



# Rivar

REVISTA IBEROAMERICANA DE  
VITICULTURA, AGROINDUSTRIA  
Y RURALIDAD

Editada por el Instituto  
de Estudios Avanzados de la  
Universidad de Santiago de Chile

## MAPEO DE ACTORES PARA EL ORDENAMIENTO DE INTERFASES URBANO- RURALES EN TIERRAS SECAS



*Stakeholder Mapping for Urban-rural Interface  
Management in Drylands*

*Mapeamento de atores para o ordenamento de interfaces  
urbano-rurais em terras secas*

**Vol. 11, N° 31, 38-55, enero 2024**

ISSN 0719-4994

Artículo de investigación

<https://doi.org/10.35588/rivar.v10i31.6097>

**Ana María Blanco Ávila**

Instituto Regional de Planeamiento y Hábitat y CONICET

San Juan, Argentina

**ORCID** 0000-0002-7617-4766

[anablanca@conicet.gov.ar](mailto:anablanca@conicet.gov.ar)

### Recibido

28 de abril de 2023

### Aceptado

29 de septiembre de 2023

### Publicado

Enero de 2024

### Cómo citar

Blanco Ávila, A.M. (2024). Mapeo de actores para el ordenamiento de interfaces urbano-rurales en tierras secas. *RIVAR*, 11(31), 38-55, <https://doi.org/10.35588/rivar.v10i31.6097>

## ABSTRACT

Stakeholder mapping is used as a tool to identify social relations and develop management strategies, but its inclusion in land-use planning has not yet acquired relevance. This article reflects on the usefulness of this technique to express the multi-actor nature that characterizes urban-rural interface territories and to elaborate linkage proposals that facilitate the implementation and sustainability of alternative territorial projects. It is argued that identifying the heterogeneity of actors is fundamental to think of strategies to mitigate the environmental impacts of urban encroachment on rural and natural areas, while an intermunicipal territory of urban-rural interface of the San Juan Metropolitan Area is presented as a case study. The results include the individualization of the general scheme of alliances and coalitions among actors, the clarification of the channels of influence among them and the visibility of the spaces of power in which they participate. The identification of the relational system of actors in interface territories through mapping is useful in the design of public policies aimed at mitigating urbanization processes in rural and natural areas.

### KEYWORDS

urban development, arid zone, social participation, regional planning, sustainable development.

## RESUMEN

El mapeo de actores es empleado como herramienta para identificar relaciones sociales y elaborar estrategias de gestión, aunque su inclusión en el ordenamiento territorial no adquiere aún relevancia. Este artículo reflexiona sobre la utilidad de la técnica de mapeo de actores para expresar la multiactorialidad que caracteriza a los territorios de interfase urbano-rural y elaborar propuestas de vinculación que faciliten la implementación y sostenibilidad de proyectos territoriales alternativos. Se sostiene que identificar la heterogeneidad de actores es fundamental para pensar en estrategias que mitiguen los impactos ambientales del avance urbano sobre áreas rurales y naturales, en tanto se presenta como caso de estudio un territorio intermunicipal de interfase urbano-rural del Área Metropolitana de San Juan. Entre los resultados destacan la individualización del esquema general de alianzas y coaliciones entre actores, la clarificación de los canales de influencia entre sí y la visibilización de los espacios de poder que participan. La identificación del sistema relacional de actores en territorios de interfase mediante mapeos resulta de utilidad en el diseño de políticas públicas conducentes a mitigar los procesos de urbanización sobre áreas rurales y naturales.

### PALABRAS CLAVE

desarrollo urbano, zona árida, participación social, planificación regional, desarrollo sostenible.

## RESUMO

O mapeamento de atores é empregado como ferramenta para identificar relações sociais e elaborar estratégias de gestão, embora sua inclusão no ordenamento territorial ainda não adquiere relevância. Este artigo reflexiona sobre a utilidade da técnica de mapeamento de atores para expressar a multiactorialidade que caracteriza aos territórios de interface urbano-rural e elaborar propostas de vinculação que facilitem a implementação e sustentabilidade de projetos territoriais alternativos. Plateia-se que identificar a heterogeneidade de atores é fundamental para pensar em estratégias que mitiguem os impactos ambientais do avanço urbano sobre áreas rurais e naturais, em tanto apresenta-se como caso de estudo um território intermunicipal de interface urbano-rural da Área Metropolitana de San Juan. Entre os resultados destacam a individualização do esquema geral de alianças e coalições entre atores, a clarificação dos canais de influência entre uns e outros e a visibilização dos espaços de poder que participam. A identificação do sistema relacional de atores em territórios de interface mediante mapeamentos resulta de utilidade no design de políticas públicas conducentes a mitigar os processos de urbanização sobre áreas rurais e naturais.

