



UNIVERSIDAD  
NACIONAL DE  
VILLA MARIA

Biblioteca Central "Vicerrector Ricardo A. Podestá"  
Repositorio Institucional

## Fortalecimiento de capacidades para la implementación de un programa de desarrollo territorial que articule provincia-municipios y actores de la sociedad civil. San Juan. Argentina

---

Año  
2016

Autor  
Marsiglia, Javier

Este documento está disponible para su consulta y descarga en el portal on line de la Biblioteca Central "Vicerrector Ricardo Alberto Podestá", en el Repositorio Institucional de la **Universidad Nacional de Villa María**.

### CITA SUGERIDA

Marsiglia, J. y Rópolo, L. (2016). *Fortalecimiento de capacidades para la implementación de un programa de desarrollo territorial que articule provincia-municipios y actores de la sociedad civil. San Juan. Argentina*. Villa María: Universidad Nacional de Villa María



Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Atribución 4.0 Internacional

## **II Jornadas de DT Regional: “Reflexiones y diálogos para la Acción”. Primer Encuentro de Escuelas de Gobierno**

**MESA 4:** Capacidades para la gestión local.

**“Fortalecimiento de capacidades para la implementación de un programa de desarrollo territorial que articule provincia-municipios y actores de la sociedad civil”. San Juan. Argentina.**

**Marsiglia, Javier y Rópolo Laura<sup>1</sup>**

**Palabras claves:** agendas territoriales/ articulación de actores/gobernanza multinivel

### **1. Introducción**

El desarrollo territorial se construye en un marco de relaciones horizontales entre los actores, en particular los actores estratégicos. Esto implica construir densidad institucional, redes, capital social. Una adecuada gobernanza con reglas de juego pactadas, públicas y bien comunicadas, que faciliten los diálogos en un marco de relaciones entre actores con posiciones e intereses diferentes pero capaces de concertar objetivos comunes operando a través de una “**gobernanza multinivel**”.

En este marco, desde la nueva administración del gobierno provincial de San Juan, se propone llevar adelante una política pública de desarrollo territorial con un enfoque integral, participativo y colaborativo entre el sector público y privado. Uno de los aspectos en el que los autores están colaborando, es en el diseño de una plataforma de formación orientada a identificar y capacitar a los actores territoriales de los 19 departamentos (municipios) de la provincia para que puedan ser partícipes activos en el programa. Se busca colaborar a que sea en los territorios municipales donde se determinen las vocaciones productivas, y que provincia y municipio co-construyan el diagnóstico inicial de la política pública provincial en materia de promoción de un proceso autogenerado de desarrollo territorial.

El propósito de la ponencia apunta a transmitir las bases teórico-metodológicas y los lineamientos generales del Programa de Desarrollo Territorial, en el marco del “Plan Estratégico Provincial San Juan 2030” y en particular hacer hincapié en el diseño de una

---

<sup>1</sup> Marsiglia, Javier: Mag. en Desarrollo Local (UNSAM-UAM). Profesor Titular Departamento de Sociología. FACSO-UNSJ. Dirección: Ignacio de la Roza 590 (O). 5400-Rivadavia-San Juan. E-mail: [javier.marsiglia@gmail.com](mailto:javier.marsiglia@gmail.com). Rópolo, Laura: Mag. En Gestión de las Organizaciones (U. Valparaíso, Chile)- Economista (UNC). Subsecretaria de Planificación y Promoción del Desarrollo Minero Sustentable. Ministerio de Minería. Gobierno de San Juan. Dirección: Centro Cívico. Piso 5 Núcleo 7-Capital-5400-San Juan. E-mail: [lauragabrielaropolo@gmail.com](mailto:lauragabrielaropolo@gmail.com)

estrategia de formación que apunta a fortalecer capacidades tanto de los funcionarios provinciales como de los actores públicos y privados a nivel territorial.

Los autores del trabajo, tanto desde el ámbito universitario como desde las competencias de gestión técnica en el gobierno provincial, se encuentran con el desafío de diseñar e implementar una propuesta de formación que articule diferentes niveles de la administración (provincial-municipal) y una diversidad de actores con expectativas e intereses diferentes. Se pretende que dichos actores puedan confluir en un trabajo de construcción de agendas territoriales participativas alineadas con el Plan Estratégico Provincial y que quede incorporada una nueva forma de gestionar los territorios de manera cooperativa y colaborativa.

## **2. Breve análisis del contexto socio-económico de la Provincia de San Juan**

San Juan es una Provincia de la región de Cuyo, en la República Argentina, ubicada en el continente americano. Abarca una superficie total de 92.789 km<sup>2</sup>, conformada en un 80% por cordones montañosos y la mayoría de las actividades económicas, sociales y culturales se concentran en sus valles. Limita al norte con la Provincia de La Rioja, al este con San Luis, al sur con Mendoza y al oeste con la República de Chile. Posee una posición geográfica estratégica desde la concepción del corredor bioceánico central, que inicia en el puerto de Porto Alegre, Estado de Río Grande Do Sul, Brasil y culmina en el puerto de Coquimbo, IV Región, Chile.

