

XI INTI International Conference La Plata 2012

Equipo TAG Territorios Posibles UNLP-CONICET y Universidades asociadas del GDRI
Groupe de Recherche CNRS INTI International Network of Territorial Intelligence
Instituto IdhICS, Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, Universidad Nacional de La Plata - CONICET

EL OBSERVATORIO DE INTELIGENCIA Y DESARROLLO TERRITORIAL, HERRAMIENTA PARA LA INNOVACIÓN EN PROCESOS DE PLANIFICACIÓN TERRITORIAL EN MUNICIPIOS DE LA PROVINCIA DE JUJUY

María Elena Godoy¹
Gladys E. Molina²
Ignacio F. Bejarano¹
Gabriela E. Bejarano¹
Maximiliano F. Quinteros¹
Gisela Leguizamon¹

Resumen

El municipio es considerado como un espacio donde sus habitantes comparten no sólo el territorio sino también los problemas y los recursos existentes. La institución municipal –como gobierno local- es el ámbito en el cual se toman decisiones sobre el territorio, que implican a sus habitantes. En cuanto a los actores, estos pueden ser funcionarios, empleados y la comunidad (individual y organizada en ongs), todos aportan sus conocimientos y valores, pero tienen diferentes intereses y diferentes tiempos. Vinculada a las decisiones, encontramos que la forma en que se gestiona la información territorial, es determinante si se pretende apuntar hacia acciones con impacto positivo, y sustentables en lo ambiental y en el tiempo.

Este trabajo toma tres municipios: San Salvador de Jujuy, capital de la provincia localizada en los Valles Templados; San Pedro de Jujuy, principal municipio de la región de las Yungas y Tilcara en la Quebrada de Humahuaca.

El aporte de la Inteligencia Territorial, a través del observatorio OI DT e, permite analizar los modos de gestión de la información, especialmente mediante el uso de las tecnologías de la información y comunicación (pagina web municipal, equipamiento informático en las oficinas, estrategias de comunicación y vinculación con la población) y mediante la organización de las estructuras administrativas (organigrama) por las cuales circula la información municipal. Además, con la participación enriquecedora de equipos multidisciplinarios en las diferentes etapas. Se busca, a partir de un diagnóstico, generar estrategias para la introducción de innovaciones con los propios actores municipales, a partir de las situaciones y modos culturales propios de cada lugar, incorporando los marcos conceptuales de la Inteligencia Territorial. En este sentido el OI DT e al

1 Departamento Académico San Salvador, Universidad Católica de Santiago del Estero. Lavalle 333 (4600) S.S. de Jujuy. Tel: 54-0388-4236139. E-mail: mgodoy@ucse.edu.ar - megzar@yahoo.com

2 CONICET-Universidad Nacional de Cuyo, gemoli@ffyl.uncu.edu.ar - gmolina@lab.cricyt.edu.ar

promover el entendimiento entre los actores, institucionales y la sociedad, facilita la coordinación de diferentes intereses propiciando la toma de decisiones por acuerdos. Asimismo, el método Portulano, puede orientar la introducción de innovaciones en la coordinación de la información cartográfica, para que las diferentes oficinas puedan complementar sus aportes y la comunicación hacia fuera de la institución. En la fase de diagnóstico, se aplicaron entrevistas a informantes claves, se realizó un workshop con técnicos de planta permanente y funcionarios de áreas que manejan información territorial, y de planificación. También por la importancia de la capacidad instalada de recursos humanos, se analizó el nivel de instrucción y la capacitación con que cuenta el personal de planta permanente de cada área.

Se observa que las acciones de planificación territorial en estos municipios están limitadas por la capacidad tecnológica y de recursos humanos, también por la vinculación con otros agentes decisores en el territorio. La información territorial se presenta fragmentada, solapada o faltante, la preocupación se centra en el registro de ingresos por rentas y de los egresos.