### PALAVRAS-CHAVE

desenvolvimento urbano, zona árida, participação social, planificação regional, desenvolvimento sustentável.

## Introducción

La urbanización continúa siendo uno de los fenómenos más transformadores del siglo XXI. Si bien la tendencia global de expansión urbana estuvo temporalmente ralentizada por la pandemia de Covid-19, se prevé que la población urbana del año 2021 crecerá del 56% al 68% para el año 2050 (Naciones Unidas, 2022). Además, se estima que, en los próximos quince años, se producirá tanta área urbanizada como en los últimos 6.000 años dado el patrón de crecimiento disperso consolidado a escala global (Lanfranchi, 2017).

Esta dinámica ejerce presión sobre las áreas periféricas de los aglomerados, avanza sobre sistemas productivos y provoca transformaciones en los bordes urbano-rurales, lo que genera, en muchos casos, altos grados de riesgo social y ecológico (Lanfranchi et al., 2018). Dicho escenario adquiere mayor criticidad en tierras secas, ya que se acentúa la desertificación y afecta la sustentabilidad ecológica del territorio y las condiciones de vida de la población (Abraham, 2002).

En este contexto, cobra relevancia la implementación de procesos de ordenamiento territorial tendientes a orientar las acciones con impacto territorial hacia un desarrollo integrado, sustentable y equitativo. Sin embargo, a menudo estas iniciativas no contemplan suficientemente la diversidad de actores sociales que operan en la producción de los territorios de interfase urbano-rural en tanto ámbitos donde las transformaciones territoriales, debido a la expansión urbana adquieren espacial relevancia. Lo anterior redundará en políticas públicas de carácter territorial que, tras desconocer a quienes participan en la producción del territorio de borde, acentúan la crisis ecológica y la desigualdad social que caracteriza a tales territorios (Galafassi, 2013).

El ordenamiento sostenible de territorios de transición urbano-rural precisa abordajes que reconozcan posiciones de poder desiguales, incluyan las voces de todos los actores e indaguen en procesos de articulación organizativa e institucional. Desde tal perspectiva, el presente artículo propone reflexionar acerca del empleo del mapeo de actores como herramienta en los procesos de ordenamiento territorial, para permitir dar cuenta de la diversidad de actores presente en los territorios de interfase urbano-rural en tierras secas. Advertidas las relaciones de complementariedad o conflicto entre actores en torno a una problemática territorial concreta, es posible elaborar propuestas de vinculación y consolidación de sinergias que contribuyan a la implementación y permanencia en el tiempo de proyectos y programas de carácter territorial.

A tal fin, se presenta parte del análisis realizado en el marco de una tesis de posgrado<sup>1</sup> donde la propuesta de rehabilitación territorial se presenta enmarcada en una política intermunicipi-

---

1 La tesis de posgrado en Gestión del Desarrollo Urbano y Territorial se titula *Agricultura Periurbana como estrategia alternativa de rehabilitación urbana en la interfase urbano-rural de Rawson y Rivadavia (San Juan, Argentina)* y tiene como objetivo promover la inclusión de la agricultura periurbana con enfoque agroecológico en la planificación y gestión territorial, con el fin de mejorar las condiciones sociales y ambientales de la interfase mencionada.

pal<sup>2</sup> (Cravacuore, 2016), consistente en la construcción de acuerdos voluntarios que incluye la agricultura periurbana con enfoque agroecológico en la rehabilitación de territorios de interfase urbano-rural. Los mapas de actores construidos indagan, particularmente para el caso de estudio, en las relaciones actuales y potenciales entre actores asociados al deterioro de las condiciones sociales y ambientales —problemática territorial definida—. En este sentido, interesa destacar cómo el sistema relacional de la situación territorial actual es redefinido a través de la potencial implementación de la propuesta, dando lugar a un renovado espacio de relaciones sociales.

Tras considerar la interescalaridad de los procesos territoriales y la importancia de una perspectiva intersectorial en el abordaje del territorio, se selecciona como caso de estudio un recorte territorial conformado por los departamentos de Rawson y Rivadavia, en la provincia de San Juan. Este territorio es considerado de interfase urbano-rural debido al avance de la mancha urbana sobre las áreas agroproductivas, que ha contribuido a los procesos de fragmentación y segregación territorial. La agricultura periurbana se considera una herramienta integral tendiente a la inclusión social y a la recuperación de áreas de valor ambiental, por esto se entiende que su inclusión permitiría contribuir con el desarrollo local a partir de alternativas territoriales endógenas.