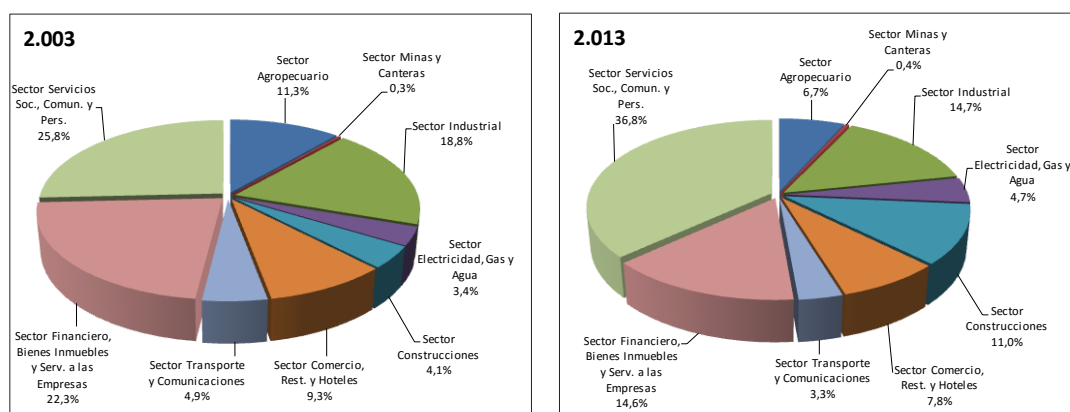
A grandes rasgos puede decirse que el territorio de la Provincia de San Juan se estructura con un oasis central, el Valle de Tulum, Ullun y Zonda, donde se concentra el 80 % de la población y gran parte de las actividades, conformando un sistema territorial mono céntrico de ocupación, complementado con un sistema de oasis menores: Jáchal, al Norte, Calingasta y Rodeo-Iglesia al oeste y Valle Fértil al noreste; oasis que, en algunos casos, si bien no alcanzan a desarrollar núcleos urbanos con una complejidad de servicios que los atienda tienen un potencial de desarrollo económico vía minería, energías alternativas, industrias culturales, turismo termal, de aventura, entre otros.

De acuerdo con el último Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda (INDEC 2010) la población de San Juan es de 680.427 habitantes. La densidad promedio es de 7 habitantes por km<sup>2</sup>, siendo en los valles de 700 habitantes promedio por km<sup>2</sup> y en las regiones montañosas de 3 habitantes por km<sup>2</sup>.

Históricamente, la base productiva provincial ha estado vinculada a los sectores primarios agrícola y minero no metalífero. Un proceso de diversificación e incremento del valor agregado se evidencia en las últimas décadas en casi todos los complejos productivos.

Inversiones de capitales privados internos y externos, dieron el impulso necesario para el cambio de perfil productivo provincial, en las dos últimas décadas, permitiendo que hoy se genere desde el sector privado el 60% del valor de la actividad económica sanjuanina.

**Figura Nº 1 - SAN JUAN: Estructura Económica comparada**



Fuente: Elaboración propia con datos del IIEE. 2014.

San Juan, se expandió económicamente de manera muy significativa, con una tasa promedio de crecimiento del Producto Bruto Geográfico del *11% anual* desde el 2003 y acumulando al 2013, un crecimiento del 176%. En los dos años siguientes al igual que en el resto del país la senda de crecimiento cambia su tendencia.

Todos los segmentos exportadores han contribuido a la dinámica de las exportaciones evidenciada en la década, aunque sobresalen las *manufacturas de origen industrial* por la vertiginosa expansión de la exportación de productos mineros elaborados, especialmente del rubro *piedras y metales preciosos*. También las cadenas productivas agroindustriales han mostrado gran dinamismo en materia de modernización tecnológica y de especialización comercial en el mercado mundial.

Sin perjuicio de la relevancia de estos indicadores que marcan un crecimiento económico importante en los últimos años, éste ha sido muy dependiente de la industria minera (en particular la metalífera a cielo abierto) lo que plantea la necesidad de apostar más fuertemente a la diversificación productiva y a mejorar los estándares ambientales de la industria minera.

A la vez, más allá que ha habido una reducción de los niveles de pobreza, persisten poblaciones en riesgo social y desigualdades territoriales que deben ser atendidas desde la política pública provincial y municipal con los necesarios apoyos nacionales.

Por último, cabe reseñar que en base al texto constitucional de la provincia de San Juan, las divisiones político-administrativas se definen en base al número de habitantes que disponga un espacio geográfico, hecho que da lugar a categorizar los 19 departamentos (equivalentes a municipios) como de primera, segunda o tercera categoría, permitiéndoseles, a los de primera categoría, dictarse su propia Carta Orgánica. Las otras categorías municipales deberán encuadrarse en la Ley Orgánica Municipal.