Palabras clave: OIDTE- planificación - municipios - Jujuy.-

THE OBSERVATORY OF INTELLIGENCE AND TERRITORIAL DEVELOPMENT, TOOL FOR INNOVATION IN PROCESSES OF TERRITORIAL PLANNING IN MUNICIPALITIES OF THE PROVINCE OF JUJUY

Summary

The municipality is considered as a space where its inhabitants share not only territory but also the problems and existing resources. The municipal institution - such as local government - is the area in which decisions are taken on the territory, involving its inhabitants. As for the actors, these may be officials, employees and the Community (individual and organized in NGOs), all contributing their knowledge and values, but have different interests and different times. Linked to the decisions, we find that the way in which the territorial information, are managed is crucial if it is to target actions with positive and sustainable impact on environmental issues and time.

This work takes three municipalities: San Salvador de Jujuy, capital of the province located in the temperate valleys; San Pedro de Jujuy, main town of the Tilcara in the Quebrada de Humahuaca and the Yungas region.

The contribution of the Territorial Intelligence is at Observatory OIDTE, analyzing the modes of information management, especially through the use of information technologies and

communication (page municipal website, computer equipment in offices, linking with the population and communication strategies) and through the Organization of administrative structures (organization chart) which circulates the municipal information. In addition, involving multidisciplinary teams enriching at different stages. Its search based on a diagnosis, generating strategies for the introduction of innovations with the actors themselves municipal situations and cultural modes of each place, through the incorporation of the Territorial Intelligence, conceptual frameworks. In this sense Observatory OITeD to promote understanding between the actors, institutional and society, facilitates the coordination of different interests promoting decision-making by agreements. The Portulano method, it can guide the introduction of innovations in the coordination of cartographic information, that different offices can complement their contributions and communication out of the institution. In the diagnostic phase, interviews were conducted with key informants, conducted a workshop with permanent plant technicians and area officials who manage land information and planning. Also by the importance of the installed capacity of human resources, the level of education and training available to the permanent staff of each area was analyzed.

It notes that the actions of planning in these municipalities are limited by the technological and human resources, also linking with other decision-makers in the territory. Territorial information is fragmented, overlapped or missing, concern focuses on the register of income by income and outflows.

Key words: OITeD – planning –municipalities- Jujuy

Introducción

En el presente trabajo se sintetizan algunos avances logrados a partir de la propuesta generada desde el proyecto de investigación: “La gestión del territorio en los municipios de la provincia de Jujuy. El manejo de la información y la capacidad tecnológica, como base para una efectiva planificación territorial en San Salvador de Jujuy, San Pedro y Tilcara”, a partir del cual se fueron generando una serie de acciones trabajadas con los municipios en estudio.

Considerando que el objetivo general del proyecto proponía: “Analizar los mecanismos de planificación territorial proyectados y/o implementados por los municipios de San Salvador de Jujuy, San Pedro y Tilcara, su vinculación con el tratamiento de la información territorial, a nivel intra municipal y hacia el exterior de los mismos”, se fue estudiando la posibilidad de construcción

de un espacio innovador y de apoyo a la planificación de los municipios, con la iniciativa de creación de un Observatorio de Inteligencia y Desarrollo Territorial (OIDTe).

Se planteó como objetivo general del OIDTe: “Optimizar la gestión de la información municipal, de proyectos y acciones de desarrollo socio económico y ambientales con implicancia territorial”, valorando que conforme al diagnóstico previo realizado en cada municipio, presentan cierta similitud en problemáticas y necesidades.

Análisis de los actores, lugares, procesos y de componentes de la IT.