A partir del interrogante sobre cómo podría incluirse la multiactorialidad que define a los territorios de interfase urbano-rural en las políticas públicas de carácter territorial, el artículo se desarrolla en cinco apartados. Primeramente, presentamos el marco teórico que estructura el presente trabajo; luego la estrategia metodológica empleada, la cual incluye la exposición de las características generales del caso de estudio. A continuación, se profundiza en el análisis de los mapeos de actores construidos para el caso con intención de discutir en torno a los resultados obtenidos. Finalmente, se comparten las reflexiones construidas en torno al proceso realizado.

## Marco teórico

Comprendemos al territorio como una dialéctica entre espacio material y simbólico. Así, el territorio es la proyección de las relaciones sociales en el espacio (Raffestin y Butler, 2012), espacio que, en tanto es producido históricamente, posee un carácter social y relacional (Benedetti, 2011). Es espacio construido y apropiado por grupos sociales que lo cargan de usos, intereses e imaginarios, dando lugar a conflictos por el ejercicio de su control, lo que a su vez implica relaciones de poder expresadas de forma concreta y simbólica (Haesbaert, 2011).

Ya en torno a la noción de tierras secas, damos cuenta de la particularidad del contexto ambiental desde el que se desarrolla este estudio y la importancia que posee pensar estrategias de gestión frente al avance urbano en estos territorios. Las tierras secas abarcan aproximadamente el 31% de la superficie total de América del Sur y el 9% de las tierras secas del mundo (Naciones Unidas, 2019). Son territorios caracterizados por presentar precipitaciones escasas, poco frecuentes e irregulares, gran amplitud térmica entre el día y la noche,

---

2 La intermunicipalidad junto a la supramunicipalidad constituyen dos modelos para el gobierno de las ciudades que integran varias municipalidades y constituyen formas de interjurisdiccionalidad identificadas en el contexto nacional.

y suelos con poca materia orgánica e insuficiente agua (Hori et al., 2012). Dados estos rasgos, organizan sus territorios sobre la base de la presencia o ausencia del recurso hídrico, como tierras secas irrigadas y tierras secas no irrigadas. De esta manera, la sobreexplotación de los recursos naturales, así como el aprovechamiento inadecuado de la tierra, acentúan el riesgo de desertificación territorial (Abraham, 2002).

La categoría interfase urbano-rural, por su parte, emerge de las transformaciones territoriales asociadas a la expansión urbana sobre tierras productivas que producen el desdibujamiento de los límites que definen lo urbano de lo rural (Pérez et al., 2020). Refiere a territorios que indican la simultaneidad de dinámicas urbanas y rurales, por lo cual adquieren entidad propia a partir de la constante interacción entre las unidades urbanas y rural (Barsky, 2012). Dicha particularidad explica la complejidad del abordaje de estos territorios híbridos, relacionales y en constante transformación.

Tales territorios dan cuenta de una compleja y heterogénea interacción de actores sociales que participan en su producción. En este marco, existe una multiplicidad de lógicas e intereses de acción social implicados, expresados en relaciones sociales entrecruzadas y en tensión (Madoery, 2016). Dado que toda relación social involucra una relación de poder, a la hora de pensar en un proyecto territorial cobra relevancia el indagar cuáles son las necesidades, intereses y perspectivas de los diversos actores sociales que directa o indirectamente se encuentran implicados. Su desconsideración podría conllevar riesgos, costos e impactos no deseados, acentuando incluso la problemática que se pretende abordar o mitigar (Ortiz et al., 2016). A tal fin, el mapeo de actores se convierte en una herramienta que, mediante el uso de esquemas gráficos, permite representar el sistema sociorelacional de un territorio en particular y en un momento dado y, con ello, contribuir a comprender la realidad social en su extensión más compleja posible y establecer estrategias de cambio (Gutiérrez, 2001). Así, el mapeo de actores o sociograma busca trascender la mera identificación de actores sociales y pone el énfasis en comprender los diversos tipos, densidades y discontinuidades en las relaciones sociales (Tapella, 2007).

Finalmente, interesa referir a algunas aproximaciones conceptuales en torno al ordenamiento territorial (OT), en tanto ámbito al cual se pretende aportar. El OT es entendido como un proceso e instrumento técnico, político y administrativo que configura en el largo plazo la organización del uso, ocupación y transformación del territorio acorde a las potencialidades y limitaciones biofísicas, socioeconómicas, políticas e institucionales de un territorio (Massiris Cabeza, 2012). Para lograr que el OT, concretado a través de planes y estrategias, conduzca a un desarrollo ecológicamente sostenible y socialmente equitativo, es necesaria una visión integral y sistémica del territorio que considere el conjunto de fuerzas motrices que dinamizan los efectos de la urbanización contemporánea. En este proceso destacan las acciones del sector académico-científico a través de propuestas metodológicas y conceptuales que favorezcan el trabajo interdisciplinario, la coordinación interinstitucional, la participación social y la implementación de estrategias tendientes a disminuir las disparidades sociales, los desequilibrios territoriales y el deterioro ambiental, en el marco de un uso más equitativo, eficiente y sustentable de los recursos naturales (Gudiño, 2015).

