de salud

Instituto de desarrollo rural

INTA

INTI

CRICYT

## Modelo de contrato utilizado en la formulación del PELH

**CONTRATO DE LOCACIÓN DE OBRA** Entre la MUNICIPALIDAD DE LAS HERAS, con domicilio en....., representada en este acto por el Intendente Sr. Rubén Miranda en adelante llamado “el Locatario”, por una parte y por la otra la FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL DE CUYO con domicilio en el centro Universitario Parque General San Martín, de la Ciudad de la PROVINCIA DE MENDOZA, representada por su titular Lic. ROBERTO VARO, en adelante llamado “el Locador”, convienen en celebrar el presente contrato de locación de obra, el que se regirá por las presentes cláusulas:  
PRIMERA: “El Locatario” contrata a “el Locador” y este acepta cumplimentar con referencia a la Municipalidad de Las Heras las tareas y obras que se detallan:

**Primera Etapa:** Búsqueda de información existente **PREDIAGNÓSTICO**  
Elaboración formulario consulta focalizada para análisis FODA  
Elaboración base de carga de consulta focalizada  
Identificación referentes para consulta Realización de Consulta (120 encuestas)  
Carga de la información (120 encuestas)  
Análisis y Redacción del prediagnóstico

**Segunda Etapa** Elaboración diagnóstico global **\*DIAGNÓSTICO GLOBAL**  
Establecimiento de prioridades \*Fijación de estrategias  
\*Jornadas y talleres de priorización de estrategias  
\*Definición de programas y acciones específicas

**Tercera Etapa** Redacción del Plan **PLAN** Presentación y entrega del Plan (Informe final)

(\*) Colaboración y asistencia al funcionario municipal responsable de dirigir el plan.

Para ello deberá trabajar en forma coordinada con las autoridades provinciales y las locales de “el Locatario” receptando todas las inquietudes conducentes a un mejor aprovechamiento del contenido del informe. - La obra encomendada deberá plasmarse en TRES (3) informes, uno por cada etapa concluida.

SEGUNDA: Las partes convienen en que la duración del contrato será de seis (6) meses a partir de la fecha, pudiendo solicitar “el Locador” la extensión del plazo, quedando la prórroga sujeta a la voluntad de “el Locatario” y al solo efecto de la presentación del informe final.

TERCERA: Las partes fijan el precio de la locación en la suma de .....EN CONCEPTO DE Honorarios conforme cláusula cuarta incluido el impuesto al valor agregado, el que se pagará en seis (6) cuotas mensuales, anticipadas, iguales y consecutivas de (...)contra presentación de factura, salvo la última cuota que será cancelada dentro de los cinco (5) días siguientes a la presentación y aprobación del informe final.

CUARTA: La suma pactada reviste el carácter de precio de la locación, no creando entre las partes más relación que la emergente de las cláusulas del presente contrato.

QUINTA: El locador delegará la administración del presente contrato y la contratación de los integrantes del equipo de investigación en la ASOCIACIÓN COOPERADORA DE LA FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL DE CUYO, para la elaboración de los informes referenciados en la cláusula primera. Cuando “el Locador” considere conveniente la realización de encuestas u otros medios de captación de la información las pondrá a consideración de “el Locatario”, el que podrá autorizar su financiación en proyectos acotados y tras evaluación y aprobación de los mismos. “El Locador” será responsable de los derechos

emergentes de las relaciones individuales que como resultado del presente se constituyan.

SEXTA: "El Locatario" designa como su representante a los fines del presente contrato al Señor Ariel Persia, Director de Desarrollo Económico y "el Locador" a su vez designa como responsable técnico de las prestaciones a su cargo, al Lic. LUIS BÖHM, DNI 16723586.

SÉPTIMA: Será causal de rescisión por culpa de "el Locador". La falta de entrega en tiempo y forma a "el Locatario", de los informes pactados en las cláusulas anteriores. En caso de rescisión anticipada del contrato, se abonará el precio pactado en forma proporcional al tiempo transcurrido o a la tarea realizada.

OCTAVA: Sin perjuicio de lo acordado en el artículo anterior, "el Locatario" podrá rescindir el presente contrato mediante aviso fehaciente a "el Locador" con la antelación de treinta (30) días.

NOVENA: "el Locador" deberá producir los informes objeto del presente guardando absoluta confidencialidad respecto del contenido del mismo.

DÉCIMA: "El Locatario" se reserva la facultad de modificar los contenidos de los informes respectivos a los efectos de adaptarlos a los objetivos propuestos.

UNDÉCIMA: Para el caso de controversia judicial las partes acuerdan la jurisdicción de los Tribunales de la Capital Federal, renunciando a cualquier otra jurisdicción que pudiera corresponder, constituyendo domicilio legal en los lugares indicados en el encabezamiento del presente, donde serán válidas todas las notificaciones que se relacionen con este contrato.

En prueba de conformidad, se firman dos ejemplares de un mismo tenor y a un solo efecto, entregándose a cada parte el suyo, en la Ciudad de Mendoza a los 2 días del mes de Julio del año 2004.

## Formulario de entrevista preferencial

---

### PLAN ESTRATÉGICO DE DESARROLLO LOCAL LAS HERAS – MENDOZA

C1 N° de entrevista ( )

Fecha /----/----/2004

C2 Entrevistador \_\_\_\_\_

#### Datos del entrevistado

C3 Apellido y nombre \_\_\_\_\_

C4 Ocupación particular \_\_\_\_\_

C5 Rol como referente comunitario (Marque con una x) \_\_\_\_\_

5.1	Político	<input type="checkbox"/>
5.2	Social	<input type="checkbox"/>
5.3	Empresarial	<input type="checkbox"/>

#### Actividad

C6 Años que desarrolla su actividad en Las Heras \_\_\_\_\_

C7 Dirección: Calle, N°, Distrito \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_



**C8** Ámbito de acción (Marque con una x)

8.1	Local	
8.2	Provincial	
8.3	Nacional	
8.4	Internacional	

**Descripción de la Actividad**

**C9** Número de personas que ocupa \_\_\_\_\_

**C10** Destinatarios (Número y tipo de clientes) \_\_\_\_\_

**Lugar de residencia particular**

**C11** Domicilio particular (calle, nº, distrito) \_\_\_\_\_

**C12** Servicios con que cuenta su vivienda

	Servicios	SÍ	NO
12.1	Asfalto		
12.2	Agua		
12.3	Gas natural		
12.4	Luz		

12.5	Teléfono		
12.6	Cable Canal		
12.7	Internet		
12.8	Seg. Privada		
12.9	Otros		

### Preguntas

La Municipalidad de Las Heras, junto a un grupo de referentes económicos, sociales y políticos ha puesto en marcha un proceso de planificación estratégica. Esta es una forma de gestión participativa que ayuda a anticipar y potenciar el desarrollo del Departamento, al permitir articular los proyectos municipales con las iniciativas de las organizaciones de la comunidad. Por medio de este mecanismo podremos analizar y diagnosticar la realidad de Las Heras, para acordar en forma conjunta qué decisiones y acciones son las más adecuadas para alcanzar el desarrollo futuro que deseamos para nosotros y nuestras familias y también, cuál es el camino para alcanzarlo.

**C13**Cuál es la imagen que usted tiene de Las Heras \_\_\_\_\_

---

---

13.1 ¿Por qué? \_\_\_\_\_

---

## **1. Dimensión social**

Una comunidad integrada, una cultura solidaria, con inclusión social, con identidad cultural: este eje es una orientación básica, expresa una idea de la dirección hacia donde se quiere ir y es también a la cual el entrevistado debe orientar sus reflexiones y respuestas. El cuestionario debe captar qué objetivos y qué acciones se deben realizar se deben alcanzar este eje de trabajo y también cuáles son aquellos aspectos, carencias, que impiden alcanzar esos objetivos.

### **Aquí se incluyen aspectos tales como:**

Familia, barrio y comunidad

Cultura. Identidad. Patrimonio artístico e histórico

Industrias culturales. Normas

Educación. Cobertura. Calidad

Salud.

Superación de la pobreza

Seguridad

Deporte: social, escolar, municipal, especial y competitivo

Integración social y territorial. Zona urbana, rural y alta montaña

**C14** ¿Cuáles piensa usted que son las principales FORTALEZAS (internas) que posee nuestro Departamento en sus aspectos sociales, es decir, aquellas características que AYUDARÍAN a alcanzar ese modelo de comunidad que deseamos?

---

---

---

---

---

---

---

---

**C15** ¿Cuáles piensa usted que son las principales DEBILIDADES (internas) que posee nuestro Departamento en sus aspectos sociales, es decir, aquellas características que le IMPEDIRÍAN alcanzar ese modelo de comunidad que deseamos?

---

---

---

---

---

---

---

---

## Talleres participativos

### Planilla para la CALIFICACIÓN de problemas

Lea atentamente cada problema y póngale una nota de 1 a 10 según su importancia

	<b>DIMENSIÓN SOCIAL</b>	puntos
a	La familia en Las Heras está en crisis.	
b	La gran cantidad de <i>planes sociales</i> en Las Heras está haciendo perder la cultura del <i>trabajo</i> y el <i>esfuerzo</i> .	
c	La mayoría de los jóvenes de Las Heras cree que no tiene futuro; además, no encuentran espacios de contención ni referentes en donde apoyarse.	
d	En Las Heras, la <i>educación</i> está muy deteriorada.	
e	Las Heras no tiene un evento artístico y cultural que la identifique.	
f	Las Heras tiene la mayor herencia sanmartiniana, pero está poco valorada y promocionada.	
g	Hay una mala relación entre la familia y la escuela que perjudica especialmente a los alumnos.	
h	En Las Heras existe desnutrición infantil.	
i	En Las Heras se observan altos niveles de injusticia, inequidad y pobreza.	

j	Los servicios de salud pública son deficientes.	
k	Por diversas razones, el vecino de Las Heras tiene baja estima.	
l	Las Heras está perdiendo su identidad cultural y los valores que la caracterizaban.	
m	Otros.	