### **3. Territorio, actores y procesos de formación para el desarrollo territorial**

“El territorio es una construcción sociocultural compleja...histórica, sociopolítica y cultural. Hoy sabemos que se dispone de una cantidad importante de herramientas para su producción, pero que justamente ese proceso no es sencillo ni coyuntural; es complejo, es estructural, es controversial, es político y es tecnológico. Se ha reconocido al territorio como el recorte del espacio mediado por las relaciones sociales, económicas y culturales; mediaciones que transforman al espacio en un sistema, en tanto lo organizan y lo dotan de funcionalidad y utilidad tanto material como simbólica. Además de considerar al territorio como espacio, también se lo puede ver como sistema organizador de flujos. Esta segunda acepción pone el acento en la capacidad de dicho espacio de administrar relaciones” (F. Quetglas: 2008: 32).

He aquí una de las claves para entender lo pertinente del territorio, no solo como espacio físico y natural, sino además como lugar de encuentro, de expresión de conflictos y de concertación y articulación de esfuerzos en pos de proyectos colectivos. Y es en este contexto donde el factor identitario aparece con fuerza. Una identidad cultural entendida no solamente como expresión de una historia común vivida en forma nostálgica, sino como representaciones colectivas que se nutren en el pasado, pero que tienen vigencia renovada en el presente y aportan a la construcción del futuro.

Desde un encare politológico, Oscar Madoery profundiza en esta concepción afirmando: “...el territorio local es un espacio de construcción política. No es algo que esté por fuera de los sujetos, sino que es un sistema de acción social intencional [...], un espacio de construcción social. El territorio local supone poder y si no es planteado como estrategia, el territorio no se efectiviza, marcando el paso de una visión geográfica a una política de territorio local. Lo significativo de esta interpretación es que permite enlazar los procesos sociales, económicos, tecnológicos, culturales con las prácticas políticas y con las estrategias de los actores”<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> Oscar Madoery: “Otro Desarrollo. El cambio desde las ciudades y regiones”. Editorial UNSAM, Buenos Aires. Argentina, 2008.

Aquí incorporamos la participación de **los actores en un sistema de relaciones** con sus lógicas de poder y la posibilidad de construir procesos de DT-regional, lo que exige un esfuerzo importante por generar ámbitos de participación y aprendizaje colectivos, con estrategias de formación adecuadas a los múltiples desafíos que se presentan.

### **3.1.El rol de los gobiernos locales en el liderazgo de los procesos de DT y como articulador con los otros actores del escenario territorial**

El paradigma del DT que ha orientado las prácticas de muchas organizaciones en los territorios, nos pone frente a una cuestión importante y es el papel de algunos actores estratégicos (como los organismos del Estado y en particular los gobiernos locales); los liderazgos personales u organizacionales del territorio; los agentes de DT públicos o privados que tienen un rol clave como motores, facilitadores o catalizadores del DT.

En los últimos tiempos se ha producido una ampliación de la agenda pública local, a través de las demandas de los propios ciudadanos y de las transferencias de funciones desde otros niveles del Estado a los territorios. Esto ha provocado cambios en las competencias y funciones municipales tradicionales y los gobiernos locales han asumido entre otras cosas la responsabilidad de promover el desarrollo territorial, muchas veces en escenarios de incertidumbre y sin los recursos apropiados para tales fines.

Del lado de los organismos del Estado, esto nos interpela acerca de cómo se prestan los servicios públicos en términos de eficiencia y eficacia; si satisfacen o no las necesidades y demandas de los ciudadanos; si se conceden espacios para la participación en la toma de decisiones.

Del lado de la sociedad civil (diversa y plural) habrá que analizar sus posibilidades reales de articulación interna y con los organismos estatales a la hora de pensar en los desafíos de la gestión pública a nivel territorial.

La coordinación y la construcción de sinergia entre los diversos niveles de gobierno y entre las propias municipalidades entre sí, se presentan como un aspecto que es necesario encarar.

Muchas veces estas nuevas funciones, competencias y responsabilidades empujan a los gobiernos locales a la conformación de consorcios intermunicipales y regionales en el marco de “una búsqueda de escalas para el desarrollo económico (...); una desconcentración provincial que busca mejorar la eficacia de las políticas públicas en el territorio; una necesidad de los gobiernos locales de negociar desde posiciones de mayor firmeza (...); un discurso planificador que reconoce las particularidades regionales (...); un incremento de las

nuevas funciones municipales (...); la detección del inframunicipalismo para la prestación de servicios públicos...” (D. Cravacuore, 2006: 3).

Asumir estos nuevos roles significa una apuesta a la modernización y el fortalecimiento institucional en donde se puedan generar nuevos mecanismos de concertación con los actores del territorio y generar mejores condiciones para la articulación local – provincial – nacional. Desde el ámbito público el “gobierno multinivel” se presenta como un desafío, donde la apuesta es el logro de la eficacia de las políticas en lo que respecta a la consecución de sus metas y el uso eficiente de los recursos puestos a disposición. Para estos propósitos la construcción de reglas de juego claras colaboran para aceitar los mecanismos necesarios que se deben poner en marcha a la hora de articular niveles de acción.