Considerando el sistema territorial con todos los componentes en diferentes niveles de análisis, es indudable la interacción de los mismos y de qué manera se complementan e influyen, como se sintetiza en la Figura 1:

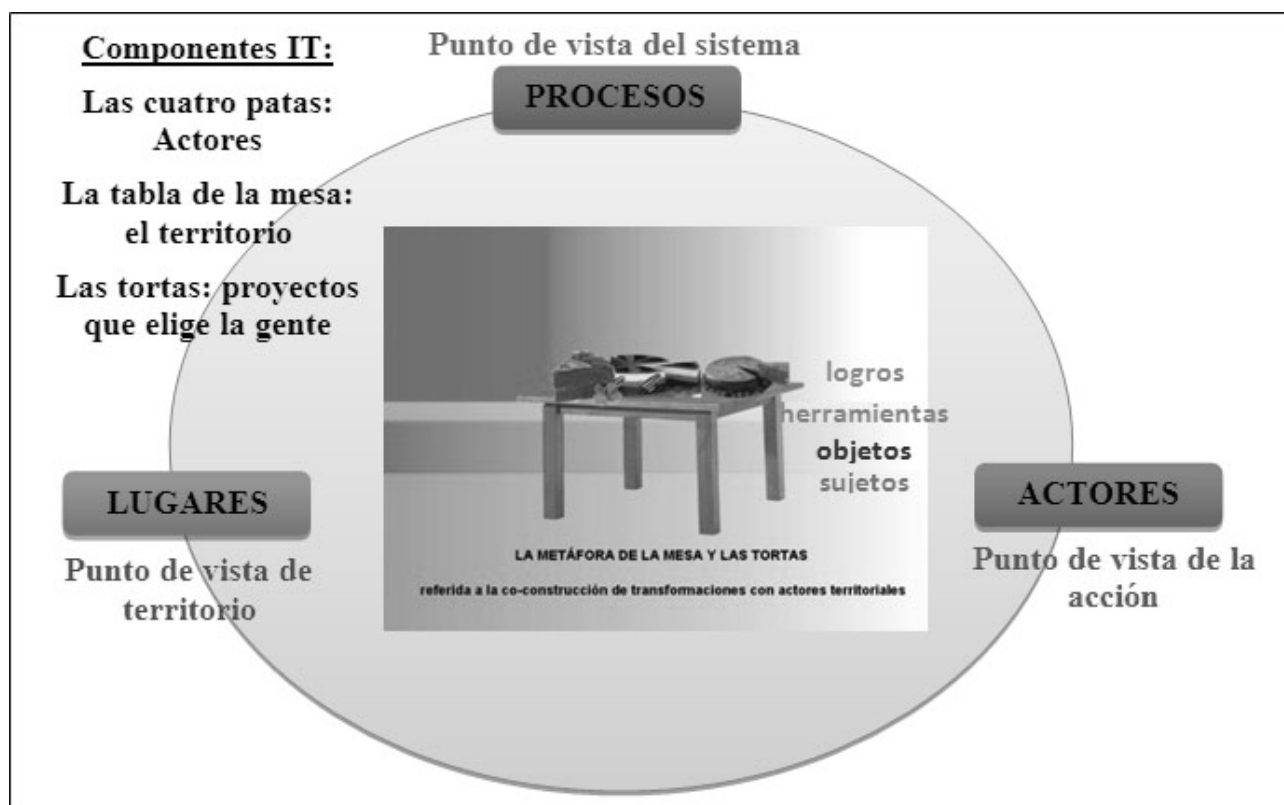


Figura 1: Interacción de la triada social y los componentes de la Inteligencia Territorial (IT) en el sistema territorial. Fuente: elaboración propia en base a Bozzano H. (2009 y 2011)

A continuación se analiza sintéticamente la “triada social”, y cómo la concreción del OIDTe en los

municipios, puede generar un espacio de innovación para el desarrollo.

Los lugares

La provincia de Jujuy presenta variadas condiciones naturales y culturales en su territorio, se divide en cuatro regiones, Valles Templados, Yungas (Ramal), Quebrada de Humahuaca y La Puna, diferenciándose por las características naturales, culturales y el peso demográfico de cada una. En esta provincia, la mínima unidad político administrativa es el municipio y las comisiones municipales³.

En particular se puede caracterizar sintéticamente a cada uno de los gobiernos locales estudiados en:

San Salvador de Jujuy, localizado en los Valles Templados, ciudad capital y principal municipio de la provincia, posicionado desde hace varias décadas como “centro primado” y eje articulador de la red y medios de transporte. Población 258.569 habitantes (Censo 2010) y con una densidad demográfica de 270 hab/ km². El perfil económico del municipio está determinado por su rol de ciudad con funciones predominantemente político -administrativas, financieras y de servicios.