	<b>BLOQUE ECONÓMICO</b>	Puntos
a	Las Heras no tiene un área comercial desarrollada. Los lasherinos son clientes y consumidores del comercio de la ciudad de Mendoza.	
b	Las Heras no cuenta con lugares para el entretenimiento y el tiempo libre (cines, pubs, teatros, etc.).	
c	Las Heras no genera suficientes puestos de trabajo para la mayoría de sus habitantes.	
d	Las Heras es un <i>departamento dormitorio</i> .	
e	Las Heras tiene mucho potencial turístico y minero, pero no está suficientemente explotado.	
f	Las Heras no tiene suficientes servicios para atender el turismo.	
g	Los empresarios no vienen a invertir a Las Heras por razones de inseguridad.	

h	Las Heras no es atractivo ni ofrece condiciones suficientes para la radicación de nuevas empresas e inversiones	
i	Falta capacitación laboral en Las Heras.	
j	El Parque Industrial Parque Norte no está suficientemente desarrollado ni promocionado.	
k	No hay suficientes pymes que ocupen mano de obra.	
l	Las Heras no ha sabido aprovechar mejor el privilegio de ser un departamento fronterizo interprovincial e internacional.	
m	En Las Heras hay poco poder adquisitivo.	
n	A Las Heras le falta promoción y posicionamiento en el mundo económico.	
ñ	En Las Heras no están bien desarrolladas la vitivinicultura, la agricultura ni la ganadería.	
o	Otros.	

	BLOQUE INSTITUCIONAL	Puntos
a	La Municipalidad de Las Heras es burocrática y no cuenta con suficientes recursos humanos capacitados.	
b	En Las Heras no se observa un equipo de gestión consolidado.	
c	La Municipalidad de Las Heras gasta mucho en <i>programas sociales</i> y poco en la promoción del trabajo y la inversión.	
d	Las Heras no recibe suficientes recursos por coparticipación.	
e	La <i>comuna</i> no recibe suficientes recursos por tasas municipales.	
f	Los gobiernos de turno han radicado en Las Heras aquellos proyectos que eran un problema para el resto de los departamentos del Gran Mendoza (cementerio, basural, tratamiento de líquidos cloacales, etc.).	
g	En Las Heras hay mucho clientelismo político.	
h	En Las Heras no hay suficientes mecanismos de participación ciudadana.	
i	Tenemos una comunidad fragmentada y poco organizada.	
j	Otros.	



## Con la opinión de la gente, elaboran un plan estratégico para Las Heras

Miguel Títiro titiro@lanet.com.ar

El fortalecimiento de las pymes vinculadas a la actividad minera, industrial, comercial y de servicios, como sectores potencialmente generadores de riqueza y empleo productivo, son unos de los pilares de Plan Estratégico de Desarrollo Local 2005-2010 que elabora la municipalidad de Las Heras. Según el Plan, el empleo aparece a la cabeza de las demandas comunitarias.

Esto surge de un estudio realizado por la Facultad de Ciencias Económicas de la UNCuyo, y que será presentado mañana a las 18, en el salón Malvinas Argentinas. Se trata de un trabajo de gran aliento llevado a cabo por equipos técnicos de la Facultad. Esta etapa inicial del estudio comenzó en junio de 2004 y terminó ahora.

Los profesionales realizaron no menos de 4.000 entrevistas, a representantes de partidos políticos, cámaras empresarias, concejales, organizaciones civiles, docentes y niveles directivos de la educación y confesiones religiosas. A estas personas se les preguntó qué cosas debían modificarse en el departamento y qué debían hacerse, apuntando al beneficio general de la comunidad. Muchos de los consultados pidieron incrementar las inversiones privadas y públicas destinadas a obras de infraestructura y servicios para el trabajo y la producción.

Como se sabe, Las Heras es pionero en la creación de la Microrregión Intermunicipal Cuyano Andina (Mica), junto con Lavalle, y los departamentos sanjuaninos de Calingasta y Sarmiento,

y últimamente con comunas de las Quinta y Sexta regiones de Chile. Aquí se valoriza que la Mica está en el eje carretero denominado Corredor Bioceánico que une el Atlántico con el Pacífico, una vía estratégica en el Mercosur.

Pese a que el Parque Industrial Eje Norte es un hecho, no pocos vecinos pidieron promover aún más ese polo e insertar allí a la mayor cantidad de trabajadores lasherinos.

Para Uspallata, sugieren la ganadería de alta montaña (ganadería menor) y también algo muy concreto: construir un pequeño centro comercial en el área que está junto a la ya planificada terminal de ómnibus de Uspallata. No faltaron los lasherinos que pidieron impulsar en el territorio norteño la horticultura, la vitivinicultura y la agricultura. Otros aspectos que figuran en un variado menú de opciones son: promocionar los productos de Las Heras (manufacturas, alimentos, obras de arte); desarrollar la minería (pequeña y mediana); vincular más a Las Heras con el sistema productivo del resto de la provincia (vitivinicultura, transporte de carga, servicios); animar

la radicación de inversiones; coordinar la actividad económica (hornos de ladrillo-agricultura) y desarrollar los circuitos turísticos sanmartinianos. Otro de los pedidos se centra en la realización de un circuito turístico cuyos principales puntos sean Blanco Encalada, el lago de Potrerillos, Uspallata, Villavicencio y a esto se agrega un nuevo camino: Las Heras-Uspallata, por la ruta 13, destinado al Ecoturismo.

Al Programa Estratégico Las Heras (PELH) se lo concibe como una herramienta permanente que permita analizar y diagnosticar la realidad local. Esta planificación que pone en marcha Las Heras, aunque sea en el nivel de una tarea preliminar, es similar a la que concibió Malarгүйe hace unos años.

Cuando el intendente Rubén Miranda acordó el estudio con la Facultad de Economía, pensó en una política de Estado que superara a cada gobierno de turno (incluido el suyo propio) y que fuera permanente pese al paso del tiempo y a los cambios de gobiernos. Con el diagnóstico en las manos, ahora la comuna debe llevar adelante el plan.



Sábado, 4 de marzo de 2005

## Las Heras afila un plan estratégico para el 2015

---

El intendente Rubén Miranda presentó los lineamientos del proyecto, elaborado con la UNCuyo y la comunidad.

“Las Heras productiva con trabajo digno, paz y equidad para sus familias”. Este es el deseo colectivo que la comunidad de ese departamento intentará hacer realidad para el 2015.

Una de las instancias de la ambiciosa meta se cumplió ayer, cuando el intendente de esa comuna, Rubén Miranda (PJ), difundió las bases para desarrollar integralmente ese departamento de aquí a los próximos 10 años. .

La iniciativa se denomina Plan Estratégico de Desarrollo Local 2005-2015, y se elaboró en conjunto con la Facultad de Ciencias Económicas de la UNCuyo y la activa participación de la comunidad lasherina.

El plan apuesta a mejorar los puntos débiles del departamento, al mismo tiempo que potenciar sus fortalezas.

Así, el equipo técnico de la UNCuyo se ocupó, desde junio del 2004, de definir nueve temas estratégicos para el desarrollo y líneas de acción para luego plasmarlos en diversos programas y actividades (ver aparte).

Para elaborar el documento, los especialistas realizaron 90 entrevistas a referentes del ámbito académico, religioso, artístico, social y educativo.

Además, 400 habitantes de Las Heras participaron durante un año en numerosos talleres para esbozar un diagnóstico integral del departamento.

Para que no queden dudas de que será “un plan estratégico y no un plan del gobierno de turno”, se creará un comité ejecutivo conformado por representantes de todos los

ámbitos sociales. Este será el responsable de priorizar las metas para los próximos años y garantizar la continuidad del plan.

Ahora bien, en cuanto a la forma de implementar tamaños objetivos, cuando éstos requieren de un alto presupuesto, el coordinador técnico del proyecto, Luis Böhm, aclaró: “Se buscarán formas de financiación más allá de los recursos de la comuna. Para ello van a trabajar en conjunto el sector de gobierno, empresariado y organizaciones”.

Las Heras tiene un presupuesto municipal anual de \$39 millones y recibe \$65 millones más entre los recursos de la Provincia y la Nación.

“No alcanza el dinero de un municipio para lograr cumplir todas las metas de este plan. Eso sí, teniendo una direccionalidad y un contenido será mucho más factible acceder a más recursos”, completó Miranda.

### Con la opinión de la gente, elaboran un plan estratégico para Las Heras

Miguel Títilo titiro@lanet.com.ar

A veces se espera que los grandes planes de desarrollo partan de gobernantes o de poderes constituidos, con olvido de que realmente los interesados son quienes pueden impulsar su propio crecimiento y su mayor bienestar. Las Heras es uno de los departamentos más postergados de Mendoza, aunque cuenta con riquezas y posibilidades de desarrollo verdaderamente formidables. Desde la minería hasta el turismo y desde la agricultura hasta la industria, Las Heras puede crecer a poco que con inteligencia, medida, honestidad y creatividad, se convoque a quienes pueden realizar las inversiones necesarias.

Por su parte, el poder político del departamento, acompañado por la clase política mendocina, deberá pergeñar cursos de acción que posibiliten la radicación de fuentes de trabajo y de producción.

La idea es la de implementar una política de Estado que permita diseñar planes de largo alcance, para 10 o 15 años, con el apoyo crí-

tico de todos los sectores. Pero se debe hacer una salvedad: a veces personas y dirigentes poco advertidos creen que hacen un servicio a la sociedad en su conjunto tratando de implementar en todas las áreas conflictivas las denominadas "políticas de Estado" que en realidad no tienden más que a retirar de la discusión pública los temas más candentes y problemáticos y esto no es una política de Estado sino la política del avestruz.

