

POLÍTICAS PÚBLICAS Y DESARROLLO LOCAL PARTICIPATIVO EN EL DEPARTAMENTO POCITO, SAN JUAN

PEDRO D. N. CORTINEZ ¹

M. DE LAS MERCEDES MARQUEZ

SILVIA S. OLIVERA

SILVIA S. VEGA

PEDRO J. REILOBA

ALBERTO JOFRE

RESUMEN:

Este trabajo tuvo como algunos de sus objetivos realizar un análisis de las políticas públicas (2003-2007) y contribuir con la Planificación Estratégica departamental (2008-2009). El Marco Teórico consiste en una conceptualización de las Políticas Públicas y del Desarrollo Local utilizando como fuente diferentes autores, la realidad objetiva y subjetiva y la importancia de los recursos en función de la ideología.

Se realizó un diagnóstico socioeconómico con datos secundarios; se coordinaron talleres con los sectores económicos y sociales (Método Zopp) con el propósito de hacer un diagnóstico desde la perspectiva de los actores sociales locales para transformarlos en objetivos y proponer diversos proyectos. Además, se presentaron las evaluaciones realizadas al "Plan Manos a la Obra" y se analizó una encuesta aplicada a los beneficiarios de este Plan.

Como resultado se puede decir que Pocito tiene más población urbana que rural. Tiene una actividad económica muy diversificada en la agricultura e industrias. Es el principal productor provincial de ajo y segundo en cebolla. De las encuestas surge el bajo porcentaje de emprendimientos en funcionamiento del Plan Manos a la Obra. Los beneficiarios localizados manifestaron su satisfacción por los resultados logrados.

Los talleres permitieron detectar una serie de problemas que el Plan Estratégico tratará de superar, entre ellos, la inseguridad que existe

en los diversos sectores socioeconómicos, originada por la falta de planificación, entre otras causas. La marginalidad generalizada caracteriza a un sector de la población. La Planificación Estratégica pretende superar las diversas problemáticas mediante acciones concretas y la puesta en marcha de proyectos.

Palabras claves: Políticas públicas – planificación estratégica – desarrollo local – participación

1- Instituto de Investigaciones Socioeconómicas (IISE - FACSO / UNSJ). San Juan. Argentina.
E-mail: pedro-cortinez@speedy.com.ar

PUBLIC POLICY AND PARTICIPATORY LOCAL DEVELOPMENT POCITO DEPARTAMENT, SAN JUAN.

ABSTRACT:

This work was some of its objectives an analysis of public policy (2003-2007) and contribute to the Strategic Planning Division (2008-2009). The theoretical framework is a conceptualization of Public Policy and Local Development as a source using different authors, the objective and subjective reality and importance of resources in terms of ideology.

Socioeconomic analysis was conducted using secondary data; workshops were coordinated with the economic and social sectors (ZOPP method) for the purpose of making a diagnosis from the perspective of local actors to transform them into goals and proposed projects. In addition, evaluations were presented to the "Bootstrap Plan" and analyzed a survey of the beneficiaries of this Plan.

As a result we can say that with more people Pocito urban than rural. It has a diversified economic activity in agriculture and industry. Province is the largest producer of garlic and onion second. From the surveys comes the low percentage of taken based on the Bootstrap Plan. Beneficiaries located welcomed the results achieved. The workshops identified a number of problems that the Strategic Plan will seek to

overcome, including the uncertainty that exists in various socioeconomic sectors, caused by the lack of planning, among other causes. The generalized marginality characterized a segment of the population. Strategic planning seeks to overcome the various problems through concrete action and implementation of projects.

Keywords: Public Policy - Strategic Planning
- Local development - participation

I.- INTRODUCCION

El equipo de investigación del Programa Desarrollo Local Participativo (PRODELOP), en el ámbito del Instituto de Investigaciones Socioeconómicas (IISE), inició un proceso de desarrollo local en el Departamento Pocito, San Juan (2008-2009), en convenio con las autoridades municipales, cuyo objetivo fundamental era elaborar una planificación estratégica del municipio.

El **Objetivo General** propuesto es el de Promover el Desarrollo Local Participativo en función del conocimiento de las políticas públicas (2003-2007) y de las características socioeconómicas del Departamento Pocito.

Los **Objetivos Específicos** esbozados fueron:

- 1) Realizar un diagnóstico socioeconómico de Pocito con datos secundarios.
- 2) Determinar el impacto producido por las políticas públicas socio productivas orientadas al desarrollo local.
- 3) Identificar la tendencia del Departamento en función de sus características socioeconómicas.
- 4) Establecer la articulación vertical entre las políticas públicas socio productivas (nacionales, provinciales y municipales) y horizontal entre los diferentes reparticiones gubernamentales
- 5) Contribuir a la planificación estratégica de Pocito con un diagnóstico y propuestas de objetivos, participativos.

Hay que destacar que hubieron una serie de dificultades para acceder a la información necesitada para dar cumplimiento a los objetivos, especialmente en el análisis para determinar el impacto de las políticas públicas y la articulación de éstas en los siguientes niveles: nacional, provincial y municipal.

Una de las actividades fue el análisis de datos secundarios que arrojó un perfil socioeconómico del Departamento. Fue muy destacable la participación del equipo en la coordinación de talleres con diversos sectores sociales y económicos de Pocito. Para ello se aplicó el método Zopp, más conocido como Árbol de Problemas y Árbol

de Soluciones, que arrojó una serie de datos desde la perspectiva de cada sector.

Un análisis que no se puede soslayar es la política municipal, orientada hacia la planificación estratégica del departamento Pocito. Además de constituir un propósito único en la provincia, ha generado un interés similar en otros ediles de San Juan.

II.- MARCO TEORICO

a. El concepto de Desarrollo Local desde el punto de vista del equipo de investigación

Después de analizar el significado del Desarrollo Local para diversos autores el equipo de investigación cree conveniente sintetizar su propia concepción.