³ De acuerdo al Artículo 183 de la Constitución Provincial, en Jujuy se constituyen en municipios aquellas localidades que superan los tres mil (3000) habitantes. políticamente el territorio provincial está conformado por dieciséis (16) departamentos, veintiún (21) municipios y treinta y ocho (38) Comisiones Municipales de Primera y Segunda Categoría, según el número de habitantes.

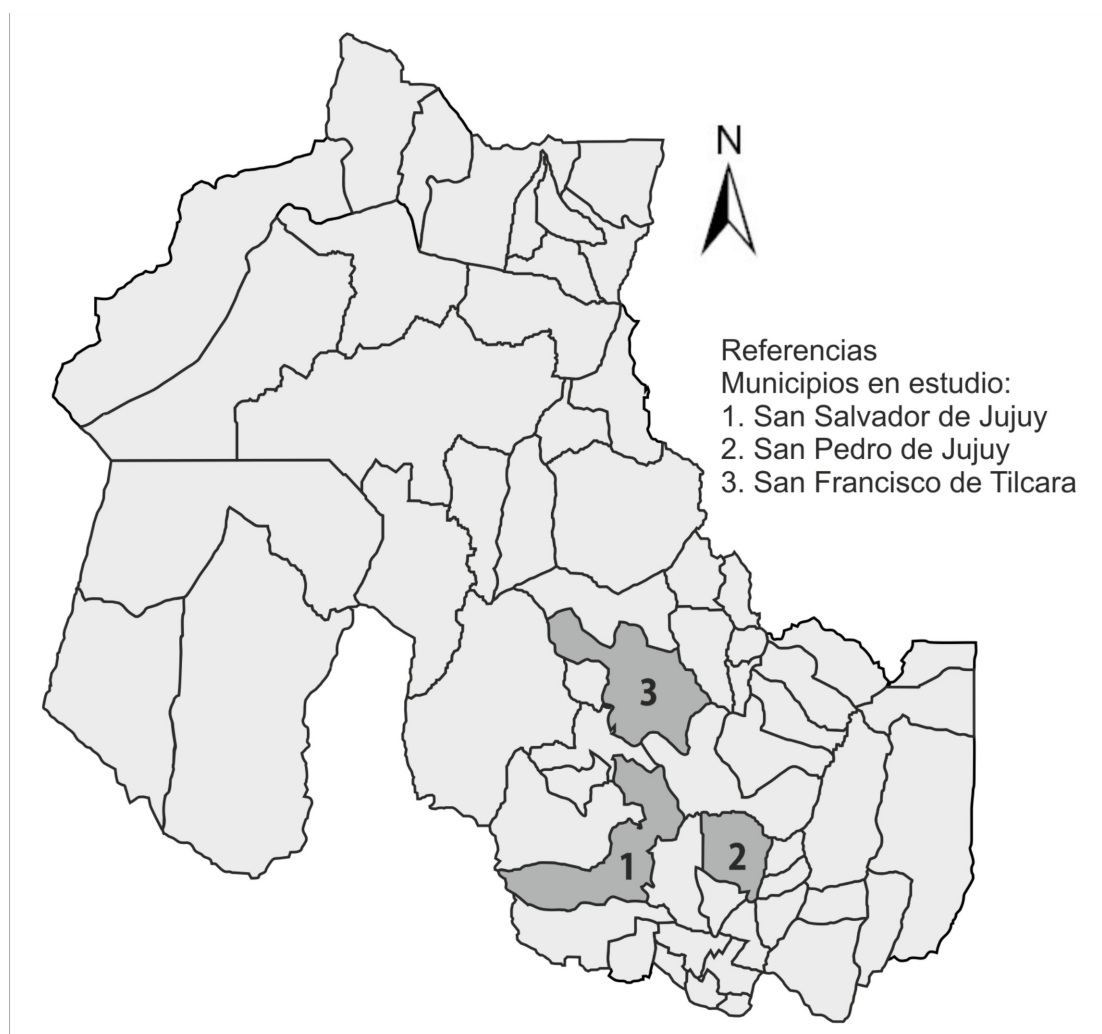


Figura 2: Municipios en estudio S. S. de Jujuy, San Pedro de Jujuy y San Francisco de Tilcara.
Fuente: Elaboración propia