Sin embargo, los procesos de articulación implican atender no solamente los vínculos entre las distintas categorías de actores en juego: político-administrativos; empresariales; socio-territoriales; sino también las relaciones entre las diferentes dimensiones del desarrollo: económica, política, social, cultural, ambiental y la coordinación entre los niveles territoriales: nacional, provincial y local, en el diseño e implementación de las políticas públicas territoriales.

“El gobierno local puede actuar como “catalizador” de iniciativas originadas en la sociedad civil, pero no es suficiente esperar a que tales iniciativas sociales se produzcan por generación espontánea. Articular actores sociales requiere también ejercer liderazgos, y los gobernantes locales pueden asumir ese papel de líderes, tomando iniciativas que promuevan la asociación comunitaria, diseñando y proponiendo a la sociedad proyectos que potencien los recursos endógenos; proyectos que una vez puestos en práctica arrojen resultados positivos, capaces de producir un efecto de demostración que posibilite a la sociedad valorar el capital social como recurso para mejorar su calidad de vida” (C. Tecco, 2006: 225-26).

Esto nos invita a reflexionar sobre la forma como se construyen las prioridades de la agenda pública y quiénes las fijan o deberían fijarla: los temas, los mecanismos de participación en su historia y en su presente; los conflictos, los intereses en juego y la existencia o no de ámbitos de negociación.

“Cada programa implementado requiere algún grado de articulación entre actores diversos, ya sea en la etapa de diseño y /o de implementación. Ello probablemente señale el dato más distintivo de la política de desarrollo endógeno, su sustrato relacional. El aspecto relacional del sistema de actores locales, donde cuentan las regulaciones, las razones, las emociones y

las decisiones, es la energía vital que permite construir capacidades endógenas de desarrollo” (O. Madoery: 2008).

Las diferentes modalidades de concertación tienen su valor en la medida que son capaces de **asegurar una cooperación real y efectiva que supere la declaración de buenas intenciones**. Para que ello sea posible, la gestión concertada se debe generar en torno a problemas que afecten los intereses y las motivaciones de los diferentes participantes y apueste a la obtención de resultados que miran el mediano y el largo plazo, pero que necesitan de logros en el corto plazo para no desanimar y estimular la convocatoria.

Esta búsqueda de acuerdos, no significa la desaparición de las distintas lógicas de actor, ni la eliminación de intereses divergentes. Se trata de una posición común para alcanzar un objetivo preciso. En la medida que cada “socio” mantiene sus propios intereses y sus lógicas de acción, las diferencias pueden aparecer y los conflictos pueden manifestarse. No significa unanimidad, es frágil, se construye y se reconstruye, reposa sobre relaciones de negociación permanentes.

En este sentido, es clave la intervención de los equipos técnicos a nivel local, manejando los conflictos, los roles, las “diferentes miradas”, la articulación de saberes y experiencias. Es importante reflexionar acerca del papel de los profesionales y técnicos, procurando aportar a la discusión sobre los perfiles y capacidades necesarias para el abordaje de estas problemáticas en clave territorial.<sup>3</sup>

En primer término, interesa determinar el lugar desde donde se interviene y el alcance de las acciones. Ello se relaciona al tipo de actor y a los recursos que maneja, entre ellos el poder de decisión. Según se trate de una ONG, del gobierno local, de una universidad o de una alianza entre actores, el alcance y las consecuencias del abordaje serán diferentes. Importa también considerar tanto las capacidades del colectivo (equipo) que va a intervenir como las de cada técnico en particular en relación a una serie de aspectos relevantes que hacen a la intervención territorial.

Todo esto se vincula a la necesidad de desarrollar nuevas capacidades que pueden resumirse en una disponibilidad para comprender las complejidades crecientes de los procesos de desarrollo; de flexibilizar y modernizar los marcos conceptuales y metodológicos con aportes

---

<sup>3</sup> En este punto se sigue la línea de reflexión de los siguientes textos: a) Marsiglia Javier y Pintos Graciela: “La construcción del desarrollo local como desafío metodológico”. En: “Desarrollo Local en la Globalización”, CLAEH, Montevideo, 1999. b) Marsiglia Javier y Pintos Graciela: “Participación de la sociedad civil en políticas sociales territoriales: lecciones aprendidas en el trabajo con localidades del norte uruguayo”. En: Winchester Lucy y Gallicchio Enrique (Edit.) “Territorio local y desarrollo: Experiencias en Chile y Uruguay”. Ediciones SUR. Santiago de Chile, 2.003

de diferentes disciplinas; de apostar al trabajo en equipo y valorar y hacer alianzas con otros actores. El proceso de intervención para el desarrollo territorial es necesariamente complejo y transdisciplinario y sobre ello profundizaremos en el apartado siguiente.

#### **4. Los agentes de DT (ADT): concepto, perfil, formación y pautas para su intervención en los territorios<sup>4</sup>**

“Los procesos de DT y regional son exigentes desde el punto de vista de los recursos humanos y de las herramientas a utilizar. Tanto los actores directamente involucrados como los que potencialmente pueden vincularse a estrategias y proyectos con un aporte positivo, deben adquirir o potenciar los conocimientos y habilidades necesarias” (Marsiglia y Pintos, 1999:285).