Una política de Estado no impide la discusión de las ideas, sino que convoca a los mejores a desarrollar cursos de acción previamente acordados que, en líneas generales, pueden ser sostenidos en el mediano y largo plazo por administraciones de distintos signos políticos. Es lógico que los ideólogos del Partido Demócrata discrepen con los del radicalismo o los del justicialismo -y éstos entre sí- acerca de la valoración y el tratamiento de los problemas de la comunidad; pretender lo contrario sería querer condenar a la sociedad a una estéril uniformidad.

Lo que sí pueden hacer los partidos políticos es encontrar el mínimo común múltiplo que impida que las diferencias se conviertan en palos en la rueda que impidan gobernar y que, en definitiva, terminen perjudicando a la ciudadanía.

Por esto nos parece atinado que la Municipalidad de Las Heras haya encargado a técnicos en economía pergeñar salidas para la problemática de aquella localidad, con el auxilio de más de 4.000 opiniones de sus vecinos. Paralelamente, los lasherinos han buscado coincidencias con Lavalle y con los municipios de Calingasta y Sarmiento, en San Juan -Argentina-, y de las regiones Quinta y Sexta de la vecina República de Chile. Esta búsqueda de coincidencias y de propósitos de integración y desarrollo se concertó en la creación de la Microrregión Intermunicipal Cuyano Andina (MICA), que se desarrolla y abarca una extensa región de la Argentina y de Chile atravesada por el eje carretero denominado Corredor

## Un programa para el desarrollo

Bioceánico que une el Atlántico con el Pacífico, una vía estratégica para el Mercosur.

Es extraordinario que una comuna de Mendoza, grande en extensión y población y restringida en sus tremendas posibilidades por escasez de recursos presupuestarios oficiales, haya concebido y esté dispuesta a concretar una iniciativa de tanta magnitud. No obstante, debe alertarse sobre la inclinación -demasiado humana- de hacer grandes planes, si no se tiene el firme propósito de apostar todas las fichas al éxito de la iniciativa. Es decir que no basta con planificar sino que hay que realizar.

Las Heras está en excelentes condiciones para crecer y el diagnóstico y las medidas generales contempladas en el estudio son ambiciosas pero posibles de realizar, con la sola condición de que se conciten las mejores voluntades de Las Heras y de los demás departamentos citados, y se gobierne para la microrregión con la mirada puesta en el bienestar general.

Una síntesis extrema permitiría reducir a los siguientes puntos lo principal del plan de desarrollo que analizamos: fortalecimiento de las pequeñas y medianas empresas del departamento, afirmar la Microrregión Intermunicipal, que conforman Las Heras, Lavalle y los departamentos sanjuaninos, Calingasta y Sarmiento, desarrollar Uspallata, promocionar los productos lasherinos, contribuir al manejo adecuado del dique Potrerillos y sus recursos, procurar la radicación de inversiones y la creación de fuentes de trabajo, robustecer el Parque Industrial Eje Norte y desarrollar los circuitos turísticos sanmartinianos, entre otros.

Bienvenida una política de Estado para asegurar el desarrollo económico y humano de Las Heras, de Lavalle y de otros departamentos norteños, siempre que ello no signifique coincidencia en minimizar los problemas sino compromiso para aportar, por parte de todas las fuerzas políticas, económicas y sociales, las soluciones y los esfuerzos que se requieren para hacer crecer a este entrañable rincón de Mendoza.

## Plan Estratégico del Departamento de Las Heras, Mendoza

---

### Introducción

El presente Plan Estratégico del Departamento de Las Heras (PELH) es producto de una iniciativa del Intendente Municipal que contó con el consenso de las fuerzas vivas y el Concejo Deliberante. Se encomendó a la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Cuyo que elevara una propuesta metodológica y equipo, e iniciara los relevamientos pertinentes para procesar y producir las “bases” del Plan. Esta etapa debía contar con mecanismos de participación y diálogo con referentes y vecinos de Las Heras.

Los contenidos que se presentan en este Informe Final son el fruto de dicho proceso, descrito en el Capítulo 3, y responden a los contenidos volcados por los participantes.

Al momento de la impresión del presente *Manual*, el PELH se encuentra en etapa de transformación a *plan ejecutivo* y la Municipalidad evaluó innecesario un proceso de aprobación del mismo con metodologías más participativas, invitando a su presentación a los participantes directos y recogiendo su visto bueno, dando por válidas y suficientes las 90 entrevistas a referentes del Departamento y los talleres donde participaron cerca de 600 representantes de organizaciones del territorio.

Hemos considerado interesante volcar el PELH en este anexo para una mejor comprensión de los contenidos del *Manual* y del caso expuesto.

## ¿Por qué desarrollar un plan estratégico?

El desarrollo de un *plan estratégico* produce beneficios relacionados con la capacidad de realizar una gestión más eficiente, liberando recursos humanos y materiales, lo que redundará en eficiencia productiva y en una mejor calidad de vida y trabajo para los miembros de la comunidad. Es una herramienta que permite analizar y diagnosticar la realidad local, para acordar en forma conjunta qué decisiones y acciones son las más adecuadas y prioritarias para alcanzar un desarrollo que sea equitativo, competitivo, y sustentable. La planificación estratégica también ayuda a mejorar el desempeño de la institución municipal y el resto de las instituciones que gravitan sobre el territorio.

Implica la participación directa de los vecinos en la solución de los problemas y en el beneficio espiritual o material de su resolución.

Ayuda a alcanzar un modelo de territorio y comunidad basado en valores y principios consensuados que contribuyen al enriquecimiento cultural y a la superación de elementos negativos a partir de la acción educadora de los mismos actores.

Obliga al análisis estratégico continuo de los participantes disparando un proceso de aprendizaje permanente y, por ende, al incremento del *capital humano* del Departamento.

Es un camino que se inicia con la certeza de resultados positivos y la incertidumbre de la magnitud y alcance de los mismos, que forjarán los vecinos de hoy y heredarán los hijos de este maravilloso pueblo de Las Heras.

## VISIÓN Y MISIÓN

**VISIÓN:** “Las Heras productiva con trabajo digno, paz y equidad para sus familias”.

**MISIÓN:** “Lograr, sobre la base del esfuerzo y del trabajo, el desarrollo integral de su territorio y una mejor calidad de vida de sus habitantes”.

## TEMAS ESTRATÉGICOS

La adopción de los siguientes temas y líneas de acción estratégicas es el resultado de acuerdos cada vez más importantes entre los distintos sectores de la comunidad de Las Heras que aspiran a un cambio progresivo de roles productivos, sociales, urbanos, culturales, ambientales e institucionales que ha desempeñado tradicionalmente el Departamento. Entre los aspectos más relevantes que surgen de este proceso, se pueden señalar amplios consensos sobre este conjunto de preferencias:

- el fortalecimiento institucional por sobre el clientelismo político;
- el trabajo productivo por encima del asistencialismo;
- la solidaridad, cohesión social y bien común por encima de los intereses corporativos y sectoriales;
- el predominio de la familia y la comunidad por sobre el individualismo;
- el fortalecimiento de la identidad cultural y del sentido de pertenencia por sobre el desarraigo y la uniformidad;
- el respeto a las normas y las reglas por sobre los privilegios o la anomia social;
- la valoración de la educación y el capital humano por sobre la ignorancia y la incultura;
- la preeminencia de la organización y del capital social por sobre la fragmentación comunitaria;
- el consenso, la participación y la corresponsabilidad por encima de la delegación y la indiferencia;
- la dignidad y el respeto por sobre los prejuicios, los estigmas y las desconfianzas;
- la inclusión, la contención y la promoción social por sobre la marginalidad y la represión;
- en síntesis: un futuro de vida mejor para todos, pero en Las Heras.



# ESTRATEGIA 1

## TEMA ESTRATÉGICO 1: TRABAJO Y PRODUCCIÓN

**El PELH** se formula en un escenario de transformaciones globales y cambios estructurales que modifican el rol del territorio y de las comunidades locales. El PELH supone la capacidad del gobierno municipal, las empresas y la sociedad civil para establecer nuevos compromisos de largo plazo, como así también la posibilidad de poder adaptarse a un contexto de permanentes cambios.

**El PELH** entiende el desarrollo local como una capacidad endógena. Como un proceso que se construye a partir de las posibilidades de comunicación, de interacción y asociatividad que brinda la cercanía y vecindad que tienen los habitantes, las instituciones y las empresas sobre el territorio departamental. En consecuencia, para el PELH es tan importante el desarrollo, el contar con recursos físicos, financieros o institucionales, como de la capacidad para actuar colectivamente, de las aptitudes para generar proyectos productivos a partir de las posibilidades de relación, cooperación y organización.

**El PELH** es un conjunto de objetivos, líneas estratégicas y líneas de acción cuya realización, si bien depende preponderantemente de la gestión de la comunidad y el gobierno local, requieren necesariamente, para su mejor cumplimiento, de la existencia de instancias de diálogo y articulación permanente entre municipio, gobierno provincial y nacional.

## ESTRATEGIA 1

**EL PELH** reconoce que el desarrollo es un objetivo que se alcanza no sólo por el incremento de los factores productivos presentes en el territorio lasherino, sino que es un proceso de aprendizaje y cambio cultural generado a partir de las propias capacidades que poseen los habitantes del Departamento, de su disposición por organizarse y de la calidad de sus instituciones. El PELH aspira a transformarse en esa visión y ese proyecto aglutinador capaz de ampliar las oportunidades reales de cada vecino, creando las condiciones para que éstos puedan desenvolver todas sus potencialidades.

**EL PELH** se formula en un contexto donde se consolida una economía basada en el conocimiento y la información, los que pasan a convertirse en factores decisivos para alcanzar más productividad, competitividad y crecimiento. La calidad del capital humano es decisiva en la producción y generación de riqueza. *En este sentido, la educación y la capacitación permanentes son factores determinantes al momento de mejorar la productividad de cada persona, de las familias, de las empresas y del territorio.*

**EL PELH** busca reducir los desequilibrios territoriales que genera una desigual distribución de actividades económicas y de población. La reducción de las brechas sociales, económicas, ambientales e institucionales es parte sustancial de la misión que se impone el PELH. El desarrollo convergente que se fija el plan debe ser entendido en relación con el resto de los departamentos de la Provincia de Mendoza, como también hacia el interior del propio Departamento de Las Heras.