San Francisco de Tilcara, localizado en la Quebrada de Humahuaca, es el segundo en crecimiento poblacional de esta región, con 7.380 habitantes (Censo 2010) y con una densidad demográfica media de 6,4 hab/km². El perfil económico actual es el de municipio turístico, con una creciente oferta del sector de comercio y de servicios, aunque hasta hace una década atrás este perfil se diluía con la actividad hortícola y de ganadería de subsistencia.

El giro vertiginoso de perfil económico se registra a partir del año 2003 acompañando el cambio generado por la declaración de la

Quebrada de Humahuaca como “Patrimonio de la Humanidad”, que promovió entre otros cambios, el incremento de las plazas de alojamiento entre los años 2004 y 2009 en un 247 %, de 1.097 a

2.718 plazas (datos del Observatorio Turístico de la provincia)

San Pedro de Jujuy, localizado en la región de las Yungas, principal municipio de la esta región, con 60.816 habitantes (2010)⁴, con una densidad de 43 hab/km², el perfil económico de este municipio es de ciudad de comercio y servicios (principalmente salud, financieros y educativos).

Los actores

En los tres municipios los actores con influencia en las decisiones territoriales son variados: ONGs, centros vecinales, cámaras de diferentes actores económicos y universidades, entre otros. Entre los actores políticos, se destacan los intendentes, por su rol de ejecutores de políticas públicas. En este sentido, sobre el devenir político en los municipios, desde el retorno a la democracia, los municipios elijen sus propias autoridades a través del voto de sus ciudadanos, con periodos de gobierno de cuatro años.

En el municipio de San Salvador de Jujuy, a partir de las primeras elecciones comunales del año 1987, se sucedieron intendentes de tres partidos políticos: 1) Movimiento Popular Jujeño (agrupaba también sectores del Partido Radical), 2) Partido Radical, en tres periodos consecutivos, 3) en el año 2003 gana la intendencia el Partido Frente para la Victoria Peronista, siendo hasta ahora el único gobierno justicialista en este municipio. En el año 2007 gana nuevamente un intendente Radical quien gobierna actualmente al ser reelecto en las elecciones de 2011.

En el caso de San Francisco de Tilcara, se presenta una situación particular, desde el retorno de la democracia, luego de gobiernos Justicialistas, desde el año 1992 hasta la fecha un mismo intendente de origen radical gobierna la ciudad, habiendo sido reelecto consecutivamente.

En San Pedro de Jujuy, desde 1987 se han sucedido intendentes de diferentes sectores políticos. En 1987 gana una Intendente de la Unión Cívica Radical, en 1991 asume un intendente del partido justicialista, el mismo es reelecto en el año 1995. En el año 1999, es electo un candidato radical. En 2003, gana la intendencia el partido municipal, Partido Popular San Pedreño. En el año 2011 gana el candidato del Frente para la Victoria Peronista, el cual suma su cuarto mandato en la ciudad

Con respecto a la participación de otros actores de la comunidad en la construcción de políticas y en la toma de decisiones, se destaca San Salvador de Jujuy, con la implementación y funcionamiento actual del “Consejo Asesor de Planificación”, un espacio multisectorial de opinión y

⁴Fuente: datos provisorios de población Censo 2010, Dirección provincial de planificación, estadística y censo, Jujuy.-

discusión de problemáticas y de políticas municipales. En los municipios de Tilcara y San Pedro de Jujuy, esta etapa de construcción de gobernanza se encuentra incipiente.