Entendemos que la acción de los ADT no se debiera analizar separada de dos variables que la condicionan y que a la vez le otorgan sentido y direccionalidad. En primer lugar, es necesario tener en cuenta el contexto de partida, es decir el territorio en su diversidad de dinámicas locales, y en relación con otros territorios que constituyen su entorno global.

En segundo lugar, deberá considerarse la institucionalidad a la que se vincula la acción de estos ADT en ese territorio específico. Esta realidad institucional –Gobierno Provincial, Municipio, ONG, red, organización social, ámbito multiactoral, agencia de desarrollo– permitirá la existencia de un cierto marco a nivel local, como base para las estrategias de desarrollo que se impulsen.

En función de esas dos variables, contexto de partida y grado de institucionalidad, se generará un determinado margen de acción para los ADT (para el juego del actor en ese sistema local/global) que será diverso en cada contexto territorial considerado. Nuestra lectura del rol de los ADT desde la gestión de procesos y proyectos orientados al DT, la ubicaremos en esa interfase entre contexto, institucionalidad y tipo de acciones posibles” (Arocena, 2008:8).

Cuando hablamos de un ADT, nos estamos refiriendo a un técnico, no necesariamente un profesional universitario, animador e incluso líder o dirigente de organizaciones locales, que recibe una preparación idónea para desempeñarse en los roles que vamos a intentar describir. Estamos hablando de un gestor o facilitador de los procesos de DT, mediando entre: a) los recursos privados, estatales y la población beneficiaria; b) los discursos oficiales y los de los

---

<sup>4</sup> Javier Marsiglia y Graciela Pintos, “La construcción del desarrollo local como desafío metodológico” en: *Desarrollo local en la globalización*, CLAEH, Montevideo, 1999. Pág. 281-301.

ciudadanos; c) las soluciones propuestas por la política pública, o vacíos de éstas y las iniciativas de los grupos sociales; d) los intereses de quiénes asignan los recursos y los de los destinatarios; e) poder constituido y base constituyente.

Esta postura es de cambio realista al interior del sistema local. Pero también los sistemas se reacomodan, son transformados desde afuera hacia adentro, por las demandas de reestructuración que hacen los nexos externos (lo local- lo global). El ADT ubicado en los nexos, juega un rol en la salida creativa al conflicto, en la invención de instituciones, discursos, políticas y programas que articulen y generen aproximaciones sucesivas a la sociedad, por parte de los distintos actores desde visiones plurales del mundo.

#### **4.1. Perfil y formación de los agentes de DT<sup>5</sup>**

La formación de ADT requiere un espacio académico de referencia y de acumulación; supone una transformación en los referentes conceptuales del conocimiento, por tanto no se reduce a la mera transmisión de experiencias. Como otras actividades universitarias, la formación de los ADT, combina la sistematización de conocimiento adquirido y la producción de nuevo conocimiento.

Por lo tanto es necesario afrontar un conjunto de desafíos conceptuales y metodológicos en forma integrada. Evidentemente los elementos que volcaremos a continuación necesitarán de las adaptaciones específicas a los diferentes públicos sujetos de los procesos de formación, pero creemos constituyen un marco para la reflexión acerca de las innovaciones a introducir.

##### *a. Renovación de los Paradigmas del Desarrollo*

La formación de los ADT exige renovar los conceptos básicos acerca del Desarrollo y el Territorio, desde una perspectiva post-iluminista y abierta al “pensamiento complejo”. La formación de los ADT no puede eludir esta dimensión filosófica y epistemológica, que comporta un cambio de visión, y una transformación cultural personal. En este nivel de la formación, es necesario construir una “mirada territorial” como alternativa a los hábitos mentales dominantes contruidos sobre “miradas sectoriales” desconectadas entre sí. Se trata de una apertura hacia lo interdisciplinario. Complementariamente, es necesario conceptualizar la complejidad de las relaciones local-global con todas sus consecuencias, para evitar que el concepto del DT derive en un nuevo reduccionismo.

---

<sup>5</sup> Tomado con algunos ajustes de la ponencia presentada por Arocena, José con la colaboración de Marsiglia Javier y Pintos Graciela en el Encuentro Internacional CEDET: “Nuevos desafíos en la Educación para el Desarrollo” organizado por el CEDET-UNSAM, con el apoyo del CYTED y Ayuntamiento de Sevilla, Provincia de Buenos Aires, 2008.

#### *b. Nuevos aportes de las Disciplinas Científicas*

Para construir un conocimiento riguroso de los fenómenos contemporáneos, que resulte útil en el diseño de estrategias de DT, es necesario recurrir a las propuestas más recientes de las ciencias sociales y del territorio. La formación de ADT, debe transitar por las fronteras del conocimiento, incorporando los nuevos aportes de la Economía, la Sociología, la Ciencia Política, la Geografía, la Psicología y otras disciplinas que están repensando las relaciones entre desarrollo, sociedad y territorio. Las nuevas teorías, además cuestionan las barreras disciplinarias tradicionales: comprender el desarrollo territorial sólo es posible si se atiende al conjunto de sus dimensiones (económica, política, sociocultural, ambiental) y a su interacción.