El Desarrollo Local es un proceso que puede comenzar como una iniciativa de la propia comunidad o por incentivos que provengan de actores sociales externos. Por ejemplo la Universidad, una Organización No Gubernamental (ONG), etc. De cualquier forma que sea, la idea de llevar adelante un proceso de tal naturaleza se realiza con la activa participación de los actores sociales locales. Este es el carácter endógeno de este tipo de desarrollo, el que se encuentra condicionado por el dinamismo ejercido por personas individuales e instituciones. El querer transformar su propia realidad requiere de una transformación mental y cultural. Es un cambio de valores que permite descubrir potencialidades en los recursos humanos y naturales, para ponerlos al servicio de la totalidad.

Entre otras manifestaciones, se necesita que los actores sociales desarrollen voluntades y capacidades de diversa índole, dispuestas a luchar contra la adversidad; que soslayan los intereses contrapuestos que existen entre diversas clases, sectores y grupos sociales, pero sin renunciar definitivamente a ellos. Deben pensar en el bien común sin desatender el propio.

Se requiere de gente especializada en Desarrollo Local, quienes deben actuar como animadores, investigadores y coordinadores de talleres participativos. Estos deben

realizarse con los diferentes sectores socioeconómicos y con los habitantes de cada una de las micro localidades. De esta forma se aprecian posiciones un tanto diferenciadas frente a los problemas, según los intereses que se defiendan.

Un proceso de Desarrollo Local, para ser más efectivo, debe contar con el apoyo de la autoridad política local.

Conviene dejar bien aclarado que no todo depende del esfuerzo y voluntad de los actores locales, tanto residentes (la residencia habitual es en el territorio en cuestión) como de los no residentes, pero que cumplen funciones en la localidad: el médico, el maestro, el técnico del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA), el comerciante, etc., y de los recursos materiales y naturales accesibles. También depende de factores externos al territorio en los diferentes niveles: provincial, nacional e internacional, que pueden brindar tanto obstáculos como oportunidades. Estas deben descubrirse para determinar las posibilidades futuras de cambio.

El equipo de investigación considera que todo proceso de Desarrollo Local llevado a la práctica bajo las consideraciones sugeridas, es un hecho positivo. Pero no deberían ser hechos aislados. Se considera más efectivo cuando se realiza en una jurisdicción mayor a un municipio (o conjunto de municipios cuando éstos son muy pequeños en extensión y cantidad de habitantes), esto es, una provincia o el territorio nacional, como política de Estado.

Los organismos o personas iniciadoras de un proceso como el descrito deben enfrentarse con la indiferencia de algunos sectores, debido a factores socioculturales, considerar estrategias para neutralizar el liderazgo que ejercen actores locales interesados en el statu quo y tener conciencia de las limitaciones que producen las carencias de recursos humanos y naturales, de los políticos tradicionales que aplican medidas clientelísticas aprovechando la pobreza de amplias capas sociales, que aprenden a negociar para paliar sus necesidades.

Pero también existe la autoridad local que alienta el cambio y la participación para mejorar las condiciones de vida de la

población. Adoptan el desarrollo local como política de Estado desde el gobierno local. Mejor aún sería, que se adoptara para el ámbito provincial, más todavía, si se aplicara como tal, en el territorio nacional.

Esta situación potenciaría el desarrollo nacional desde sus propias bases, desde las localidades más pequeñas hasta el ámbito provincial y/o nacional. Permitiría establecer redes y contactos con productores de diversos municipios y provincias para producir idénticos productos con la misma calidad para los mercados demandantes. Posibilitaría afrontar proyectos económicos o sociales comunes entre municipios vecinos o cercanos, como la construcción de un camino, un puente, un matadero, un frigorífico, un polideportivo, una liga que realice actividades deportivas, etc.

Consiste en un proceso de planificación de abajo hacia arriba, desde los territorios más pequeños hasta avanzar al nivel municipal, provincial y nacional, sin desconocer el papel fundamental del poder político. No debe ser una propuesta planificadora que tiene como únicos protagonistas a los actores locales, sino a las autoridades políticas que, para que se tenga el éxito esperado, deben ser los animadores principales.

En procesos de esta naturaleza se está alentando la participación, la profundización de la democracia, el surgimiento de diversos sectores, especialmente los más sumergidos y vulnerables, para que alcancen la dignidad, como ciudadanos que son, con derechos de oportunidades que se ponen a su disposición mediante la puesta en vigencia de una política que debería aprovecharse como una oportunidad que beneficiaría a toda la sociedad argentina.

b. Recursos e ideología

En la medida que los recursos naturales y técnicos no se observan como elementos que se pueden utilizar en pro del desarrollo de una organización social, no son considerados como tales. Es necesario que en tanto los valores imperantes y el desarrollo técnico en un grupo o comunidad no vean la posibilidad de darle un sentido para mejorar la calidad de vida de sus habitantes, no son considerados recursos.

En caso de que se vea en un futuro más o menos cercano la posibilidad de que brinde un provecho, se podría decir que es un recurso en sentido potencial.

c. Los dos aspectos de la realidad y los valores

El medio ambiente puede sujetarse a medidas de calidad. Estaríamos refiriéndonos a la calidad del medio ambiente humano en función de la calidad de vida que pretenden los seres humanos que lo componen. (Galopín, G.; 1986: 159).

En otros términos, la calidad ambiental se mide por la calidad de vida, la que está determinada por factores objetivos como por satisfacciones subjetivas. Por lo tanto, podemos concluir en que la calidad ambiental tiene dos tipos de componentes: unos objetivos y otros subjetivos.

Los componentes objetivos se refieren a la calidad ambiental estimada, realizada por expertos.

Los componentes subjetivos se refieren a la calidad ambiental percibida mediante una evaluación realizada por el ciudadano común, es decir, por las personas que la experimentan. Se puede obtener tal percepción mediante un relevamiento de opiniones, debates públicos y otras técnicas. (Galopín, G.; 1986: 159).

Como se ha podido apreciar, los grupos o sociedades humanas perciben los fenómenos en función de la escala de valores de su cultura.