## ESTRATEGIA 1

**El PELH** señala la necesidad de contar, para el crecimiento de la actividad económica local, con la suficiente dotación de infraestructuras básicas y los servicios de apoyo a la producción existentes en el ámbito departamental. El desarrollo de estos servicios e infraestructura debe estar orientado a fortalecer y dinamizar aquellas actividades productivas de carácter estratégico que se han definido en este plan y deben actuar como incentivos territoriales para fomentar las iniciativas de los actores económicos.





**El PELH** alienta el fortalecimiento de la pymes vinculadas a la actividad minera, industrial, comercial y de servicios como sectores potencialmente generadores de riqueza y empleo productivo. La preocupación por el empleo aparece a la cabeza de las demandas comunitarias. De allí que el PELH asume este consenso como una de los temas estratégicos para el futuro del Departamento.

### **Estrategia 1: Trabajo y producción**

**Adoptar políticas de generación de empleo genuino y digno, facilitando las condiciones para un aumento y diversificación de las actividades productivas, alentando la creación y fortalecimiento de las micro, pequeñas y medianas empresas, mejorando la competitividad del territorio, la calidad de los recursos humanos y liderando un proceso de integración micro-regional.**

## LÍNEAS

### LÍNEAS DE ACCIÓN ESTRATÉGICA

-  1) Consolidar y diversificar el perfil productivo departamental apoyando la generación y crecimiento de estructuras productivas y de servicios familiares y las pymes.
-  2) Incrementar las inversiones privadas y públicas destinadas a obras de infraestructura y servicios para el trabajo y la producción.
-  3) Generar iniciativas y promover nuevas instituciones destinadas a la capacitación laboral continua de la población económicamente activa, en especial para los jóvenes y desocupados del Departamento.
-  4) Liderar el proceso de integración micro-regional fortaleciendo la capacidad política, económica, social y cultural de este nuevo actor territorial.

## ACTIVIDADES

### ACTIVIDADES Y/O PROGRAMAS SUGERIDOS

**P**romover el trabajo en conjunto entre Municipio y empresas que tienda a ofrecer mayores opciones a los proyectos de los habitantes de Las Heras. Uno de los objetivos será construir cadenas productivas: “acciones de distintos actores que están entrelazadas unas con otras en un proceso productivo común”. Esto requerirá que las empresas asuman un rol activo en la promoción de otras empresas (tal vez subsidiarias y más pequeñas), para capacitarlas, promocionarlas, financiarlas y colaborando con ellas en la realización de negocios. También requerirá de un rol coordinador y promotor del municipio en estas cadenas de producción.

**P**romover el desarrollo del Parque Industrial Eje Norte.

**I**nsertar a los trabajadores lasherinos en el Parque Industrial. Esta demanda ha sido frecuente. Los lasherinos ven el parque industrial como propio y desean beneficiarse con él insertándose laboralmente

**P**romover la ganadería de alta montaña (ganadería menor), fundamentalmente en el Valle de Uspallata. Esta demanda surge de los pequeños productores ganaderos de Uspallata. En la montaña no hay posibilidades para grandes extensiones productivas, pero la ganadería es una actividad antigua, arraigada culturalmente y que deja beneficios. Los habitantes de la Villa demandan promoverla, difundirla, auxiliarla, mejorarla.

## ACTIVIDADES

**Promover la horticultura, la vitivinicultura y la agricultura.** Estas actividades tuvieron mayor envergadura en otros tiempos y hoy se presentan muy limitadas en su extensión, productividad y calidad. Los lasherinos piden revertir este proceso, recuperar los niveles perdidos de producción, mejorar los productos, introducirlos con mayores posibilidades competitivas en los mercados. Para lograr esto, necesitan ayuda del Estado, ya que los productores solos no pueden y no saben hacerlo.

**Promocionar los productos de Las Heras (manufacturas, alimentos, obras de arte).**

**Desarrollar la minería (pequeña y mediana).** Esta actividad es de una enorme potencialidad. Los lasherinos lo saben y tienen expectativas sobre ella. Es necesario estudiar y medir adecuadamente todos los aspectos que a minería se refieren: mano de obra, rentas (que deja en el Departamento), impacto que produce en el medioambiente, etc.

**Afianzar la MICA (Microrregión Intermunicipal Cuyano Andina).** Esta experiencia de asociatividad micro-regional es muy importante para el desarrollo de los departamentos involucrados, fundamentalmente porque es el eje principal del llamado Corredor Bioceánico que une el Atlántico con el Pacífico, una vía estratégica en el mercosur.

**Vincular más a Las Heras con el sistema productivo del resto de la provincia (vitivinicultura, transporte de carga, servicios): “Mendoza está organizada”.** Existe una importante planificación racional sobre la distribución geográfica del asentamiento de su población y sus actividades económicas. Las Heras, que tiene mucha población en un espacio desordenado, recibe “externalidades” negativas del área del Gran Mendoza (cementerio, cloaca, basural, villas inestables) y, además, no participa plenamente de un esquema ordenado de producción integrado al resto de la provincia. Es necesario definir un “PERFIL”, un “ROL ESPECÍFICO” para el Departamento, que surja de un acuerdo regional, de una planificación conjunta con los otros departamentos y con la Provincia.

## ACTIVIDADES

**Animar la radicación de inversiones.**

**Coordinar la actividad económica (hornos de ladrillo - agricultura).** En un proceso que ha durado varios años, la actividad de los hornos de ladrillos ha desplazado a la actividad agrícola junto con su gente y su cultura (particularmente en los distritos de El Algarrobal y Borbollón). Debe buscarse una solución de manera coordinada y conjunta a este problema, dialogando con todos los actores, planificando y coordinando junto al Departamento de Guaymallén, que limita con Las Heras y comparte su problemática.

**Promover el crédito para que los habitantes de Las Heras puedan iniciar, mejorar o ampliar una actividad: armar su taller, comercio, servicio, etc.** Esta demanda surge de los anhelos de los lasherinos de trabajar en su departamento y en su actividad u oficio, pero también de la imposibilidad de hacerlo por falta de recursos a su alcance.

**Fortalecer la cooperación municipio, empresas y organizaciones para la promoción económica del Departamento.**

**Promover las empresas familiares.** El pueblo de Las Heras vive mayoritariamente “EN FAMILIAS”, y una de sus más grandes preocupaciones es “EL TRABAJO”. En este sentido, ven con buenos ojos la instalación de grandes empresas en Las Heras, que aporten a la economía del Departamento y ofrezcan nuevas fuentes de trabajo. Pero saben que no podrán guiar estas empresas, influir en sus decisiones ni mucho menos poseerlas o sostenerlas. Tienen más confianza en los emprendimientos de menor tamaño y significación. Ven en ellos una posibilidad cierta de asegurar su trabajo, sus ingresos y subsistencia. Es por ello que defienden los pequeños emprendimientos familiares. Saben que de ellos podrán vivir, darles trabajo a sus hijos, que podrán orientarlos, controlarlos, difundirlos, transformarlos. Piden al Municipio que, sin dejar de atender a las grandes empresas, promueva también a las pequeñas.

## ACTIVIDADES

**Mejorar el atractivo comercial del Departamento y propiciar la creación de fuentes de trabajo en el sector. El comercio es, junto a los servicios, la actividad que más mano de obra ocupa en Las Heras. Está distribuida por todo el Departamento pero adolece de calidad, competitividad y sustentabilidad. Promover el comercio significará influir positivamente en una gran cantidad de lasherinos y para hacerlo se deberá mejorar integralmente toda la actividad: la calidad de sus productos, la atención al cliente, la estética de sus edificios, los servicios complementarios (estacionamiento, juegos infantiles, seguridad). Esta tarea deberá ser planificada desde el Municipio y con la participación de todos los actores del sector.**

**Impulsar un centro comercial en Uspallata. La Villa de Uspallata no escapa a la necesidad de promocionar el comercio anteriormente mencionada, pero sus pobladores proponen algo muy concreto: construir un pequeño centro comercial en el área que está junto a la ya planificada terminal de ómnibus de Uspallata.**

**Promover la industria cultural departamental.**



**TEMA ESTRATÉGICO 2: TURISMO**

El PELH registra un amplio consenso comunitario respecto de las enormes potencialidades de la actividad turística como fuente de actividades productivas y de generación de empleo. En el marco de un modelo de desarrollo sustentable, se promueve la necesidad de contar con un *plan estratégico* específico para este sector que posibilite un mecanismo de cooperación y acuerdo entre los sectores involucrados.

El consenso sobre el potencial turístico de Las Heras descansa en las siguientes fortalezas y oportunidades:

- En la cantidad, diversidad y calidad de los recursos naturales, históricos y culturales existentes.
- En el creciente interés, tanto en el país como en el exterior, por este tipo de recursos y actividades.
- En la ubicación estratégica del territorio lasherino, que le permite una plena integración al territorio metropolitano como también ser límite geográfico y político interprovincial e internacional.
- En un horizonte de estabilidad macroeconómica y cambiaria.
- En la existencia de una dotación de infraestructura y servicios que, aunque insuficientes, son una sólida plataforma para el desarrollo de la actividad: rutas, aeropuerto, hotelería y gastronomía, servicios bancarios, comunicaciones, entre otros.

## **ESTRATEGIA 2**

### **Estrategia 2: Turismo**

**Incrementar los ingresos y la ocupación en el sector turístico, ampliando la oferta y mejorando la posición de estos productos en todos los mercados, adecuando la infraestructura, los servicios y promoviendo la radicación de inversiones en un marco de sustentabilidad social, económica y ambiental.**

# LÍNEAS

## LÍNEAS DE ACCIÓN ESTRATÉGICA



Crear y/o poner en valor nuevos sitios o circuitos turísticos como también preservar los existentes.