Los procesos: aportes del OIDTE a la planificación territorial

Los “procesos” comprenden una variada gama de proyectos, planes y acciones, que se van propiciando desde diversos componentes del complejo sistema territorial y son los que van determinando la magnitud de los cambios. Los procesos son generados por diversos actores, a partir del conocimiento (información, datos, comprensión) acerca de la realidad (escenario presente) y de la necesidad de cambios visualizada (escenario futuro, deseado). A su vez, la información y su gestión, son claves para proponer y motorizar cambios, el OIDTe como espacio institucionalizado, en donde se gestionan los proyectos consensuados con la comunidad, y se fortalece la participación de las instituciones de la sociedad, con el aporte del ámbito académico científico, es una herramienta de apoyo a la planificación. Siguiendo a Pichardo Muñoz, (1997), la planificación del territorio considerada como un proceso que requiere selección y diseño de las acciones a realizar, para el logro de determinados objetivos de desarrollo sustentable, involucra necesariamente información de componentes del escenario a planificar.

En los municipios en estudio, se observó la necesidad de contar con el observatorio OIDTe, que propicie el relevamiento y gestión de información, estudio de las problemáticas multivariadas, seguimiento de los planes de Ordenamiento Territorial, y monitoreo de la ejecución de los mismos. Por ello, la concreción del observatorio OIDTe se constituye en una innovación capaz de generar un impacto positivo importante como soporte nuevo a los equipos de la gestión municipal.

La estrategia digital como motor para desarrollar Gobernanza

La Estrategia Digital, como política pública de desarrollo, mediante el uso de TICS, tiene entre sus prioridades la digitalización de los municipios, por cuanto éstos tienen el rol de atención directa de las necesidades y requerimientos de la sociedad. Se puede estudiar el nivel de digitalización de cada municipio considerando su realidad tecnológica y el grado de desarrollo de su sitio web municipal. En este caso se analizó la realidad tecnológica municipal, a través de entrevistas y encuestas a intendentes, secretarios y empleados de los tres municipios. Se indagó acerca del vínculo entre el uso de las TICs y la mejora de la gobernabilidad local a través de los indicadores:

disponibilidad y uso de distintas tecnologías en los municipios, infraestructura tecnológica, caracterización del área de informática y financiación, valoración de TICs, barreras para la incorporación de TICs y uso de aplicaciones para la gestión interna.

Para poder comparar el nivel de desarrollo de gobierno electrónico (un indicador de Gobernanza), de cada uno de los municipios en estudio, se analizaron variables de un índice designado “**e-Valor**”, con variables que muestra la Figura 3.

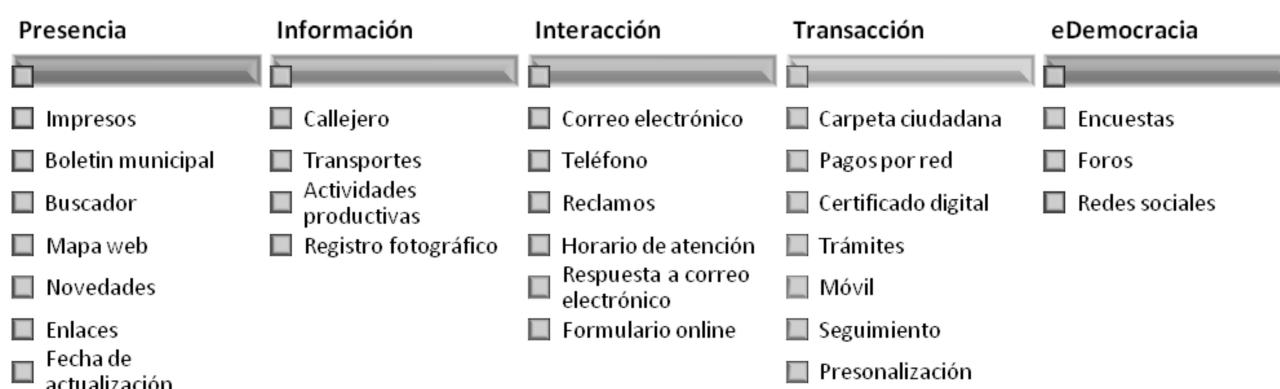


Figura 3: Modelo de desarrollo de e-servicios municipales, los 5 indicadores

Como síntesis se puede afirmar que actualmente, el uso de las TICs fue implementado aproximadamente en un 57 % de las secretarías municipales. Sólo el 14 % posee un área de informática, en los restantes, sólo existe una persona encargada de informática. Estas áreas tienen como principal función la mantención de las aplicaciones y computadores que operan en el municipio, las áreas y las inversiones asociadas, no se encuentran financiadas en un 60%.