#### *c. Métodos y herramientas del Análisis Territorial*

La gestión del DT y regional se fundamenta en un conocimiento integrado del territorio. Además de conocer las nuevas teorías, el ADT debe incorporar los métodos y herramientas adecuados para reconocer la complejidad de los procesos territoriales. Debe aprender a combinar métodos cuantitativos y cualitativos, enfoques macro, meso y micro, miradas sectoriales y transversales, y debe conocer las posibilidades abiertas por nuevas tecnologías como los sistemas de información geográfica.

#### *d. Capacitar para la animación, articulación y construcción institucional*

Junto con los conocimientos y las capacidades de análisis, el ADT debe confirmar sus capacidades para la intervención en contextos de múltiples actores, con la perspectiva de construir acuerdos y formas de cooperación. Contribuir a movilizar actores y a construir consensos puede ser un aspecto central de su trabajo. Menos mencionada pero igualmente necesaria, es la capacidad para contribuir a la creación y cambio de las instituciones que promueven el DT.

#### *e. Capacitar para la planificación y la prospectiva*

El ADT es un planificador situado en una perspectiva post-iluminista. La redefinición contemporánea de la planificación se aparta de las visiones de “ingeniería social” propias de los años 60 y 70, para asumir la naturaleza a la vez técnica y política del diseño de planes. El ADT como planificador es un mediador entre actores y entre lógicas diversas, pero también es un innovador capaz de contribuir mediante la prospectiva a la “construcción social del futuro”.

#### *f. Capacitar para la elaboración, evaluación y gestión de proyectos*

Las ideas e iniciativas se concretan en proyectos, cuya elaboración y gestión requiere capacidades específicas. El ADT es un catalizador de proyectos, que contribuye a cruzar el puente entre las ideas y sus posibilidades de concreción. La capacidad de formular y gestionar proyectos, en el marco de visiones estratégicas, es el sustento del día a día del ADT.

#### *g. Investigación empírica y sistematización de las prácticas*

El aprendizaje del ADT debe apoyarse en el conocimiento y sistematización de las prácticas provenientes de diversos contextos. El análisis de políticas y experiencias concretas es parte de la formación permanente. La investigación empírica de los procesos de desarrollo y de “mal desarrollo” local en los nuevos contextos pautados por la globalización y la reestructuración, es un imperativo para consolidar cualquier programa de formación de ADT. Como ha señalado Sergio Boisier, “tenemos un serio déficit cognitivo” que solo puede superarse multiplicando el esfuerzo de investigación empírica.

#### *h. Construcción de redes académicas y técnico-políticas*

La consolidación de capacidades para el DT, no depende solamente de la presencia de agentes o agencias de desarrollo en los distintos territorios, sino de su organización en redes de alcance nacional, regional e internacional.

### **4.2.Desafíos a los que deben responder los ADT en su intervención territorial**

En función de la experiencia acumulada de los autores, haremos una somera referencia a los principales desafíos que a nuestro juicio encuentran los ADT en sus estrategias de intervención territorial y que demandan atención desde los procesos de formación o desarrollo de capacidades específicas:

- Mirada “compleja” de los territorios (multidimensionalidad). Para ello será necesario comprender el punto de partida y las dinámicas que afectan al territorio. El territorio considerado como sujeto.
- Reconocimiento de la diversidad de actores y relectura de las políticas públicas en clave territorial recuperando la “voz”, los intereses genuinos de cada territorio. La “voz” del territorio deberá oírse en un marco “ruidoso” de actores y políticas dispersos actuando muchas veces sin interactuar en la escena local.
- Papel clave en la orientación, relectura y establecimiento de las prioridades de la agenda pública local, más allá de los plazos y tiempos de organismos y políticas.

- Mantener al mismo tiempo, la capacidad de atraer al territorio los recursos necesarios para esas iniciativas.
- Habilidad para jugar en las redes e instancias de articulación multiactorales, armonizando intereses y acciones tanto del Estado como de la sociedad civil (gobernanza) en pro de los intereses del territorio.
- Aportar a la generación de condiciones para la construcción y el fortalecimiento de ciudadanía desde lo local y para el logro de una efectiva participación ciudadana. Para lograr este objetivo, deberá tender a la integración social sobre bases de equidad y ampliar o modificar la estructura de activos y oportunidades que ofrecen el mercado, el Estado y la comunidad.

Los ADT deben ser animadores, gestores y articuladores jugando con lógica global en pro de intereses territoriales. Esto no es tarea obviamente de una persona, sino de un equipo y quizás de una Agencia (u otro formato institucional) que se deberá nutrir de diferentes aportes, donde es deseable que se conjuguen profesionales de diferentes disciplinas con ADT que teniendo experiencia territorial sin contar con una profesión, se hayan formado para animar procesos de DT.

De acuerdo a su nivel de inserción institucional y al contexto en el que se muevan, los ADT tendrán mayores o menores posibilidades de dar respuesta a estos desafíos. Pero nos parece relevante que estén en su horizonte de acción estos requerimientos de profesionalización, compromiso y sensibilidad para con las dinámicas locales y los procesos de desarrollo territorial.