## Metodología

Consideramos que todo proyecto tendiente a incidir en el modelo de desarrollo territorial precisa considerar las necesidades, intereses y perspectivas de los diversos actores sociales que directa o indirectamente se encuentran implicados. De lo contrario, la propuesta podría conllevar riesgos, costos e impactos no deseados, acentuando las problemáticas que intentara mitigar (Ortiz et al., 2016). Es por esto que, a fin de desarrollar una posibilidad de rehabilitación territorial, se busca caracterizar a los actores territoriales y a sus interrelaciones, indagando en sus campos de actuación, las funciones que cumplen, su representatividad, el poder que invisten, los objetivos que persiguen, las acciones que desarrollan, los resultados que obtienen y las relaciones tejidas con otros actores para llevar a cabo sus estrategias, entre otros aspectos. A partir de ello es posible aproximarse a las posturas que tales actores tienen actualmente y las que podrían adoptar respecto a la situación territorial futura frente a los procesos de rehabilitación territorial que se proponen.

Dado que el mapeo de actores representa una síntesis de la realidad, a partir de la cual se tiende a generalizar ciertos aspectos y a omitir otros (Tapella, 2007), su construcción se realizó aplicando una estrategia metodológica cualitativa que combina técnicas tales como la revisión y análisis documental, la observación directa no participante y la realización de entrevistas individuales semiestructuradas a informantes clave.

Respecto del análisis documental, se trabajó de manera crítica con fuentes de información secundaria en soporte escrito y visual, destacándose los documentos de políticas públicas provinciales y municipales vigentes, comunicados de prensa asociados a los proyectos territoriales en desarrollo y futuros en el área de estudio, entre otros. También se analizaron imágenes de alta resolución espacial a través de su interpretación visual y procesamiento en el software libre QGIS, con la intención de describir someramente el caso de estudio.

La realización de observaciones directas permitió obtener una primera aproximación al área de estudio. Esto se complementó con la información obtenida de fuentes secundarias, lo que permitió la definición del caso. Se registraron, mediante notas de campo, aspectos vinculados con los usos de la tierra, la ubicación de intervenciones de gestión pública y privada, la existencia de elementos naturales y antrópicos, entre otros.

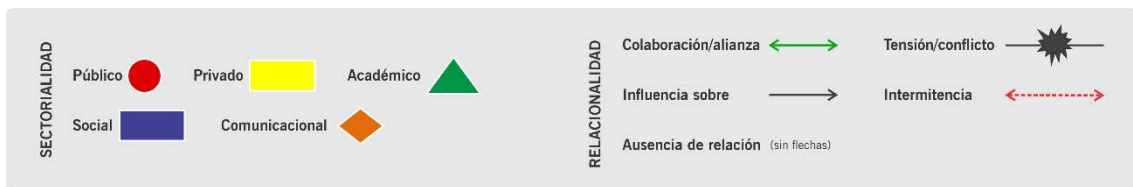
Las entrevistas fueron desarrolladas durante el primer semestre del año 2021, a partir del diseño de una guía conformada por categorías temáticas que buscaron caracterizar las problemáticas territoriales asociadas a la expansión urbana durante los últimos años, las propuestas actuales o futuras tendientes a mitigar tales problemáticas en el caso de estudio y las relaciones entre actores del sector público, privado y comunitario en la gestión del territorio en cuestión.

Los informantes seleccionados se desempeñan en organismos e instituciones, públicas y privadas, bajo la forma de decisores en la gestión territorial y/o profesionales del ámbito científico-académico vinculados a la temática. Asimismo, se realizaron conversaciones informales con vecinos y vecinas que habitan en el caso, con intención de indagar en sus experiencias cotidianas asociadas, principalmente al uso y apropiación de los espacios públicos, la participación en organizaciones de base comunitaria, los elementos materiales y simbólicos que forman parte de la identidad comunitaria, etcétera.