Manheim (1958: Cap. IV) sostiene que en una misma sociedad, los actores sociales que forman parte de ella tienen una percepción de la misma según su inserción en la estructura social. Cada actor social, sea este individuo, institución, equipo o grupo social pueden llegar a tener intereses distintos y escalas de valores diferentes. En consecuencia, las percepciones podrían llegar a ser diferentes.

Berger y Luckmann también reconocen la existencia de dos realidades:

a) la objetiva, que pertenece al mundo de los hechos comprobables; “...una *calidad propia de los fenómenos que reconocemos como independientes de nuestra propia volición...*” (Berger y Luckmann; 1978: 13); por ejemplo, la existencia de un dique, su impacto en el medio ambiente conocido por investigaciones realizadas por expertos.

Según los autores citados, el mundo institucional es experimentado por los actores sociales como realidad objetiva, tiene una historia que trasciende al nacimiento de los individuos y “no es accesible a la memoria biográfica”. (Berger y Luckmann, 1978: 82). La institucionalización es alcanzada por intermedio de un proceso que se origina en la repetición frecuente de las acciones, que produce los hábitos; y que para llegar a ella se debe pasar por un proceso de decantación, de sedimentación, que termina cristalizándose en un hecho concreto reconocido socialmente, y;

b) la subjetiva, que es el mundo de las percepciones, llega al sujeto a través del proceso de internalización consistente en “...la aprehensión o interpretación inmediata de un acontecimiento objetivo en cuanto expresa significado, o sea, en cuanto es una manifestación de los procesos subjetivos de otros que, en consecuencia, se vuelven subjetivamente significativos...” para el sujeto social (1978:164). La realidad que se nos presenta así, aprehendida de esta forma, constituye la realidad subjetiva.

Aclarando más el concepto diremos que consiste en percepciones y apreciaciones particularizadas de la realidad objetiva proveniente de grupos y sectores con una ubicación diferenciada en la estructura social (1978: 166). Forma parte de la realidad, pero se encuentra en la mente de las personas, en la conciencia de los grupos.

En la conformación de la realidad subjetiva cumplen un papel fundamental los procesos de socialización primaria y secundaria. (1978: cap III).

Mediante el primero se establece una fuerte relación afectiva entre la/s personas/s a socializar y sus otros significantes (miembros

de la familia y otros agentes socializadores). Tiene como función primordial el aprendizaje de roles familiares. Mediante este proceso socializador el individuo se transforma en un sujeto social y, por ende, provisto de valores y pautas de conducta, en definitiva, de códigos con significados particulares.

La socialización secundaria consiste en la adquisición específica de roles directamente vinculados con la división del trabajo. Requiere de la adquisición de un lenguaje específico de papeles sociales perdiendo importancia relativa los aspectos afectivos. Las relaciones se establecen con un otro generalizado que implica la internalización de la sociedad en cuanto tal y de la realidad objetiva en ella establecida.

Los códigos que se socializan se organizan en un marco normativo que Pichón Riviere denomina Esquema Conceptual Referencial y Operativo (ECRO), que por un lado orienta y por otro condiciona el accionar de las personas individuales y grupos. Todo ser social posee su propio esquema, así como los grupos que conforman un sistema mayor y la propia comunidad o sociedad mas amplia, sustentados en un común denominador; de tal forma que la sociedad se observa concebida como un mosaico de ECRO. (Pichón Riviere, E., en Toledo, Nora E.; 1996: 60, 66 y 67).

Es el común denominador el que, con cierta seguridad, permite la identificación de los miembros de un sistema entre sí y con el propio sistema del que forman parte, dando lugar al fenómeno de la cohesión social. Por ejemplo, los miembros de un grupo, de una comunidad pequeña, de una sociedad-estado.

Berger y Luckmann afirman, coincidiendo con el autor citado anteriormente, no obstante que reconocen la importancia que tiene la pertenencia a un determinado grupo o sector como condición necesaria para tener percepciones similares sobre la realidad objetiva; que los individuos "... *seleccionan aspectos del mundo según la situación que ocupan dentro de la estructura social y también en virtud de sus idiosincrasias individuales, biográficamente arraigadas*" (1978: 166).

Esto implica percibir la realidad objetiva, aún en el mismo grupo o sector, de maneras diferentes, por factores relacionados con la edad, nivel de instrucción formal, grado de información y otras.

Coinciden estos autores con Manheim, ambos con un profundo contenido teórico; pero enriquecen su punto de vista al agregar que en cada grupo podrían existir apreciaciones diferentes de una misma realidad según las experiencias de cada actor social, dado que le brindan al proceso de socialización un valor singular. Es allí donde se pueden detectar experiencias sociales distintas que, en última instancia, permitirían comprender en profundidad las diferencias en las percepciones.

Los autores de referencia sostienen, como conclusión básica, que entre la realidad objetiva y la realidad subjetiva existe una "relación dialéctica", donde la primera le brinda a la segunda elementos que adquieren sentidos distintos según las diferentes inserciones de los grupos en el sistema social (Berger y Luckmann; 1978: 168).

Por su parte, Pichón Riviere también detecta una "relación dialéctica" en el proceso de construcción de un ECRO grupal que implica una serie de vínculos dinámicos de comunicación y aprendizaje, que incluyen la interacción de un objeto y un sujeto. Estos vínculos se organizan alrededor de un sistema de necesidades conformando una matriz de interrelaciones intrasubjetivas; internalizado como positivas a las que se consideran gratificantes, y como negativas las que se califican como causantes de frustraciones. En este proceso dialéctico el sujeto se puede modificar y a su vez, modificar el medio (Pichón Riviere, E, en Toledo N. E.; 1996: 68).

En términos de Gramsci, se hace alusión al concepto de "contrato". Estaríamos en presencia de una legitimación basada en la unificación de los valores, ordenados en un sistema cimentado en el consenso grupal, dando lugar a un espectro de grupos, diferenciados ideológicamente por el significado que le atribuyen a los códigos establecidos. Es el consenso el que permite

y facilita la priorización de la voluntad general sobre la individual. (Gramsci, Antonio en Toledo, N. E.; 1996: 63).