Posicionar a Las Heras como destino turístico, promoviendo su presencia en los mercados locales, nacionales e internacionales.



Emprender nuevas obras de infraestructura turística, como también ampliar y mejorar la calidad de los servicios del sector.



Capacitar nuevos emprendedores y recursos humanos ligados a la actividad turística y fomentar las inversiones privadas en el área de los servicios turísticos.

## ESTRATEGIA 2

### Entre los desafíos pendientes más relevantes, el PELH:

1. Bajo nivel de inversiones y de líneas de financiamiento para el sector.
2. Limitada apropiación de la renta turística para el Departamento.
3. Poca diversificación y calidad de la oferta turística. Hay un énfasis casi exclusivo en la oferta de alta montaña y una escasa puesta en valor de circuitos locales y de los sitios históricos-culturales.
4. Marcada estacionalidad de la actividad.
5. Deficiente manejo de los recursos naturales de mayor atractivo turístico como, por ejemplo, Puente del Inca o Parque Aconcagua.
6. Escasa cultura turística entre la población.
7. Falta de promoción y posicionamiento de los productos turísticos locales en un mercado cada vez más competitivo.
8. Falta de calificación de los recursos humanos vinculados a la actividad.
9. Insuficiente dotación de infraestructura y servicios.
10. Falta de una política de ordenamiento urbano y ambiental para las villas turísticas de alta montaña.

**ACTIVIDADES Y/O PROGRAMAS SUGERIDOS**

**Desarrollar** los circuitos sanmartinianos Canota, Capilla Histórica. Las Bóvedas. La impronta que el General Don José de San Martín dejó en Mendoza y en Las Heras es tal vez la mayor herencia histórica y cultural que posee nuestro pueblo. Se propone ponerla en valor, jerarquizarla, utilizarla como elemento prestigiador de la actividad turística.

**Difundir** la Villa de Uspallata y el resto de alta montaña.

**Calificar** la Iglesia del Challao como hito histórico, cultural y religioso de Las Heras. El templo que venera a la Virgen de Lourdes en el distrito de El Challao es el más grande e importante de la toda la Provincia de Mendoza y está en Las Heras. La propuesta es promocionarlo y ubicarlo como un hito del Departamento de Las Heras.

**Turismo religioso.**

**Destacar** los símbolos de Las Heras (Virgen de Lourdes Challao - Villavicencio - Campo Histórico - Aeropuerto - Canal 7 - Aconcagua).

**Fortalecer** el turismo social. La naturaleza, el arte y la cultura son cosas que hacen bien al hombre. Poner esto al alcance de los más pobres es promover al hombre que más lo necesita. Por ello los lasherinos desean que el Municipio ponga estos bienes a su alcance, desean conocer su departamento, disfrutar de sus bellezas, y creen que la única manera de lograrlo es que sea a través del turismo social.

## ACTIVIDADES

### ACTIVIDADES Y/O PROGRAMAS SUGERIDOS

Diseñar un nuevo circuito turístico en Uspallata (cerro 7 colores, San Alberto, Tundue-  
ral). Uspallata tiene enormes potencialidades: sus recursos humanos, sus bellezas natura-  
les, su particular clima, su incipiente infraestructura turística. Con todo esto y con ayuda  
del Estado (municipal y provincial), se puede y debe promover Uspallata. Esto traerá bene-  
ficios que mejorarán la calidad de vida de los habitantes de Uspallata y de Las Heras.

Capacitar a los lasherinos para desarrollar una conciencia turística.

Desarrollar un programa de infraestructura en alta montaña.

Desarrollar el perilago del Dique Potrerillos. Sin duda alguna, el Dique Potrerillos ofre-  
cerá en poco tiempo uno de los atractivos turísticos más importantes de Mendoza. Es una  
misión particular de Las Heras intervenir decididamente en el lugar para ofrecerle “AL  
MUNDO” un espacio hermoso para disfrutar y descansar.

Desarrollar el eje Uspallata - Villavicencio, El Challao - Blanco Encalada y el Cristo Re-  
dentor.

Desarrollar un Programa de ordenamiento urbano y ambiental de infraestructura y servi-  
cios para facilitar el arraigo poblacional en las villas de alta montaña.

## ESTRATEGIA 3

### TEMA ESTRATÉGICO 3: INSTITUCIONAL

**EL PELH** está orientado por valores básicos universales y de democracia ciudadana. Cada vecino del Departamento, como ciudadano de este territorio, goza en un plano de igualdad de los mismos derechos y deberes que impone la vida en comunidad. El PELH es una herramienta que ofrece la oportunidad de construir equidad, de que todos los vecinos puedan acceder a la posibilidad de crear y recrear sus propios proyectos de vida y, a partir de ellos, aportar a la construcción de un nuevo tipo de comunidad.

**EL PELH** asume la necesidad de fortalecer la relación entre Estado municipal y comunidad, entre régimen político y actores sociales. En este sentido, se reconoce que el Estado no es el único actor capaz de resolver los problemas de la comunidad. También la sociedad civil y la promoción de un fuerte activismo social son fundamentales para mejorar la calidad de vida de la gente. En consecuencia, el PELH impulsa este diálogo, promoviendo la participación de los vecinos, que es la forma en que el ciudadano, individual o colectivamente, se transforma en actor del proceso de construcción de lo que es común, es decir, de lo que es responsabilidad de todos. El PELH promueve, tanto en su formulación como en su implementación, un Estado municipal fuerte y una comunidad autónoma y organizada.

**EL PELH** promueve la creación de nuevos espacios de cooperación donde los distintos sectores de la vida departamental puedan articular acciones conjuntas en torno a la solución de problemas comunitarios. Sumar nuevos actores a la concertación de políticas públicas municipales es un esfuerzo de negociación y consenso que tiende a mejorar la calidad de las decisiones, a dotar de transparencia y eficiencia la gestión, a promover la equidad y fortalecer la legitimidad de las instituciones. Foros, consejos, etc.

**TEMA ESTRATÉGICO 3: INSTITUCIONAL**

**El PELH** entiende que la participación pluralista y organizada es un medio que tiene como objetivo fundamental promover el desarrollo económico y la transformación de las condiciones sociales de la comunidad. La convocatoria a las organizaciones sectoriales y territoriales no debe ser resultado de las distintas emergencias que enfrenta la comunidad, sino un mecanismo permanente de democratización, una herramienta para garantizar los derechos sociales.

**El PELH** entiende que la participación y la organización comunitaria, si bien no reemplazan el accionar municipal, sirven para ampliar el espectro de iniciativas, ayudan a señalar prioridades y complementar el trabajo que realiza el gobierno municipal. Debe involucrarse a la comunidad en todo tipo de políticas públicas municipales donde sea viable algún mecanismo de participación: infraestructura, políticas sociales, protección del medioambiente, presupuesto municipal, salud preventiva y reproductiva, contención juvenil, reinserción y apoyo escolar, desarrollo cultural, prevención de las adicciones, capacitación y generación de empleo, mejoramiento barrial, seguridad, son algunos de los espacios donde la comunidad de Las Heras ha desarrollado experiencias de trabajo conjunto y/o puede potenciarlas.

**El PELH** admite que además de diversificar la tarea de las organizaciones comunitarias, estas deben fortalecerse facilitando su acceso a más y mejor información, como también incrementando la capacitación y el conocimiento en sus dirigentes. Asesoramiento, apoyo técnico, más equipamiento e infraestructura son parte de la estrategia para dotar de nuevas capacidades a estos espacios de la comunidad.



## ESTRATEGIA 3

### TEMA ESTRATÉGICO 3: INSTITUCIONAL

**EL PELH** reconoce y se apoya en la experiencia de organización que tiene la comunidad departamental. En este sentido, debe fomentarse la recuperación de valores sociales tales como: la cooperación, la solidaridad, el trabajo y la ayuda mutua. Las organizaciones de la sociedad civil son aliadas estratégicas del gobierno local para el desarrollo social, cultural y productivo del Departamento. El PELH promueve programas de apoyo a las organizaciones comunitarias, de capacitación y asistencia técnica, como así también de infraestructura y normalización institucional.

**EL PELH** alienta una reforma gradual y participativa de la administración pública municipal, promoviendo un cambio del modelo burocrático tradicional a una nueva cultura organizacional centrada en el vecino y sus necesidades. La implementación de este *plan estratégico* descansa, en gran medida, en una modernización de una gestión municipal que incorpore la cultura de la eficiencia, la calidad y la evaluación de los servicios comunales. Compromiso de todos los actores municipales con la reforma en especial, de los funcionarios políticos y de los responsables de áreas.

#### **Estrategia 3. Institucional**

**Fortalecer la solidaridad, la confianza y la cooperación entre Municipio y comunidad a partir de una nueva gestión estratégica centrada en el vecino y sus necesidades y en el fortalecimiento de las organizaciones y redes comunitarias.**

## LÍNEAS

### LÍNEAS DE ACCIÓN ESTRATÉGICA

- ➔ Establecimiento de una nueva gestión estratégica municipal.
- ➔ Implementación de una política de mejoramiento continuo de la calidad y los servicios municipales.
- ➔ Iniciativas de fomento de la transparencia y la ética de la función pública municipal.
- ➔ Implementación de políticas de capacitación y desarrollo de todas las personas que trabajan en el municipio.
- ➔ Fortalecer la capacidad de control y fiscalización del Estado municipal.
- ➔ Apoyo al desarrollo y fortalecimiento de todo tipo de organizaciones comunitarias como espacios de participación y generación de una nueva ciudadanía local.
- ➔ Promover experiencias de gestión asociada entre municipio, comunidad y empresariado en todas aquellas áreas donde se planteen oportunidades y espacios para resolver, en forma compartida, problemas comunes.