Una vez identificados los actores que podrían acompañar (a favor) u obstaculizar (en contra) la implementación de la propuesta y los tipos de relaciones predominantes entre sí, se definieron como categorías analíticas principales el nivel de poder, el posicionamiento, la relacionalidad y la sectorialidad de cada tipo de actor. La primera refiere a la capacidad de influencia que puede tener cada actor respecto a una temática o problemática específica (influencia alta, media o baja). Por su parte, el posicionamiento es entendido como el nivel de apoyo o rechazo a la propuesta presentada (apoyo fuerte, medio, débil o nulo y oposición débil, media o fuerte). El aspecto relacional considera los tipos y niveles de relaciones existentes entre actores, cuya comprensión permitirá delinear las estrategias de vinculación con cada uno de ellos (colaboración/alianza, tensión/conflicto, intermitencia, ausencia de relación e influencia). Por último, la sectorialidad indica el sector al que pertenecen los actores considerados relevantes (sector público, privado, académico, social y comunicacional) (Ortiz et al., 2016). Con estos datos, es posible la elaboración del mapa de actores que, gráficamente, se presenta como un cuadro de doble entrada. Las categorías de nivel de poder y posicionamiento se disponen en el eje vertical y horizontal, respectivamente, mientras que los tipos de relacionalidad y sectorialidad se expresan a través de elementos gráficos de diferentes trazos (grosos), formas geométricas y colores (Figura 1).

**Figura 1.** Tabla de iconografía empleada en la construcción del mapa de actores  
*Figure 1. Iconography table used in the construction of the map of actors*



Fuente: elaboración propia. Source: own elaboration.

El procesamiento y análisis de la información se realizó considerando los postulados de la teoría fundamentada, que consiste en la generación inductiva de núcleos temáticos que emergen simultáneamente en el proceso de construcción de datos. Finalmente, los resultados del proceso metodológico mencionado se sistematizaron mediante el uso del software gráfico CorelDraw.

## Área de estudio

La provincia de San Juan se ubica al oeste de la República Argentina y posee una superficie de 89.651 km<sup>2</sup>, compuesta en un 80% por un relieve montañoso intercalado por valles, llanuras y serranías, lo que permite incluirla dentro de las tierras secas que conforman el territorio nacional. La extrema aridez y los escasos recursos hídricos disponibles han promovido la organización del territorio en tierras secas irrigadas (oasis) y no irrigadas (Abraham, 2002) reduciendo las posibilidades de la ocupación humana al 3% de la superficie total (Gobierno de San Juan, 2015).

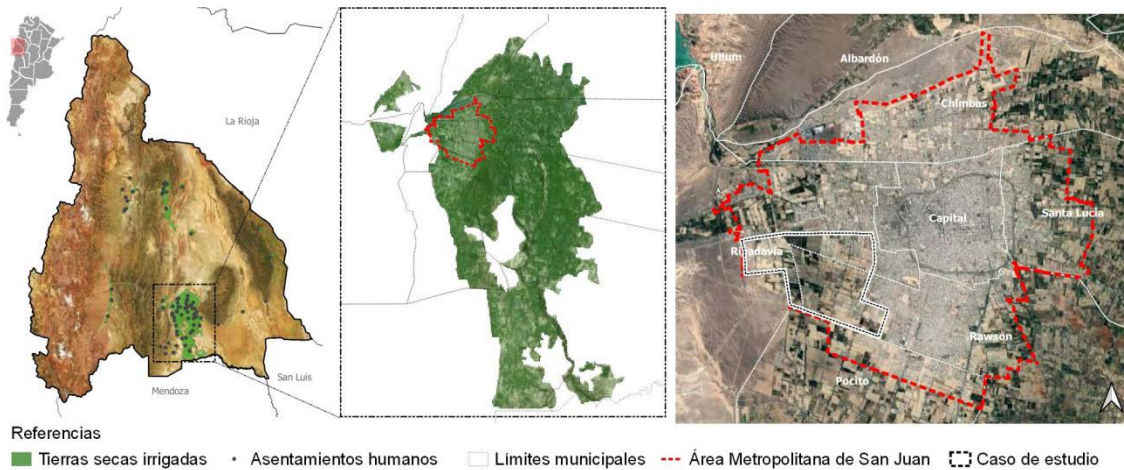
El Valle de Tulúm es el oasis de mayor extensión y en él se emplaza el mayor aglomerado urbano de la provincia, el Área Metropolitana de San Juan (AMSJ), conformado por el departamento Capital, en su totalidad, y parte de Chimbas, Rivadavia, Santa Lucía, Rawson y Pocito,

ocupando una superficie de 127 km<sup>2</sup> y concentrando al 72,6% de la población provincial (INDEC, 2010). Los territorios de Rawson y Rivadavia, localizados 7 km al sur y al oeste de la ciudad capital, respectivamente, constituyen alrededor del 52% del AMSJ, evidenciando la relevancia que poseen en la estructuración del AMSJ (Figura 2).