En otras palabras, serían códigos o marcos normativos internalizados y compartidos que contribuyen a la conformación de la cohesión social, a nivel de pequeños y grandes grupos, vecindarios, comunidades y sociedad global.

d. Políticas Públicas

Una de las políticas que debe contemplar el Desarrollo Local es el de establecer una relación de equilibrio entre las acciones del medio ambiente social y el medio ambiente natural. De manera que el desarrollo logrado sea sustentable y por ende, no comprometa el futuro de las generaciones venideras.

La política es un sistema de decisiones gubernamentales, que a través de acciones u omisiones, procura modificar o mantener la realidad de uno ó más sectores de la sociedad, por medio de la definición de metas, estrategias de actuación y de la planificación (que raramente se aplica) de los recursos necesarios para alcanzar los objetivos establecidos.

Es evidente que la legitimación de la acción de los poderes públicos se basa hoy más que nunca en su capacidad de dar respuestas a las demandas de los sectores implicados en sus ámbitos de actuación.

La autoridad gubernamental es el actor principal de una política pública, pero no el único, se mueve en interdependencia con otros actores: grupos de presión, actores sociales individuales, colectivos y organismos encargados de ejecutar sus decisiones.

Una política estatal no constituye un acto reflejo ni una respuesta aislada, sino más bien un conjunto de iniciativas y respuestas manifiestas o implícitas, que definen el accionar del Estado en un momento histórico y contexto determinado, y definen su posición frente a cuestiones que atañen a una parte significativa de la sociedad.

1) Etapas de una política pública.

- a. **Elaboración:** Es el proceso a través del cual se procura la identificación y delimitación de un problema actual o potencial de la comunidad. La determinación de las posibles alternativas para su solución, la evaluación de los costos, efectos de cada una de ellas y el establecimiento de prioridades.
- b. **Formulación:** Esta es una etapa eminentemente política, ya que se define la alternativa analizando su conveniencia y oportunidad. En esta etapa se selecciona y define la alternativa, estableciendo los cursos de acción, funciones y responsabilidades de los grupos sociales involucrados definiendo sus objetivos y su marco jurídico, administrativo y financiero. Existen casos en que una política no es explícita: son las políticas del no innovar o de omisión.
- c. **Implementación y ejecución:** Consiste en la organización del aparato administrativo y de los recursos humanos, financieros, materiales y tecnológicos necesarios para ejecutar una política. Este proceso envuelve a diferentes niveles gubernamentales, órganos administrativos, constituyendo un entramado de actores institucionales, políticos y sociales, que hacen frente a un programa de actuación específico. Este entramado influencia la calidad de la política y la efectividad de la implementación.
- d. **Monitoreo y evaluación;** consiste en la supervisión de la ejecución y análisis a posteriori de los efectos producidos en la sociedad por las políticas públicas, especialmente en lo que se refiere a las realizaciones obtenidas y a las consecuencias previstas y no previstas. Es una apreciación sistemática sobre la base de método científico, de la eficacia y de los efectos reales, previstos o no, buscados o no, atribuibles a una intervención gubernamental en un campo específico de la vida social. La evaluación debe ser un proceso continuo y sistemático, toda vez que la razón de ser de ésta es ofrecer información actualizada para ir reorientando la acción del gobierno. Esta etapa reconoce dos fases, la gerencial y la política.

2) Territorio.

Existe consenso en identificar y asociar el concepto de territorio, con la producción social del espacio. Esto es que, es a través de la práctica social de los actores como se construye socialmente el territorio. Es decir que las diferentes prácticas socio espaciales (apropiación de objetos, puesta en producción de recursos y bienes, elaboración de mapas, imposición de símbolos, concepción de creencias y valores) dan cuenta del tipo de espacio-territorio construido y de las particulares formas que en el mismo asume el desarrollo.

La perspectiva de territorio en la que se inscribe este trabajo, es la que refiere Mabel Manzanal (2007: 42).

- a. Un espacio vivido, producido socialmente;
- b. Un espacio concreto (zona, área, horizontalidades) y un espacio virtual o abstracto (redes, tramas, verticalidades)Un espacio “banal”, el espacio de todos;
- c. Un espacio delimitado, es decir, límites que pueden identificarse, ya sea por razones identitarias, administrativas, políticas y/o físico-ambientales).

Asimismo, como ya se expresó en la página mencionada, el territorio es una noción estrechamente ligada al desarrollo local. Desde esta perspectiva, y en sintonía con lo expresado anteriormente, el territorio es más que un mero espacio.

El territorio adquiere “espesor”, deja de ser un soporte pasivo, simple escenario físico de localización de iniciativas, para convertirse en un entorno activo, dinámico, facilita el cambio tecnológico, estimula la creatividad empresarial. Como señala Albuquerque (1996: 17) “el desarrollo local es el resultado del compromiso de una parte significativa de la población local, mediante el que se sustituye la concepción tradicional del **espacio** (como simple escenario físico) por la de un contexto social de cooperación activa (un territorio), lo cual precisa de cambios básicos en las actitudes y comportamientos de la sociedad local”.

Además, asumiendo la perspectiva de territorio a la que hace referencia Mabel Manzanal (2007: 42), este se define como “aquel espacio, que sintetiza, en sus aspectos más invisibles, ocultos y profundos, relaciones de poder material y simbólico, y que se caracteriza además por ser: un espacio producido socialmente, por medio de prácticas espaciales (espacio vivido), por formas de representación, mapas, figuras (espacio representado) o a través de símbolos, ideas o conceptos (espacio simbólico); un espacio concreto (zona, área, horizontalidades) y un espacio virtual o abstracto (redes, tramas, verticalidades); un espacio “banal”, el espacio de todos, que conjuga un área o zona definida donde la gente vive y trabaja, con un espacio virtual, compuesto por las redes y tramas que operan en el territorio y un espacio delimitado, que tiene un límite y también una alteridad: la diferencia entre “nosotros” y los “otros” (límites que pueden identificarse sea por razones identitarias, administrativas, políticas y/o físico-ambientales).