## **ACTIVIDADES**

### **ACTIVIDADES Y/O PROGRAMAS SUGERIDOS**

Programa de mejoramiento continuo de los servicios municipales.

Creación de un sistema de evaluación de metas y resultados.

Creación de un Comité de Modernización de la Gestión Municipal.

Programa de implantación de nuevas tecnologías de información y comunicación- Internet e Intranet municipal.

Programa de innovación de la gestión gunicipal.

Creación de un nuevo programa de compras y contrataciones.

Nuevas normas sobre publicidad de los actos de gobierno y de acceso a la información pública.

Proyecto de simplificación de trámites municipales.

## ACTIVIDADES

### ACTIVIDADES Y/O PROGRAMAS SUGERIDOS

Guía de trámites municipales.

Programa de becas de perfeccionamiento para personal municipal.

Incremento de las partidas presupuestarias destinadas a capacitación.

Creación de un sistema de incentivos al desempeño laboral.

Programa de capacitación para personal y funcionarios municipales.

Programa de fortalecimiento de cooperación entre municipio y comunidad.

Experiencias de gestión asociada.

Certificar normas ISO 9000 de calidad total en Las Heras.

Atacar el clientelismo político.

Mejorar los controles por parte del Estado.

## ESTRATEGIA 4

### TEMA ESTRATÉGICO 4 - URBANISMO E INFRAESTRUCTURA

**EL PELH** adhiere, al igual que en lo social, a una concepción urbanística profundamente equitativa e integradora. En este sentido, la organización del espacio urbano departamental debe favorecer la máxima cohesión de sus habitantes. Es por ello que se promueve la ocupación del territorio en forma planificada y racional, fortaleciendo los mecanismos de regulación municipal sobre el crecimiento departamental.

**EL PELH**, inspirado en la justicia social, alienta el mejoramiento del hábitat de los asentamientos y/o villas de emergencia, promoviendo para estos sectores la regularización de las situaciones de ocupación precaria de terrenos como así también el desarrollo de programas de equipamiento, infraestructura y vivienda, respetando los valores culturales y las formas organizativas dadas por esas propias comunidades.

**EL PELH** reconoce como una necesidad social la incorporación de los aspectos estéticos en cada una de las intervenciones que se realicen en el espacio público departamental. Es una muestra de calidad y justicia urbana incorporar la belleza tanto a la infraestructura como al equipamiento que se despliegue en el territorio del Departamento.

## ESTRATEGIA 4

**EL PELH** promueve el crecimiento equilibrado del Departamento y la integración territorial mejorando las vinculaciones y el acceso a todas las zonas mediante la adecuación de las vías de comunicación y transporte. El uso equilibrado del espacio territorial es un factor que mejora la calidad de vida de la población departamental.

Todos los vecinos deben poder acceder, por medio del transporte público de pasajeros, a todas las zonas y lugares del Departamento, como también vincularlos con su trabajo, con los servicios de salud, de entretenimiento y educativos. La comunicación y el reconocimiento mutuo entre los vecinos es una condición básica para la integración y la cohesión social.

**EL PELH** adhiere al principio de que cada vecino del Departamento tiene el derecho a vivir en el sitio donde tiene sus vínculos y sus relaciones sociales. Las políticas de desarrollo urbano municipal deben evitar el desarraigo de las familias, en particular en aquellas de menores recursos. El PELH define una política de asentamiento urbano que se apoya en la articulación de factores económicos, sociales y ambientales.

**EL PELH** propicia que cada distrito del Departamento y cada lugar de Las Heras debe tener derecho a su propia identidad y cuenta con un lugar con valor de centralidad donde se concentren las actividades comerciales, de servicios, culturales y comunitarias. Estos espacios deben favorecer siempre la comunicación y el intercambio entre los vecinos de cada comunidad.

## **ESTRATEGIA 4**

### **Estrategia 4: Urbanismo e Infraestructura**

**Promover un desarrollo urbano basado en una ocupación racional, sostenible y planificada del territorio departamental, impulsando un crecimiento equilibrado entre los diferentes distritos, optimizando la conectividad territorial; redensificando el área urbana, aumentando la cantidad y la calidad de los espacios públicos e impulsando un proceso de renovación urbana y puesta en valor de los sitios históricos.**

## LÍNEAS

### LÍNEAS DE ACCIÓN ESTRATÉGICA

- ➔ Impulsar y facilitar la vinculación territorial interdistrital favoreciendo el desarrollo del centro administrativo departamental.
- ➔ Alentar un proceso de ocupación de los vacíos urbanos promoviendo un proceso de redensificación del área provista actualmente de infraestructura y servicios.
- ➔ Ampliar y mejorar la oferta de servicios y equipamiento a comunitario, en especial los de las comunidades urbanas marginadas y distritos periféricos del Departamento, promoviendo alternativas de solución a los problemas habitacionales que padecen estos sectores.
- ➔ Recuperar y ampliar los espacios públicos como estrategia para promover la participación, el encuentro ciudadano y la seguridad. Promover un diseño departamental policéntrico que revitalice el área central de la ciudad, contrarrestando la dependencia comercial respecto de la ciudad de Mendoza.
- ➔ Avanzar hacia un diseño del transporte urbano que favorezca la integración territorial de Departamento y que garantice a la comunidad servicios que la vinculen en tiempo y forma al trabajo y a las instituciones de salud y educativas.
- ➔ Formular una política integral para la recuperación y preservación del patrimonio histórico y cultural del Departamento. Promover un proceso de renovación urbana e inmobiliaria en el área central departamental.



## ACTIVIDADES

### ACTIVIDADES Y/O PROGRAMAS SUGERIDOS

Asfaltar el camino desde Uspallata a Casa de Piedra.

Reparar primer tramo ruta 52.

Construir una ruta que vincule Plumerillo con Potrerillos.

Ampliar la cobertura de servicios de agua potable al Borbollón, Algarrobal y otros distritos.

Mejorar la vinculación vial oeste-este. El sistema de transporte de Las Heras está diagramado para viajar al centro de Mendoza, es decir, a Capital. Las necesidades de los lasherinos superan este esquema y solicitan más servicios que unan de este a oeste todo el Departamento.

Generar un proceso de mejoramiento de la vivienda, en especial aquellas de los sectores populares.

Desarrollar un plan de viviendas para Uspallata.

Redactar un código de convivencia urbano.

## ACTIVIDADES

**Construir el Parque Público Italia.** Los lasherinos no tienen un lugar a donde ir a pasear, a descansar, a tomar mate o a jugar al fútbol. Para hacerlo deben trasladarse al Parque General San Martín, que está en el departamento de Capital. De más está decir que esto requiere un gasto que muchas veces no pueden solventar. Solicitan un parque que esté cerca y que esté en Las Heras.

**Desarrollar espacios para la recreación y el esparcimiento.**

**Promover el crecimiento de Blanco Encalada.**

**Construir una terminal de ómnibus en Uspallata.** Uspallata no cuenta con una terminal de ómnibus. Por esta razón, el tránsito se ve entorpecido por la constante presencia de grandes ómnibus en la ruta principal. Por la misma razón, los turistas no se detienen en Uspallata. Es conveniente, entonces, construir una pequeña pero bella terminal de ómnibus. Esta obra permitirá desarrollar también la actividad comercial que sea una alternativa a la capital de Mendoza, especialmente para el público de origen chileno.

**Hay que hacer un parque de saneamiento en el norte de LH (cloaca - basural - *compost*).**

**Impulsar un proyecto que atienda la provisión de agua en el pedemonte departamental.**

**Promover la instalación de un aeropuerto comercial en Las Heras.** La propuesta consiste en diagramar y construir un aeropuerto comercial inmediatamente al norte del actual aeropuerto, colindando con el parque industrial.

**Acompañar la reactivación del tren trasandino.**

## ESTRATEGIA 5

### TEMA ESTRATÉGICO 5 - AMBIENTE

**El PELH** recoge la preocupación social por el ambiente, el que debe ser incorporado, como una variable estratégica, a la matriz de decisiones sobre el futuro del Departamento. La sustentabilidad ambiental del proceso de desarrollo local debe alcanzarse mediante la recuperación y mejoramiento ambiental, su prevención y protección. Alcanzar estos objetivos demanda una adecuada regulación del uso del suelo y ocupación del espacio, una rigurosa fiscalización y cumplimiento de las normas en la materia, el desarrollo de una mayor sensibilidad y conciencia ambiental por parte de la comunidad, la promoción de una agresiva educación ambiental, el compromiso y la participación de la comunidad y la responsabilidad del Estado y las empresas.

**El PELH** promueve el logro simultáneo del crecimiento económico, la equidad social y la sustentabilidad ambiental. En consecuencia, el modelo de gestión a desarrollar debe asumir que la superación de la pobreza y el crecimiento económico son objetivos fundamentales para prevenir la degradación del entorno.

**El PELH** promueve, desde el punto de vista institucional, la necesidad de descentralizar las decisiones de los problemas ambientales en los gobiernos locales. Si bien el municipio no tiene poderes reservados en esta materia y reconoce la interdependencia municipal y el carácter regional y metropolitano de muchos de los temas relacionados al medioambiente que afectan a Las Heras, el PELH propone bregar por una legislación que amplíe las potestades y atribuciones de la agenda ambiental en el Municipio como institución que representa los intereses de la comunidad local, como así también impulsa la creación de nuevos ámbitos de concertación intermunicipal para el área metropolitana.