Los procesos de urbanización del AMSJ se han producido históricamente en sentido suroeste, poniendo en el centro de atención a los departamentos Rawson y Rivadavia. De allí que el avance de la mancha urbana en los últimos años permita explicar, en gran parte, la fuerte reducción de tierras con usos agroproductivos bajo red de riego experimentada en ambos departamentos (Gobierno de San Juan, 2015). Esta tendencia se ha acrecentado a tal punto que el crecimiento del área urbana ha quintuplicado la tasa de crecimiento poblacional (CI-PUV, 2016).

En este marco, se selecciona como caso de estudio un sector de interfase urbano-rural conformado por los departamentos de Rawson y Rivadavia que indica el avance urbano en las últimas dos décadas sobre áreas agroproductivas (Figura 2). Asimismo, el caso da cuenta de la multiactorialidad que define la especificidad de este territorio híbrido, dada la participación de múltiples actores públicos, privados y comunitarios en su constitución.

**Figura 2.** Localización del caso de estudio en el contexto provincial de San Juan, Argentina  
*Figure 2. Location of the case study in the provincial context of San Juan, Argentina*



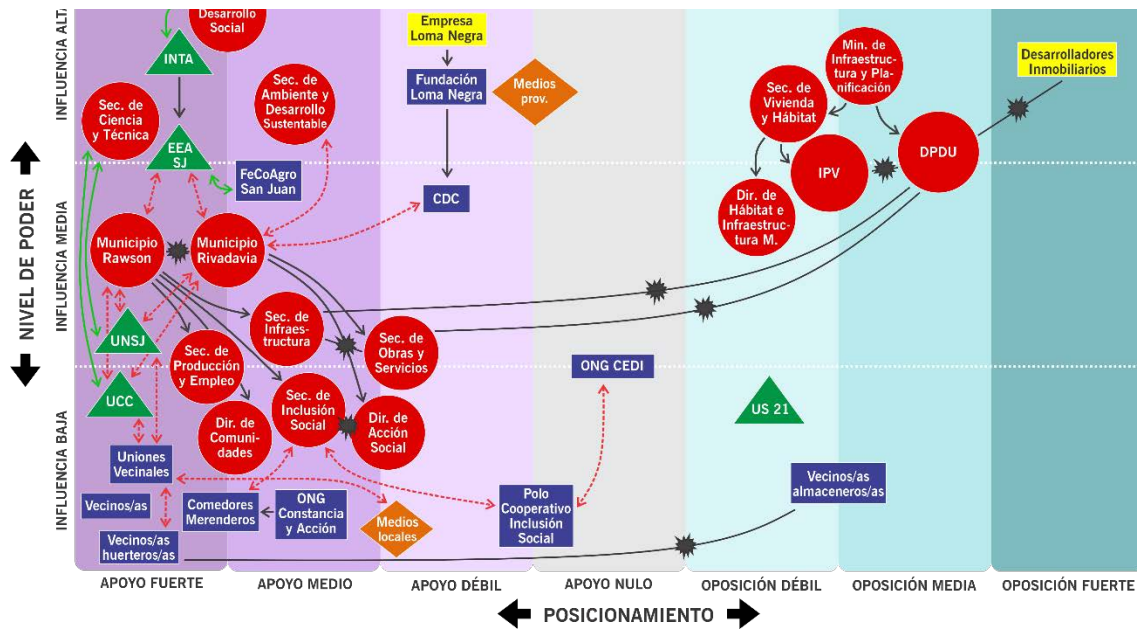
Fuente: elaboración propia. Source: own elaboration.

## Resultados

El mapeo de actores obtenido para la situación territorial actual (Figura 3) indica, en términos generales, un sistema relacional formado por actores sociales ampliamente diversos en cuanto a los niveles de poder, posicionamiento, relacionabilidad y sectorialidad que presentan.



**Figura 3.** Mapa de actores de la situación territorial actual  
*Figure 3. Map of actors of the current territorial situation*



Fuente: elaboración propia. Source: own elaboration.