Asimismo, el equipo de investigación considera al territorio como un espacio factible de ser transformado por la voluntad de sus habitantes sin dejar de considerar los condicionantes internos y externos que en este proceso pueden presentarse.

RESULTADOS

a. Caracterización general de Pocito

Muy someramente se puede decir que Pocito tiene mayoría de población urbana, producto de la expansión descontrolada del Gran San Juan hacia el Sur y la de Villa Aberastain hacia el Norte. No obstante, se caracteriza por su actividad agrícola muy diversificada. Predominan la viticultura, la olivicultura y los cultivos anuales. Los dos primeros cubren una superficie poco considerable comparada con otros departamentos.

En cuanto a los cultivos anuales, es el primer productor de ajo y el segundo en cebolla, en la provincia de San Juan. También hay que poner en relevancia su actividad

agroindustrial. Son importantes algunas bodegas y agroindustrias relacionadas a la olivicultura, con producción de aceite de oliva y aceitunas en conservas. Asimismo, merece destacarse la elaboración de productos envasados cuya materia prima proviene de cultivos anuales, especialmente del tomate y otros.

En Pocito existen varias cooperativas relacionadas con el cultivo del ajo. La situación futura es promisoría para los productores, dado el precio en los mercados internacionales. El principal comprador es Brasil.

Todas estas actividades económicas permiten observar en Pocito una demanda permanente de mano de obra, para sembrar, regar, desmalezar, podar, cosechar, selección de productos, envasar y en el sector transporte. Es tanta la demanda que se suele contratar cuadrillas de trabajadores provenientes de otros departamentos.

El problema principal que se puede percibir es la gran cantidad de trabajadores transitorios que, por las características de la economía agrícola, que exige labores temporarias y la existencia de propiedades minifundistas, impiden su incorporación como personal efectivo. Desde este punto de vista es población marginal, excluida además de los beneficios de la obra social y de la jubilación.

No obstante su empuje, existe un sector de población marginada desde otros puntos de vista: educación, salud, transporte, comunicación, especialmente por su ubicación geográfica, alejada del centro político-administrativo del Departamento, Villa Aberastain.

Es preocupación de varios sectores y del gobierno local, la falta de planificación en general y en particular, en el uso del suelo.

b. Del diagnóstico realizado desde la percepción de los sectores socio productivos en los

talleres.

El equipo de investigación coordinó varios talleres con diversos sectores

socioeconómicos de Pocito: agricultores en general, viticultores, semilleros, horticultores, industriales, comerciantes, prestadores de salud, educadores, sector deporte, turismo y cultura.

Se aplicó en cada taller el Método Zopp, que permite elaborar un diagnóstico de la situación de cada sector y transformar los aspectos negativos o problemáticos en objetivos y en posibles proyectos. Es un Método eminentemente participativo.

Habría que señalar que las autoridades municipales definieron un perfil a futuro, 2020, agroindustrial y turístico del Departamento.

La información recogida constituyó una materia prima muy valiosa que contribuyó en la planificación estratégica del territorio departamental.

Los sectores agrícolas coincidieron en aceptar como problema principal el desorden e inseguridad que existe entre los productores, que no saben qué producir y cómo se presenta el mercado. La solución a este problema es realizar una planificación

Esta demanda ya fue detectada en otro trabajo anterior (Cortinez, Pedro, E. Vargas, M. Márquez, S. Olivera y A. Atencio; 1998) realizado por este equipo con la colaboración del INTA, en el Valle del Tulúm, San Juan, con los productores de ajo, cuando en conversaciones informales surgía con frecuencia la necesidad de ordenar la producción dada la incertidumbre existente, que se puede extender a otros sectores de la actividad agropecuaria.

El sector Turismo señaló como problema central el Desconocimiento del Potencial Turístico del Departamento. Este desconocimiento sugiere realizar un relevamiento de las potencialidades para desarrollarlo. Esto implica en el fondo de la cuestión, la necesidad de un ordenamiento de la actividad mediante una planificación.

Los comerciantes plantearon como problema troncal que El Comercio Local no es Competitivo Respecto a Grandes Firms Foráneas. Un ordenamiento de esta actividad debiera atender a las razones que lleven a superar esta problemática.

El sector Cultura manifiesta como problema central una desorientación producto de la inacción o vacío respecto a una política municipal referida a la cultura local.

Los educadores expresaron que en el sector el problema más acuciante es el déficit de Distintos Tipos de Recursos que Condicionan el Desarrollo de Actividades. Esta situación se ve agravada en la actualidad por la falta de previsión de las autoridades responsables ante el incremento de la demanda producto del aumento de la población local.

Los prestadores de Salud expusieron como problema central El Insuficiente Espacio Físico del Nosocomio departamental. Como en el caso anterior, el hospital de Pocito fue construido para atender la demanda de una determinada población, cuyo crecimiento ha generado la situación planteada. Esta problemática se encuentra en vías de solución con la construcción del nuevo hospital.

En el Sector Deporte surgieron dos árboles de problemas. En uno de ellos se resalta como el más significativo, puesto que es la consecuencia de unos y la causa de otros, que la Dirigencia está Desactualizada. En el otro diagrama se pone como principal problemática El Insuficiente Apoyo que brinda el Estado Provincial y Municipal a la práctica deportiva. Es evidente que desde el Estado no se ha definido una política de incentivo a esta actividad.

En los diferentes talleres han surgido problemas que se repiten: la participación de la población local es muy escasa y existen personas que no reciben los servicios o la atención que merecen.

Tal es la situación del sector Deporte. En las zonas más alejadas los niños no tienen acceso a actividades deportivas variadas. El fútbol es la actividad predominante. Asimismo, se señala que los actores sociales locales no se interesan por participar en las instituciones.