## ESTRATEGIA 5

**El PELH** promueve la preservación del patrimonio natural, la calidad ambiental del aire, de los suelos y de las aguas. La agenda ambiental de la comunidad incluye el tratamiento y disposición final de residuos sólidos:

Riesgo aluvional

Contaminación sonora

Espacios verdes

Contaminación visual

Otros núcleos ambientales conflictivos: riesgo sísmico, arbolado público, desechos industriales y taponamiento de acequias, la presencia del cementerio, el basural y la planta de tratamiento de residuos cloacales

Preservación del patrimonio natural: protección de la flora y fauna autóctona, manejo adecuado del Parque Aconcagua y Puente del Inca Preservación del suelo

## ESTRATEGIA 5

### **Estrategia 5: Ambiente**

**Promover la sustentabilidad ambiental del proceso de desarrollo local mediante la recuperación y mejoramiento del ambiente, su prevención y protección, impulsando una agenda que contemple nuevas regulaciones y controles, renovados criterios de gestión, el desarrollo de una mayor conciencia ambiental como también la constitución de instancias de concertación intermunicipal y regional para la preservación de estos recursos.**

# LÍNEAS

## LÍNEAS DE ACCIÓN ESTRATÉGICA



Mejorar la calidad ambiental del Departamento recuperando el acervo que se encuentra degradado y previniendo su futuro deterioro y contaminación en el marco de un proyecto de sostenibilidad ambiental.



Desarrollar una nueva conciencia ambiental basada en la responsabilidad social de la empresa y en la educación, participación, capacitación y toma de conciencia por parte de la comunidad.



Mejorar la gestión integral de los residuos sólidos urbanos incorporando nuevas tecnologías y una mayor participación de todos los sectores de la comunidad.



Fortalecer los controles y mejorar y hacer cumplir los marcos normativos y regulaciones en materia ambiental.

## ACTIVIDADES

### ACTIVIDADES Y/O PROGRAMAS SUGERIDOS

**Certificar ISO 14000 en ambientalismo.** Que Las Heras inicie un proceso de mejoramiento y cuidado de su ambiente para luego certificar normas ISO 14000. Esta es una de las más ambiciosas propuestas de este plan.

**Desarrollar programas de educación ambiental.** Esta propuesta sería complementaria de la anterior, pero apunta a modificar la cultura actual sobre el cuidado que los habitantes de Las Heras tienen sobre el medioambiente (existe un antecedente: el programa “Vivila Bien” del gobierno provincial).

**Desarrollar un cinturón verde en la franja rural-urbana en el norte de Las Heras (Capdevilla-Borbollón-Algarrobal).** Esta propuesta debe ser estudiada con mucho detenimiento por estar en una línea crítica de necesidades y urgencias. La zona norte del Departamento recibe hoy el fuerte impacto del basural, de la planta de tratamiento cloacal General Espejo y de un crecimiento urbano no planificado. A esto se suma el deterioro que los hornos de ladrillos han provocado por años en los terrenos del Algarrobal. La propuesta consiste en procesar la basura y el desagüe cloacal, producir con ello COMPOST, realimentar los terrenos dañados y forestar una amplia franja circundante en esta zona que de un corte al crecimiento urbano hacia el norte, pero que a la vez lo posibilite de manera más ordenada y ventajosa.

**Planear junto al Departamento de Guaymallén una solución definitiva para los hornos de ladrillos.**

**Diagramar un plan de manejo de los principales recursos naturales del Departamento.**

**Fortalecer los programas de control para la prevención de los basurales a cielo abierto.**

**Avanzar en un programa de eliminación de las emisiones de efluentes contaminantes que genera parte de la industria local.**

## ESTRATEGIA 6

### TEMA ESTRATÉGICO 6 - EDUCACIÓN Y CULTURA

**EL PELH** apunta a la construcción de un mayor capital social, a un fortalecimiento del tejido ciudadano, reconociendo la importancia que tienen para el desarrollo personal, familiar y comunitario la cooperación, la confianza, la diversidad, la tolerancia, el comportamiento cívico, la participación, la ética pública, la solidaridad y el respeto, entre otros.

**EL PELH** asume que el respeto y el desarrollo de la cultura es un elemento fundamental para mejorar las condiciones económicas y sociales de la comunidad departamental. La cultura es fuente de valores, de perfeccionamiento espiritual, de identidad comunitaria, de pertenencia social, de enriquecimiento histórico, de integración y cohesión social, de autoestima colectiva.

Un amplio sector de la comunidad de Las Heras manifiesta un profundo sentido de pertenencia y una fuerte identidad cultural basadas en valores como solidaridad, reconocimiento, tradición, amistad, fidelidad al territorio, familia, esfuerzo, justicia, entre otros.

**EL PELH** asume que la educación universal y de calidad es una de las herramientas más poderosas para reducir la pobreza, promover la participación ciudadana y brindar mayores grados de equidad en el acceso a las oportunidades de bienestar para todos los vecinos.



## ESTRATEGIA 6

El Departamento de Las Heras debe abordar un escenario caracterizado por una fuerte segmentación social de la calidad educativa, decreciente tasa de escolaridad en la educación media, alta repitencia y bajos resultados escolares. En términos generales, se está básicamente frente a un sistema educativo que reproduce y refuerza las condiciones de exclusión que viven muchos vecinos del Departamento.

Un sector de la población estudiantil está afectado por problemas relacionados con la violencia dentro y fuera de la escuela, por el consumo de drogas y alcohol, bajas condiciones de educabilidad en la familia, el barrio y la escuela, embarazo adolescente, discriminación y ausencias de modelos y referentes válidos.

**El PELH** sostiene que la escuela por sí sola no puede hacer frente a los desafíos que le impone la realidad. La familia, el barrio, la empresa y toda institución comunitaria deben transformarse en agentes educativos, en actores pedagógicos que asuman parte de la responsabilidad en la tarea educativa.

## **ESTRATEGIA 6**

### **Estrategia 6: Educación y cultura**

**Promover una educación permanente y de calidad para todos los habitantes del Departamento, que responda a las necesidades y expectativas de la comunidad y fomente el desarrollo de valores cívicos y habilidades para el trabajo por medio de una redistribución de los recursos educativos, una más estrecha vinculación escuela-territorio, una expansión de la educación no formal y un mayor involucramiento de todos los actores sociales y gubernamentales como agentes educativos.**

# LÍNEAS

## LÍNEAS DE ACCIÓN ESTRATÉGICA



Ampliar y fortalecer la incidencia del municipio en la política educativa departamental priorizando la terminalidad de EGB3 y el aumento de matrícula en Polimodal y Terciarios.



Avanzar en la constitución de un municipio educativo comprometiendo a todos los actores de la vida comunitaria, públicos y privados, a desarrollar acciones de formación, capacitación y educación no formal.



Recuperar y consolidar la alianza “institución escolar-familia”.



Promover una mayor articulación entre la oferta educativa y las demandas laborales de los sectores productivos del Departamento y área metropolitana.



Constituir un foro educativo departamental con todos los sectores de la comunidad, destinado a la formulación de un proyecto educativo integral para Las Heras.



Desarrollar estrategias de promoción socio-cultural, de fomento a las actividades artísticas y a las industrias culturales.

## **ACTIVIDADES**

### **ACTIVIDADES Y/O PROGRAMAS SUGERIDOS**

**P**rograma “deserción cero”. Este programa buscará en un plazo establecido de común acuerdo con todos los actores sociales, que todos los niños jóvenes finalicen los ciclos EGB 1, 2 y 3 y polimodal.

**A**mpliar los programas de apoyo escolar a los niños que tienen dificultades en la escuela.

**G**estionar la radicación de instituciones universitarias en el Departamento.

**D**esarrollar un programa de reinserción escolar para niños y jóvenes en situación de vulnerabilidad social.

**P**romover programas de mediación y resolución alternativa de conflictos entre los actores de la comunidad educativa.

**I**mpulsar programas de orientación vocacional y ocupacional.

**D**iseñar programas de pasantías como estrategia de complementación entre educación y trabajo.

**TEMA ESTRATÉGICO 7 - DESARROLLO HUMANO Y REDUCCIÓN DE LA POBREZA**

**EL PELH** entiende que la reducción de la pobreza es un mandato ético. Alcanzar la integración física y social de Las Heras requiere la implementación de políticas activas que promuevan la equidad y la inclusión social de los sectores más postergados de la comunidad, generando un mayor sentido de pertenencia y autoestima y un ejercicio más pleno de los derechos ciudadanos.

**EL PELH** admite que una parte importante de la pobreza se da en hogares con trabajo y bajos salarios, por lo que debe encararse no sólo la creación de riqueza y trabajo genuino, sino también influir en la distribución de la riqueza en los ámbitos de decisión provinciales y nacionales.

**EL PELH** entiende que las estrategias de la superación de la pobreza deben ir más allá de criterios exclusivamente asistenciales, debiéndose priorizar la construcción de un mayor capital social a través del fortalecimiento de las organizaciones comunitarias y las redes sociales y todo otro lazo de solidaridad y cooperación existente.

## ESTRATEGIA 7

**El PELH** entiende que una estrategia eficaz para favorecer la inclusión social es definir a la familia en condición de pobreza como el núcleo social fundamental a recuperar y fortalecer. Este camino permite focalizar un conjunto de políticas públicas que facilita un abordaje integral de alivio a la pobreza tales como fortalecimiento preventivo de la salud, programa de desnutrición cero, guarderías infantiles, mujer y prevención del embarazo adolescente, prevención de la drogadicción y alcoholismo, programa “Una familia una vivienda”, apoyo escolar, deporte social y comunitario, ancianidad y discapacitados, centros culturales comunitarios, violencia intrafamiliar, programa chicos de la calle y seguridad, entre otros.

### **Estrategia 7: Desarrollo humano y reducción de la pobreza**

**Promover políticas activas de desarrollo humano y de reducción de la pobreza fortaleciendo el rol de la familia como el principal núcleo de formación y contención social, garantizando a cada miembro de la comunidad el acceso a todos los servicios sociales del Estado y generando auténticas oportunidades de integración y promoción social a cada habitante del Departamento mejorando la distribución de la renta.**

# LÍNEAS

## LÍNEAS DE ACCIÓN ESTRATÉGICA



Desarrollar programas de prevención y promoción de la salud apoyando mejorando la calidad de los servicios como también promoviendo las condiciones sanitarias del espacio departamental y estilos de vida saludable.