Particularmente, los actores con una influencia alta, es decir, aquellos que con sus decisiones de carácter territorial inciden en las condiciones de la interfase urbano-rural en estudio, pertenecen mayormente al sector público, los cuales se distinguen entre sí al considerar el posicionamiento que tienen respecto a propuestas territoriales alternativas. Los datos graficados destacan al Ministerio de Desarrollo Social y a las secretarías de Ciencia y Técnica, y Ambiente y Desarrollo Sustentable del gobierno provincial como aquellas con mayor grado de apoyo hacia ese tipo de iniciativas, mientras que el Ministerio de Infraestructura y Planificación, a través de su secretaría de Vivienda y Hábitat, el Instituto Provincial de la Vivienda (IPV) y la Dirección de Planeamiento y Desarrollo Urbano (DPDU) de la provincia, se presentan como las reparticiones que ofrecen un grado de apoyo bajo. No obstante, en el sector se distinguen también actores como el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) —que actúa a través de su Estación Experimental Agropecuaria en Pocito (EEA SJ Pocito-INTA)—, la empresa Loma Negra y su fundación, los medios de comunicación provinciales y un grupo de desarrolladores inmobiliarios que, pertenecientes a los sectores técnico-académico, privado, social y comunicacional respectivamente, presentan un considerable nivel de influencia en la interfase.

El nivel de apoyo que manifiestan frente a iniciativas territoriales decrece según el orden en que fueron mencionados, posicionando a la EEA SJ Pocito-INTA en el extremo de mayor apoyo y a los desarrolladores en el menor. El análisis de la categoría relacional señala un predominio de relaciones de influencia, principalmente, dada la jerarquía que estos presentan en el esquema organizativo tanto en el sector público como privado. También destaca la ausencia de relaciones entre los ministerios y secretarías del gobierno provincial mencionadas previamente, así como la situación de aislamiento de los medios de comunicación de alcance provincial, tanto radiales (LV5 Radio Sarmiento, Radio Colón, Radio del Sur), gráficos

(*Diario de Cuyo, Diario Huarpe, Diario El Zonda*) como audiovisuales (Canal 8, Canal 5, Canal 13, Canal 4). Interesan también las colaboraciones existentes entre la Secretaría de Ciencia y Técnica provincial con las universidades locales, del Ministerio de Desarrollo Social con INTA, así como las de este último con la Federación de Cooperativas Agropecuarias Limitada de San Juan (FeoAgro). Aunque en menor medida, se advierten tensiones entre la DPDU y los desarrolladores inmobiliarios e IPV. Por su parte la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable, así como INTA a través de la EEA SJ Pocito-INTA, mantienen vínculos intermitentes gracias al desarrollo de iniciativas puntuales en los municipios de Rawson y Pocito.

El sociograma da cuenta que entre los actores de influencia media tienen una mayor presencia aquellos del sector público municipal, así como los del sector social. Al considerar su posicionamiento se encuentran los gobiernos locales de Rawson y Rivadavia y FeCoAgro como los que presentan fuerte apoyo al despliegue de iniciativas de carácter territorial. Le siguen parte de las reparticiones municipales, a saber, las secretarías de Infraestructura y Producción y Empleo de Rawson y la Secretaría de Obras y Servicios de Rivadavia, y el Centro de Desarrollo Comunitario (CDC) constituido por iniciativa de la Fundación Loma Negra, en el que participan diversas organizaciones vecinales y comunitarias de Rivadavia. Por su parte, la organización no gubernamental Centro de Desarrollo Inclusivo (CEDI) se muestra neutral, mientras que el lugar que ocupa la Dirección de Hábitat e Infraestructura Municipal del gobierno provincial señala una débil oposición a tales iniciativas. Del sector académico destaca la Universidad Nacional de San Juan (UNSJ) en el extremo de mayor apoyo, dado el considerable involucramiento de la institución en las propuestas de carácter territorial implementadas en los últimos años en la provincia. El sistema relacional de los actores se conforma por relaciones de intermitencia entre los gobiernos municipales de Rivadavia y Rawson con el CDC, las instituciones de formación universitaria con alcance en la interfase, es decir, la UNSJ y la Universidad Católica de Cuyo (UCC), así como con parte de los organismos técnicos y gubernamentales de escala provincial ya mencionados. Asimismo, es posible advertir en el mapa una considerable cantidad de relaciones de tensión entre las reparticiones municipales y provinciales asociadas a la planificación territorial junto a los gobiernos locales. Las reparticiones al interior de cada municipio no expresan vinculaciones aparentes entre sí y tampoco trabajos colaborativos con el CEDI. A ello se suman relaciones de relaciones de influencia debido a la estructura de organización verticalista de tales gobiernos locales.