## 5. Breve referencia a la propuesta organizativa del Programa de Desarrollo Territorial de la Provincia de San Juan: principales desafíos

A continuación plantearemos los lineamientos generales que se están debatiendo actualmente en la órbita del Gobierno Provincial de San Juan, en torno al diseño e implementación del Programa y sobre el que se espera una decisión institucional en el corto plazo.

La orientación estratégica la daría el **Plan Estratégico San Juan 2030** con su órgano de coordinación **el Consejo de Planificación Estratégica de San Juan (COPEJ)**.

El Programa de Desarrollo Territorial de SJ integraría a todo el gabinete provincial y por lo tanto tendría el visto bueno y liderazgo del propio Gobernador, tanto en su lanzamiento como en las siguientes etapas. Habría un órgano coordinador con representación ministerial y de las

municipalidades que adhieran al Programa con capacidad decisoria que tendría a su cargo tanto el gerenciamiento como el monitoreo del mismo.

En un lapso de 2 meses, a contar desde el lanzamiento oficial del Programa, se partiría de una **Agenda Estratégica 2030** (principales lineamientos u orientaciones estratégicas) que estaría legitimada a nivel del gobierno provincial, del sector privado empresarial y de la sociedad civil organizada, a través de talleres participativos que aportarían una visión conjunta, llegando a un texto de base consensuado con la pluralidad de actores convocados.

Esa Agenda operaría como un marco de referencia orientador (un “paraguas”) para el Programa y para las **Agendas Locales (Departamentales)** que se elaborarían en cada departamento (Municipio) dentro del Programa. Para ello se identificarían y formarían **facilitadores** en acuerdo con cada intendente que tendrían como principal misión en esta etapa llegar a definir esas agendas locales en línea con la Agenda Estratégica Provincial, a través de instancias de diálogo con los actores locales representativos de los diferentes intereses y sectores de actividad.

Para esta fase local de construcción de agendas, se piensa en un período de 3 meses, incluido el proceso de formación de facilitadores. El producto sería una agenda local estratégica por departamento con un diagnóstico consensuado de las principales limitaciones y potencialidades del departamento y una definición de prioridades.

Esa agenda local debería considerar por lo menos los siguientes 4 ejes de trabajo:

- 1) Infraestructura básica para el desarrollo y el bienestar social acompañado con una propuesta de Ordenamiento Territorial
- 2) Principales vocaciones productivas del territorio (potencialidad económica e identidad cultural);
- 3) Bienestar social (incluyendo los ámbitos de la Educación, Salud, Desarrollo Humano y Seguridad)
- 4) Fortalecimiento de las capacidades locales de autogestión del desarrollo (gestión municipal y de instituciones de la sociedad civil)

Posteriormente, como parte del proceso de trabajo que propone el Programa, esas agendas estratégicas darían lugar a una **cartera de proyectos** integrales en base al trabajo de las **Mesas de Desarrollo Territorial** que se proponen como modalidad organizativa en cada territorio y que actuarían como espacios de articulación público-privada para definir las políticas y proyectos de desarrollo específicos para los diferentes territorios.

Las **Mesas de Desarrollo Territorial** se instalarán en los diferentes departamentos. Sus características principales son:

- Espacios de articulación de los diferentes actores públicos y privados para la promoción de iniciativas de desarrollo para los territorios.
- Ámbitos de diagnóstico y planificación estratégica para consensuar una visión común del territorio.
- Esa visión se traducirá en una **Agenda de Desarrollo Territorial concertada con su carpeta de proyectos**.
- Habrá un **facilitador en cada Mesa Territorial** designado en acuerdo con el Intendente, que recibirá la capacitación correspondiente del órgano de gestión para apoyar el funcionamiento de las Mesas.
- En función de las diferentes vocaciones productivas territoriales y los niveles de desarrollo del capital social e institucional de cada territorio, se podrán constituir **Grupos de Trabajo por temáticas comunes** que reportarán a la Mesa Territorial, asegurando la convergencia estratégica de las acciones y evitando la fragmentación y superposición de actividades sectoriales, preservando la integralidad del enfoque.

Cada departamento (Municipio) con sus órganos de gobierno (Intendente y Concejo Deliberante) y el Gabinete de Ministros de la órbita provincial, tomará los acuerdos que se vayan gestando en cada una de las Mesas de DT para ir asignando recursos del presupuesto provincial en base a las prioridades definidas en las agendas departamentales, estableciendo criterios de uso y aplicación de los fondos, rendición de cuentas por proyecto, implementando sistemas de autocontrol social y aumentando la transparencia y gobernanza multinivel en el ejercicio de este programa.

Este esquema organizativo que se sugiere debería estar operativo y funcionando para agosto-setiembre de este año en los diferentes territorios locales. Es factible pensar que habrá diferentes situaciones en función de la aceptación de la propuesta y los ritmos que lleve su implementación en cada territorio, ya que fiel al paradigma deben respetarse las dinámicas y lógicas territoriales en cada lugar.