Respecto al sistema de Salud, hay gente que permanece aislada dada la forma de operar, o de no operar porque no existen, de los centros de salud. Este aislamiento que comienza por ser geográfico, como en el caso anterior, termina gestando un sector de población marginada del sistema.

En cuanto a la Educación, los educadores denunciaron el aislamiento de las escuelas porque no disponen de medios de comunicación como el teléfono y porque el servicio de transporte es inadecuado. Este aislamiento se produce generalmente en las escuelas más alejadas. De nuevo se hace presente la marginalidad. Otra cuestión que denuncian los maestros es la cantidad de niños y adolescentes en edad escolar que quedan fuera del sistema por no disponer de documentación personal identificatoria y, por lo tanto, los que asisten a la escuela en estas condiciones no reciben un certificado final. Esta es otra manifestación de la marginalidad a la que se encuentra sometida la población alejada del centro administrativo y comercial del Departamento. Por otro lado, respecto a la educación secundaria y técnica, no existen establecimientos que respondan a las demandas de los jóvenes y a las necesidades del Departamento, que tiene un perfil agroindustrial. Este tema también fue expuesto por los viticultores.

Tampoco los establecimientos escolares contemplan en su currícula contenidos sobre turismo, denunciado en el taller de este sector. Esta falencia tiene una particular significación ya que el perfil que se le quiere dar al Departamento es un perfil Turístico ligado a la actividad agroindustrial (turismo rural). En este sector surgió como problema la inexistencia de políticas municipales articuladas con el turismo.

En el sector Cultura, también se detecta como problema el sistema de transporte inadecuado, reforzando el aislamiento señalado por los educadores y representantes de otros sectores.

Los comerciantes señalaron en el taller la ausencia del Estado ante los problemas del sector, no hay aplicación de la ordenanza municipal que regule la habilitación de locales y no existen las que contemplan la instalación de firmas foráneas en el Departamento, situación que perjudica a los comercios locales.

El sector Vitícola manifiesta que la participación de los productores es nula así como la capacidad de asociarse entre productores y entre productores e industriales. También hay un distanciamiento entre políticos y productores. Asimismo,

señalan la carencia de políticas públicas de mediano y largo plazo que contemplen las distintas problemáticas del sector; entre otras, el avance de la urbanización sobre tierras cultivables. Este avance descontrolado tiende a perjudicar la actividad vitícola y agrícola en general, que es la que le brinda identidad al Departamento. Manifestaron que por las uvas finas obtienen un precio levemente superior respecto a las comunes que, conjuntamente con los altos costos y la menor producción por hectárea, no compensan en términos de rentabilidad. Además, existen muchos productores minifundistas que, por tener una escala de superficie muy reducida, viven a nivel de subsistencia.

Toda esta cuestión, junto con la creciente urbanización, atenta contra el perfil agroindustrial que se pretende profundizar en el Departamento. La inseguridad general está también ligada al desamparo que tienen los productores ante las inclemencias climáticas, como heladas, granizo, etc. La solución sería la implementación de un sistema de seguro agrícola.

Los Semilleros observan que existe una desarticulación de las diferentes organizaciones gubernamentales. Insisten en la cuestión del avance de la urbanización sobre tierras cultivables, la que no solo disminuye las tierras disponibles, sino que afecta la contaminación del agua de regadío, robos, etc.; y como no existe un ordenamiento en el sector, atenta contra el cruzamiento genético.

Toda esta problemática, más otras que no se exponen en este punto, transforman a las inversiones en este sector como de sumo riesgo.

El sector Hortícola expone entre otros problemas, que los productores producen lo mismo con bastante frecuencia, situación que afecta los precios y, por lo tanto, la rentabilidad de las explotaciones. También se denuncia como problema el individualismo, las altas cargas impositivas, que lo desalientan al productor. Como en el caso de los viticultores, dicen tener suma inseguridad al no disponer de un seguro agrícola.

c. De las entrevistas realizadas a los beneficiarios del Plan Manos a la Obra

De los 103 subsidios entregados por el Plan Manos a la Obra en Pocito durante el periodo 2003/2007 desde el Ministerio de Desarrollo Humano de la provincia, solo se detectaron en la encuesta preparada por el equipo, 39 casos. El resto abandonó el proyecto, hubieron cambios de domicilio sin avisar, otros emigraron a otra provincia, etc.

Los controles que se realizaron sobre los emprendedores fueron para determinar si destinaban los fondos para lo consignado en el proyecto o si recibieron alguna capacitación técnica.

IV.- CONCLUSIONES.

a. De la caracterización general de Pocito

1. Tiene más población urbana que rural
2. Significativa actividad agroindustrial.
3. La población creció entre 1991 y el 2001, aproximadamente un 30%.
4. El ajo es el tercer cultivo en importancia en Pocito, pero en la provincia es el principal productor de ajo.
4. Es el segundo productor de cebolla, después de Jáchal.
5. Tiene una economía muy diversificada que la diferencia del resto de los departamentos.
6. Por esta última razón demanda gran cantidad de mano de obra transitoria, generando marginalidad.

b. Del diagnóstico realizado desde la percepción de los sectores socio productivos.

- 1- Ausencia de políticas sectoriales que orienten, incentiven y den contención a las actividades productivas (agropecuarias, de la agroindustria y el turismo) como, así también, de servicios como el comercio, la educación, la salud y el deporte.
- 2- Desarticulación entre las distintas reparticiones de las esferas del gobierno nacional, provincial y municipal.
- 3- Incertidumbre, inseguridad, especialmente de los productores y la necesidad de una planificación que organice, articule, oriente e integre el conjunto de actividades que se desarrollan en el departamento.
- 4- Existen vastos sectores marginales en diferentes aspectos, como salud, educación, deporte, cultura, turismo, producción, industria, comercio, transporte y comunicación.
- 5- Existen políticas públicas nacionales que implementan planes, programas y proyectos sin contemplar el perfil y las tendencias socioeconómicas de los territorios locales.