A modo de conclusiones

La puesta en marcha de un OIDTe, en los casos en estudio, requiere de cambios operativos, las dificultades planteadas difieren de acuerdo a las limitaciones que presenta cada municipio y sobre todo por el estilo de gobierno de cada intendente. El avance logrado dentro de la iniciativa OIDTe en estos municipios, está dado en primer lugar por el diagnóstico realizado en las diferentes áreas de la estructura municipal. También, a través de los Workshops, se propició una visión clara del valor que tiene la sistematización de información de las diferentes áreas, incorporando nuevas herramientas y facilitando la disponibilidad e intercambio de datos para los proyectos. Por último se suma la iniciativa de capacitación de agentes municipales, en temas como manejo de TICs,

comunicación gubernamental, imagen corporativa y planificación territorial.

A partir del informe final del proyecto "La gestión del territorio en los municipios de la provincia de Jujuy. El manejo de la información y la capacidad tecnológica, como base para una efectiva planificación territorial en San Salvador de Jujuy, San Pedro y Tilcara", se armó desde el equipo del proyecto, con el aporte de información de los municipios, una base de datos para que cada municipio, desde un área seleccionada continúe con la gestión de información. Los pasos posteriores comprenden el trabajar en un espacio de discusión de problemáticas planteadas, propuestas, planes, proyectos y acciones a llevar a cabo.

Bibliografía

- Bozzano, Horacio (2009) Territorios posibles. Procesos, Lugares y actores. Editorial Lumiere.
- Bozzano, H. (2009a): Cartografías: El Método *Portulano*. Mapas atractivos donde se justifique trabajar con mapas. ENTI International Conference, Università di Salerno.
- Bozzano, H. (2009b): Territorios: El Método *Territorii*. Real, vivido, legal, pensado, posible. ENTI International Conference, Università di Salerno.
- Chadwick, George F. (1973) Una visión sistémica del planeamiento, Gili, Barcelona.
- Constitución de la Prov. de Jujuy. Imprenta del Estado (1986), San Salvador de Jujuy.-
- Esteves, José. (2005) Análisis del Gobierno Electrónico Municipal en España. Working Paper, Instituto de Empresa.
- Molina, Gladys y Furlani de Civit María E (coord.) (2005), Teoría, Método, Práctica, Proceso metodológico para la toma de decisiones en un territorio local, Mendoza, INCIHUSA. CONICET. (356 p).
- Pujadas R., Font J. (1998) Ordenación y Planificación Territorial, Editorial Síntesis, Madrid.
- Sedevich Ana, (2008), "La información municipal en las estructuras administrativas", en Molina, Gladys (coord.) Territorio y gestión municipal. Pautas de gestión territorial hacia un municipio innovador. INCIHUSA-CONICET. (260 p). Mendoza.
- Bejarano Gabriela E., Godoy Maria .E. y Quinteros Maximiliano (2012), El Uso de Tics y el desarrollo de Servicios de Gobierno Electrónico en los Portales web en Municipios de la Provincia de Jujuy, IV Simposio Internacional de Investigación Ed.UCSE-DASS. Jujuy.-

Otras fuentes de información

- Intendentes, Secretarios, Directores y Empleados de los municipios de San Salvador de Jujuy, San Pedro de Jujuy y San Francisco de Tilcara.
- Dirección Provincial de Planificación, Estadística y Censo de la provincia de Jujuy.
- Encuestas y entrevistas realizadas a los actores municipales en diferentes instancias.