Auspiciar políticas integrales de promoción y protección de la familia.



Promover nuevas y más agresivas acciones para la reducción de la mortalidad infantil.



Diseñar políticas para la eliminación definitiva de la desnutrición infantil.



Aplicar efectivamente las normas para la eliminación del trabajo infantil.

## **ACTIVIDADES**

### **ACTIVIDADES Y/O PROGRAMAS SUGERIDOS**

Capacitar intensivamente desde el Municipio al personal de los centros de salud.

Fortalecer la atención primaria de la salud.

Fortalecer los programas materno infantiles, particularmente durante los 9 meses de embarazo de la mamá y los 24 primeros meses de vida del niño. Programa “33 meses para una vida mejor”. En esta etapa de la vida se decide el futuro de la persona en sus dimensiones corporal e intelectual.

Fortalecer las familias. Planes de promoción de la familia.

Impulsar programas de ampliación de viviendas para reducir el hacinamiento.

Priorizar y promover un programa de incentivos a la vivienda unifamiliar.

Diseñar una política de desarrollo humano para combatir la pobreza.

Desalentar y transformar las actividades de cirujeo en el basural, procurando generar consignas de trabajo digno.



## ESTRATEGIA 8

### TEMA ESTRATÉGICO 8 - JUVENTUD

**El PELH** recoge una generalizada preocupación por el presente y el futuro de los jóvenes de Las Heras. La clausura de las vías tradicionales de inclusión y ascenso social, como lo fueron la escuela y el trabajo, ha sumido a los jóvenes, en particular a los de los sectores populares urbanos, en una profunda crisis de expectativas.

**El PELH** reafirma que el Estado, en todas sus instancias, es el principal garante de los derechos de los jóvenes, tanto su identidad como a sus posibilidades de desarrollo personal, familiar y social.

**El PELH** alienta políticas públicas que fortalezcan la familia como el principal núcleo de educación y contención de los jóvenes, como así también programas específicos que reduzcan la violencia, las adicciones, la discriminación, el embarazo adolescente y otras problemáticas similares que afectan a este sector de la comunidad.

**El PELH** entiende que modificar las condiciones de existencia de los jóvenes es una responsabilidad colectiva de todas las instituciones públicas y privadas del Departamento, en especial de aquellas vinculadas a la producción y el empleo, la educación, la cultura, la recreación y el deporte.

## **ESTRATEGIA 8**

### **Estrategia 8: Juventud**

**Promover para los jóvenes del Departamento un cambio cultural como también nuevas oportunidades de integración social y expectativas ciertas de desarrollo personal y familiar por medio de la educación, el trabajo, la cultura, la recreación, el deporte y la salud.**

# LÍNEAS

## LÍNEAS DE ACCIÓN ESTRATÉGICA



Priorizar programas de inclusión, contención y promoción destinados a los jóvenes de los sectores populares.



Fortalecer la educación ciudadana de los jóvenes promoviendo su participación en proyectos comunitarios (voluntariado).



Generar y descentralizar territorialmente nuevos programas, espacios e infraestructura en las áreas de la cultura y el deporte.



Impulsar programas de capacitación para el empleo joven.



Desarrollar programas de educación para la salud y prevención de las adicciones.

## **ACTIVIDADES**

### **ACTIVIDADES Y/O PROGRAMAS SUGERIDOS**

Programa de voluntariado juvenil.

Programas de acompañamiento, capacitación y vinculación institucional para jóvenes en el proceso que va de la salida del sistema educativo al ingreso al mercado laboral.

Programa de microemprendimientos productivos para jóvenes.

Identificar y promover experiencias de asociatividad entre emprendedores jóvenes.

Impulsar talleres de promoción de proyectos innovadores socio-comunitarios.

Realizar un programa de capacitación en formulación de proyectos.

Incentivar la carrera de turismo y hotelería en los jóvenes de Las Heras.

Suscribir convenios y becas con instituciones técnicas y terciarias.

Desarrollar acciones de promoción a los diversos grupos juveniles (escuela de negocios - empresa joven - plan "armá tu familia" - viviendas para matrimonios jóvenes - traslado a la universidad, etc.).

Fortalecer las organizaciones que trabajan con jóvenes.

## ESTRATEGIA 9

### TEMA ESTRATÉGICO 9 - SEGURIDAD

**El PELH** recoge la demanda de seguridad y el derecho de los vecinos a su satisfacción. Más allá de las causas complejas y estructurales que dan cuenta del flagelo, es necesario ampliar hacia el futuro las facultades de la comuna en esta materia y sumar a la sociedad civil organizada a trabajar mancomunadamente en el diseño y aplicación de políticas.

**El PELH** reconoce los límites que tiene el gobierno local, particularmente en los aspectos represivos y sancionatorios del fenómeno, pero rescata la multiplicidad de alternativas que en materia preventiva puede desplegar el Municipio. El diseño de los espacios públicos, luminarias, arbolado público, el diseño de los conglomerados residenciales, la trama del transporte urbano de pasajeros, la promoción de la educación y el empleo y el fortalecimiento de las organizaciones de la sociedad civil son algunas de las posibilidades de la comuna en esta materia.

La respuesta estructural al desafío de la seguridad está en gran medida contemplada en otros temas estratégicos que plantea este plan. De su cumplimiento dependerá en parte la solución a esta preocupación colectiva.

## **ESTRATEGIA 9**

### **Estrategia 9: Seguridad**

**Promover una política integral de prevención de la seguridad departamental ampliando las competencias municipales, profundizando la concertación entre policía, gobierno y comunidad, apoyando el trabajo de las organizaciones sociales e incorporando el factor seguridad a todas las intervenciones territoriales o sectoriales que realice la comuna.**

# LÍNEAS

## LÍNEAS DE ACCIÓN ESTRATÉGICA



Promover el desarrollo de un municipio con nuevas y sustanciales facultades en materia de seguridad.



Avanzar en la construcción de nuevos espacios de cooperación entre policía, gobierno y comunidad.



Capacitar y asistir a las organizaciones comunitarias en el desarrollo de proyectos de inclusión y fortalecimiento social.



Promover campañas permanentes de prevención de la seguridad.



Incluir el factor seguridad en toda intervención territorial o sectorial que planifique el Municipio.

## **ACTIVIDADES**

### **ACTIVIDADES Y/O PROGRAMAS SUGERIDOS**

Programas de contención para jóvenes y adolescentes en riesgo (clubes, centros culturales, etc.).

Programa de capacitación a vecinos y comunidad.

Programa de fortalecimiento de consejos y foros de seguridad.

Trabajar con la comunidad, policía, municipio en forma unida, en cooperación.

Creación de una policía comunitaria.

Campañas de prevención sobre el consumo indebido de drogas.

Política de reforzamiento de controles a los comercios que expenden alcohol.

Programa de mejoramiento del alumbrado público.

Mejorar los recorridos y horarios del transporte público de pasajeros.

Realizar adecuadamente la poda del arbolado público.

Programa de equipamiento e iluminación para plazas y paseos.

Promover la eliminación de los baldíos.

Comprometer al Poder Ejecutivo Municipal a promover un rediseño y reestructuración de los servicios policiales en el Departamento, aumentando sus recursos y capacitación y promoviendo una mayor presencia en las calles, particularmente en los barrios conflictivos.

Crear un instituto contra la drogadicción y la alcoholemia.

Evaluar el desempeño de las fiscalías.

Desarrollar programas de mediación y resolución de conflictos.



## PROPUESTA DE IMPLEMENTACIÓN Y RECOMENDACIONES

---

El presente informe es un documento con carácter de borrador, ya que debe servir como base para el **debate y el consenso** del mismo con los actores del territorio que quieran involucrarse.

Este proceso puede ser restringido desde el trabajo en gabinete en la órbita municipal, hasta su análisis y aprobación por parte de la totalidad de la población lasherina.

Evidentemente, la dimensión, la profundidad, el tiempo y el costo del diálogo varían según la metodología y decisión política que se adopten para su aprobación.

Este equipo entiende que “al menos” debería invitarse a todos aquellos actores que han sido involucrados en la etapa inicial y que están debidamente registrados. Salvo que políticamente se considere ampliar la participación.

Previamente, debería ser presentado al ámbito de fuerzas vivas con que se acordó la elaboración del presente y que quedarán informalmente constituidas como Comité del PELH.

## IMPLEMENTACIÓN

También se sugiere que este proceso sea dotado de institucionalización, debiéndose procurar los siguientes elementos para su viabilidad:

Claro y firme compromiso del Intendente con el Plan.

Comité Ejecutivo del Plan, si es posible integrado con actores de las fuerzas vivas para su evolución, seguimiento y articulación con los distintos sectores de la comunidad.

Un responsable de dicho Comité que articule hacia adentro del Municipio, quien debe tener autoridad formal y real para que las distintas áreas articulen y respondan a los objetivos del PELH.

Plan de acción para cada sector de la comunidad. Todos aportan a la ejecución del PELH (carta compromiso, etc.).

## IMPLEMENTACIÓN

Fusionar el PELH y el plan de gobierno y llevar los temas y líneas estratégicas a nivel de programas, objetivos y metas.

Equipo municipal permanente e interdisciplinario de soporte al PELH y a su Director Ejecutivo.

Metodología del Comité Ejecutivo para que la dinámica de trabajo sea atractiva y conducente.

Plan comunicacional para que la mayoría de los lasherinos conozca, tenga e internalice el plan (suplemento Norte, libro, medios audiovisuales, isotipo, etc.).

Seleccionar una acción estratégica importante y simbólica que rápidamente sea ejecutable para reforzar el sentido de éxito y pertenencia de la comunidad al Plan.

**Revisión periódica (2 años) del Plan para adecuarlo a los cambios internos y externos a Las Heras.**





Se terminó de imprimir  
en Julio de 2007  
en Imprenta Minigraf  
minigraf@speedy  
Av. Juan de la Piedra 352  
Carmen de Patagones (Bs. As.)