6- La política pública implementada por el actual gobierno municipal de Pocito, consistente en la elaboración de la "Planificación Estratégica 2008-2020", tiende a superar todas las problemáticas enunciadas en el análisis de los problemas que acucian a los diferentes sectores del Departamento.

7- Uno de los logros ha sido la creación de la Agencia de Desarrollo Económico Local, plenamente aceptada por los diferentes sectores. A criterio del equipo debería denominarse Agencia de Desarrollo Local en razón del carácter integral de este proceso.

8- Es evidente que políticas de esta naturaleza no se pueden llevar a la práctica si no existe una fuerte decisión y apoyo del poder político local, legitimado por la participación de los distintos actores sociales.

9- Los convenios firmados con dos facultades de la Universidad Nacional de San Juan, Facultades de Ciencias Sociales y de Arquitectura, Diseño y Urbanismo, junto con la Unión Iberoamericana de Municipios, han contribuido a la elaboración de la mencionada planificación estratégica. Hay que destacar la importante vinculación entre el poder político local con el INTA, que brindó una asistencia permanente.

10- La decisión de llevar adelante una "Planificación Estratégica en Pocito", como política de Estado, ha producido un impacto significativo en otros departamentos de la Provincia, dado que algunas autoridades municipales han manifestado su interés en aplicar una similar política.

c. De la evaluación del Plan Manos a la Obra desde la perspectiva de los beneficiarios.

No se advierte en el rango considerado (2003-2007) una tendencia definida respecto a la cantidad de proyectos en funcionamiento que permita sostener la existencia de un

proceso de consolidación del Plan en términos de cobertura.

* Los proyectos de producción de bienes y servicios respondieron a la normativa del Plan en lo que respecta a la consideración del perfil agroindustrial del Departamento

* De los 103 subsidios entregados, los 39 beneficiarios detectados manifestaron que mejoraron los ingresos y consideraron positivo el Plan.

*La mayoría de los productores han logrado algunos de los objetivos propuestos, debido a que “no obtuvieron las ganancias esperadas”.

En cuanto a las características de los emprendimientos en funcionamiento se observa que:

* Predominan los emprendimientos asociativos, productores de bienes agropecuarios.

* Hay continuidad de los grupos tal como inicialmente se conformaron.

* No hubo acuerdos de organización previos a la presentación de los proyectos, debido a que éstos se constituyeron con personas conocidas (familiares y amigos) y con las que, en algunos casos, venían trabajando en la misma actividad.

* La mayoría de los emprendimientos mantienen su modalidad inicial de funcionamiento.

* La comercialización de los bienes producidos se da predominantemente dentro del Departamento, dado que las características propias del emprendedurismo limitan la escala de la producción.

* La organización administradora, el Municipio, limitó el seguimiento de los emprendimientos a la disponibilidad y funcionamiento de las máquinas entregadas. No se dio capacitación técnica en producción y en gestión, tal como lo contempla en Anexo I de la Operatoria del Plan (Res. N° 192-2006 de la Secretaría de Políticas Sociales y Desarrollo Humano).

V. Recomendaciones.

1. El Área de Producción del municipio debiera contar con presupuesto propio y con un staff permanente de técnicos y profesionales vinculados al perfil agroindustrial del departamento (ingenieros agrónomos, enólogos, sociólogos, etc.). De este modo podría satisfacerse la demanda de capacitación y asistencia productiva tanto a los beneficiarios del Plan Manos a la Obra como a productores en general, a efectos de mejorar la calidad de la producción cumpliendo las normas exigidas por un mercado cada vez más competitivo.

2. Promover la vinculación del sector empresarial privado (economía formal) con los emprendimientos socios productivos de la economía social, a los efectos de incorporar a estos últimos como proveedores de cadenas productivas y de comercialización de bienes y servicios de la economía formal. Una forma podría ser a través de exenciones impositivas a los agentes de la economía formal.

3. El municipio debiera implementar un sistema de relevamiento y análisis de información respecto de áreas críticas productivas e impactos en la mejora de ingresos mediante los proyectos socio productivos del gobierno, tal como los del Plan Manos a la Obra, Mejor Trabajo, etc. Para tal propuesta, el municipio debiera vincularse y contar con el apoyo de otras entidades del sector público (Ej. INTA), del sector privado (Ej. Cámaras empresariales industriales, comerciales, cooperativas, etc.) y del sector de la sociedad civil (Ej. ONG, asociaciones voluntarias, ambientalistas, etc.).

4. El municipio debiera potenciar las articulaciones actuales con organizaciones idóneas para brindar asistencia técnica y capacitación, según las necesidades de la demanda local, por Ej. profesionales del Área de Comercio Exterior, INTA, universidades, empresas, etc.

5. Establecer normativas municipales (ordenanzas, disposiciones, etc.) que den sustentabilidad política-jurídica y continuidad a los procesos de desarrollo local iniciados como Política de Estado.

6. La gestión municipal de Pocito debiera continuar con el proceso de desarrollo local, sin dejar de lado las políticas de asistencia, que se diferencia del asistencialismo, de promoción de las capacidades, profundizar el desarrollo productivo, e incentivar la participación de entidades de los sectores público, privado y sociedad civil.

7. Los municipios debieran acrecentar sus fondos provenientes de la ley de Coparticipación Municipal, en razón de las nuevas funciones y competencias asignadas (salud, educación, seguridad, promoción productiva y empleo) a partir de la década de los "90, como consecuencia del proceso de descentralización y reforma del Estado. Complementar este presupuesto con otros fondos tales como, retenciones al sector productivo exportador, con excepción de los sectores pertenecientes a la economía social, cooperativas, mutuales, etc., nuevos tributos por servicios indirectos a sectores privilegiados como barrios cerrados residenciales y una tasa segmentada progresiva a sectores que obtienen rentas extraordinarias por el uso de la infraestructura municipal (turismo de alta gama, actividades mineras y petroleras) y al capital concentrado.