Del análisis exploratorio ex-ante, se puede estimar una fase piloto que incluya a por lo menos un tercio de los 19 departamentos. Esto permitiría que a fin de año se cuente con el programa “probado” y se pueda hacer un balance de resultados que permita realizar ajustes y si la propuesta resulta exitosa en líneas generales en el 2017 se podrán sumar los municipios restantes.

Es **clave para la implementación** en los territorios que confluyan los siguientes aspectos:

- a) La **voluntad política del gobierno provincial de avanzar en esta dirección** expresada desde el Gobernador y la totalidad del Gabinete de Ministros.
- b) **Contar con un fondo a aplicar a la cartera de proyectos.** Definir que un porcentaje significativo de los recursos aplicados del presupuesto provincial a proyectos de desarrollo en los territorios, se implementará a través de esta modalidad organizativa de articulación público-privada que se denominará Fondo de DT.
- c) **Establecer mecanismos de coordinación entre los diferentes ministerios del gobierno provincial para llegar a los territorios con una estrategia integral, evitando las superposiciones y lógicas de intervención sectoriales.** Se trata de incorporar además una modalidad de relación que ponga en el centro al territorio y sus actores para la definición y ejecución de las políticas públicas.
- d) **Priorizar la capacitación de facilitadores locales** en instancias de formación tipo taller que aporten herramientas para una gestión integral y estratégica de las agendas locales. Se requerirá contar con un perfil de personas seleccionadas en base a su conocimiento del territorio; buena capacidad de relación con la pluralidad de actores y actitud de apertura y aprendizaje.
- e) Considerar la posibilidad de desplegar **acciones de cooperación intermunicipal** en aquellos territorios con características socio-económico-productivas similares para pensar proyectos concertados en escalas territoriales más amplias que les otorguen la masa crítica de población y capacidades para darles mayor sostenibilidad y un uso más eficiente y eficaz de los recursos.

Finalmente, se espera que para el mes de agosto del presente año esté aprobado y en funcionamiento un Diplomado en Desarrollo Territorial de seis meses de duración que ya está diseñado y se implementará desde la Facultad de Ciencias Sociales de la UNSJ. El mismo, operará como una instancia académica de formación más sistemática para alimentar el desarrollo del Programa y servir de ámbito de sistematización de la experiencia.

La contemporaneidad del paradigma del DETE y el perfil de investigación-acción desde el cual nace, hace que las lecciones aprendidas y buenas prácticas de cada territorio debatidas y conversadas en espacios como el presente redunden en un enriquecimiento colectivo. Por lo cual, los consensos y disensos que la presente ponencia disparen, serán muy bienvenidas por los autores y motivamos a quienes lo consideren oportuno a hacernos llegar sus ideas y opiniones.

## 6. Bibliografía

- Arocena, José (2002): “El DT un desafío contemporáneo”. Editorial Taurus-Universidad Católica del Uruguay, Montevideo, Uruguay.
- Arocena, José (2008), con la colaboración de Marsiglia Javier y Pintos Graciela: “Los actores-agentes de DT: una reflexión sobre la formación específica y su contexto”. Ponencia presentada en el Encuentro Internacional CEDET: “Nuevos desafíos en la Educación para el Desarrollo” organizado por el CEDET-UNSAM, con el apoyo del CYTED y Ayuntamiento de Sevilla, Provincia de Buenos Aires. Argentina.
- Cravacuore, Daniel (2006): “La articulación de actores para el DT”, en Desarrollo Territorial. Una revisión crítica del debate. Universidad Nacional de Quilmes y Universidad Nacional General Sarmiento. Espacio Editorial. Argentina.
- Madoery, Oscar (2008): “Otro Desarrollo. El cambio desde las ciudades y regiones”. Editorial UNSAM, Buenos Aires. Argentina.
- Marsiglia Javier y Pintos Graciela (1999): “La construcción del DT como desafío metodológico”. En: “Desarrollo Territorial en la Globalización”, CLAEH, Montevideo, Uruguay.
- Marsiglia Javier y Pintos Graciela (2003): “Participación de la sociedad civil en políticas sociales territoriales: lecciones aprendidas en el trabajo con localidades del norte uruguayo”. En: Winchester Lucy y Gallicchio Enrique (Edit.) “Territorio local y desarrollo: Experiencias en Chile y Uruguay”. Ediciones SUR. Santiago de Chile.
- Quetglas, Fabio (2008): “Qué es el Desarrollo Territorial”. Territorio, Políticas y Economía. Claves para todos. Colección dirigida por José Nun. Editorial Capital Intelectual. Argentina.
- Rópolo, Laura (2012): “Marco teórico del desarrollo sostenible local aplicado a los departamentos con minería metalífera de la Provincia de San Juan”. Ponencia en V Congreso Nacional de Administración Pública, San Juan, Argentina.
- Tecco, Claudio (2006): “La gestión del DT y la administración de bienes públicos. Sobre modelos y prácticas en la organización de la gestión municipal”, en Desarrollo Territorial: Una revisión crítica del debate. Universidad Nacional de Quilmes y Universidad Nacional General Sarmiento. Espacio Editorial. Argentina.