8. Propender a la articulación vertical y horizontal de la multiplicidad de planes y programas de desarrollo local que, desde la instancia nacional, tienen su anclaje provincial y/o local. Esta recomendación se basa en la fragmentación que se observa entre las reparticiones locales y de estas con las nacionales, lo que impide una acción coordinada que garantice un desarrollo integral de los territorios, a la vez que una optimización de los recursos económicos, financieros y humanos afectados a tal fin.

9. Evaluar la necesidad de una contraprestación en el área productiva de quienes perciben la Asignación Universal por Hijo. En Pocito, si bien existe una gran demanda de mano de obra para trabajos vinculados a la agricultura, esta medida hizo que muchos trabajadores, particularmente con familias numerosas, evaluaran como más conveniente no trabajar, generando un vacío ocupacional que algunos productores resolvieron mecanizando y automatizando actividades de demanda intensiva de mano de obra.

10. A partir de la concepción del desarrollo local como política provincial, establecer relaciones inter departamentales consistente en vincular en redes micro regiones establecidas sobre la base de perfiles productivos semejantes y complementarios. Esto permitiría aumentar la capacidad de negociación, obtención de créditos, gasto público y regulación del sector privado concentrado, para lo cual es necesario otorgar a las organizaciones que conformen microrregiones, formas jurídicas que les den potestad para ser sujeto de crédito. Tales redes entre productores departamentales debiera extenderse a todo el ámbito nacional formando redes interprovinciales.

11. Establecer indicadores (cuanti y cualitativos) para la evaluación del cumplimiento de los objetivos del Plan Manos a la Obra.

VI.- BIBLIOGRAFÍA CITADA.

1. ALBURQUERQUE, F. (1996) *Desarrollo Económico Local y Distribución del Progreso Técnico*. ILPES, Santiago.
2. BERGER Y LUCKMANN (1978) *La construcción social de la realidad*. Amorrortu, Buenos Aires.
3. CORTÍNEZ, Pedro, Eduardo VARGAS, María de las Mercedes MÁRQUEZ, Silvia Olivera, Alberto Atencio (2002) *Alteraciones Ambientales en el Medio Rural*. IISE, FACSO, UNSJ.
4. GRAMSCI, Antonio en TOLEDO, Nora E. (1996) "Una aproximación al concepto de política" en Revista de la Facultad de Ciencias Sociales. Año 9, N° 19, San Juan.
5. GALOPÍN, G. (1986) *Recursos Naturales Renovables, Ecología e Ideología* en Revista Comercio Exterior, México.
6. MANHEIM, Karl (1958). *Ideología y Utopía*. Madrid, Aguilar.
7. MANZANAL, Mabel, Mariana ARZENO y Beatriz NUSSBAUMER (Compiladoras) (2007): *Territorios en construcción. Actores, tramas y gobiernos: entre la cooperación y el conflicto*. Fundación Centro Integral Comunicación, Cultura y Sociedad – CICCUS. Buenos Aires.
8. PICHÓN RIVIERE, E. (1985) en TOLEDO, Nora, E (1996) *Una aproximación al concepto de política* en Revista de la Facultad de Ciencias Sociales. Año 9, N° 19, San Juan.

BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA.

1. ACHV. (1997) *Instrumentos para la Dirigencia Social de Base*. Unidad Temática 4, Ficha.
2. ASTINE, Enrique y Edgardo VENTURINI (Compiladores) (2001) *Agenda: y las perspectivas del Desarrollo Sustentable*. Editor Arq. Halac, Raúl, Argentina.
3. BOULLÓN, Roberto C. (2003) *Ecoturismo, Sistemas Naturales y Urbanos*. Ediciones Turísticas.
4. BURÍN, David y Ana Inés HERAS (Compiladores) (2007) *Desarrollo Local. Una respuesta a escala humana a la globalización*, Fundación Centro Integral Comunicación, Cultura y Sociedad -CICCUS, Buenos Aires.
5. HAYNING, Klaus (1982) en Revista de la CEPAL, N° 16.
6. CEPAL (1998) *Manual de Desarrollo Local*. ILPES, Santiago de Chile.
7. CORAGGIO, José Luis (2005) *Economía del trabajo: Una alternativa racional a la incertidumbre*, Ficha Bibliográfica del Módulo 1 del Curso de Postgrado en Economía Social y Desarrollo Local, Universidad Nacional de General Sarmiento.
8. CORAGGIO (1989) *La especialidad social y el concepto de región* en CORAGGIO y FEDERICO, Alberto y M. SABATÉ (2005) "Teoría y práctica del desarrollo local". Ficha Bibliográfica del Módulo 6 del Curso de Postrado en Economía Social y Desarrollo Local, Universidad Nacional de General Sarmiento, Buenos Aires.
9. FERNÁNDEZ, Roberto (1994) *Teoría y Metodología de la Gestión Ambiental del Desarrollo Urbano*. Vol.1, CIAM, FAUD, UNMDP, Mar del Plata.
10. MONTES, José M. y E. LEFF (1986). *Perspectiva ambiental del desarrollo del conocimiento* en LEFF, E. (Coordinador) Ob.cit.
11. MURMIS, Miguel (1992) *Tipología de pequeños productores campesinos en*

América en WOLF. E. y otros "Sociología Rural Latinoamericana". Centro Editor de America. Latina, Bs. Aires.

12. NASELLI, César y MONTANER (1999) *Los nuevos paradigmas de la ciencia*, Editorial Donn S.A., Buenos Aires.

13. NAREDO, José M. (1999) *Sobre el origen, el uso y el contenido del término sostenible. Programa de ciudades sustentables*. PNUMA– ONU.

14. SILVA LIRA, I. (2000) *Desarrollo Económico Local y Descentralización: Aproximación a un Marco Conceptual*. CEPAL, Santiago. Chile.

15. VÁZQUEZ BARQUERO, A. (2000) *Desarrollo Económico Local y Descentralización: Aproximación a un Marco Conceptual*. CEPAL, Santiago.

16. VUOTTO, Mirta (Coordinadora) (2007) *La Co-construcción de Políticas Públicas en el Campo de la Economía Social*. Prometeo Libros, Buenos Aires.