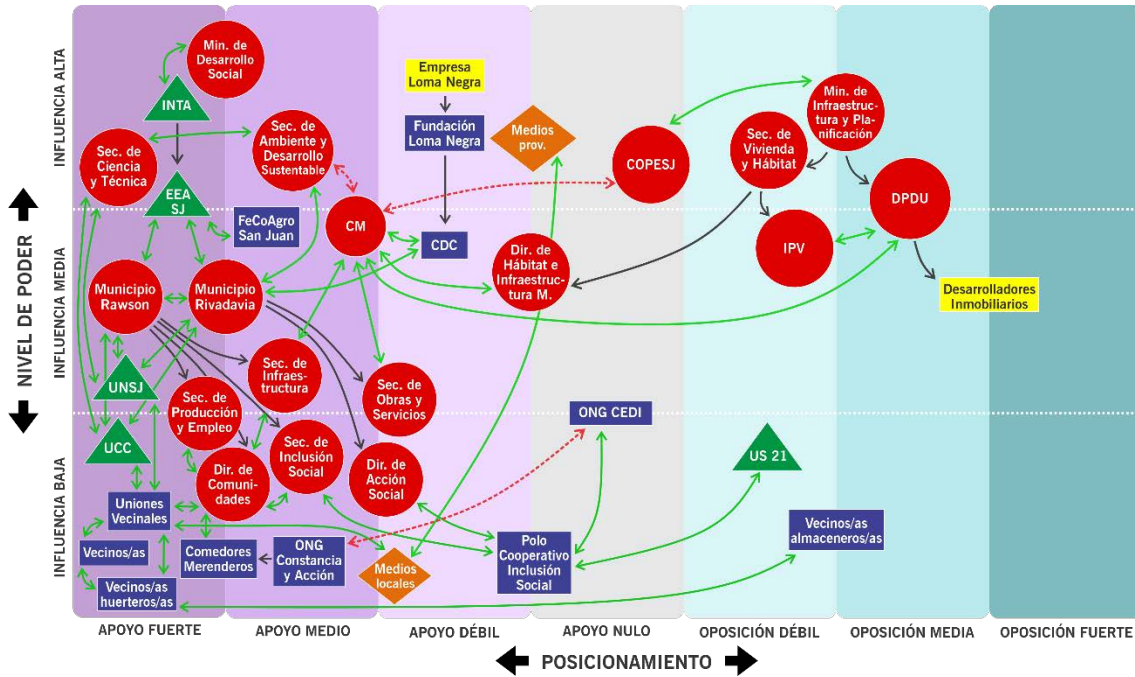
En paralelo, los actores con una influencia baja forman parte, principalmente, del sector social, característica distinguible según el posicionamiento manifestado en iniciativas territoriales antecedentes. En este sentido, entre aquellos que expresan gran apoyo destacan las uniones vecinales, los vecinos y vecinas que no disponen de una personería jurídica que los reúna en términos organizacionales, huerteras y huerteros promovidos por iniciativas mancomunadas de EEA SJ Pocito-INTA y FeCoAgro, organizaciones de base comunitaria tales como comedores y merenderos de la interfase, y la organización no gubernamental Constancia y Acción con alcance en los departamentos Rivadavia y Capital. Le siguen el Polo Cooperativo de Inclusión Social y el CEDI con un apoyo débil y neutral, respectivamente, y los vecinos/as almaceneros/as con una oposición débil, dado que consideran el tipo de iniciativas como la propuesta como posiblemente perjudicial para la permanencia de su actividad. También —aunque en menor medida que el sector social— se advierten referentes de los sectores de gobierno municipal, comunicacional y académico, tales como la Dirección de Comunidades y la Secretaría de Inclusión Social, ambas del municipio rawsino, la Dirección

de Acción Social del municipio rivadaviense, las radios locales Activa (88.7 FM) y Latido (96.5 FM) y la Universidad Siglo 21 (US 21). Según los datos recolectados, las reparticiones municipales y los medios de comunicación del área presentan un grado de apoyo medio, mientras que la institución académica indicada presenta una débil oposición a dichas iniciativas. En cuanto a la relacionabilidad entre los actores mencionados, adquieren protagonismo las relaciones intermitentes. Sin embargo, se advierten además vínculos de conflicto entre las reparticiones asociadas a los abordajes sociales de ambos municipios, así como entre los vecinos/as huerteros/as y almaceneros/as de la interfase. Se observan algunas vinculaciones bajo la forma de influencias de los gobiernos locales respecto a sus reparticiones a cargo, así como la de la organización Constancia y Acción sobre las organizaciones de base comunitaria presentes en el caso de estudio. Interesa referir a las reducidas, incluso inexistentes, relaciones entre las organizaciones comunitarias y no gubernamentales entre sí y con parte de las dependencias municipales de mayor proximidad a la comunidad. En ilación, destaca la ausencia de vínculos de la Universidad Siglo 21 con el resto de los actores tanto del sector gubernamental como social.

Por lo expuesto, entre los resultados más destacados observamos que, frente a la variedad de sectores presentes, se advierten como notorios protagonismos los actores del sector público y social. El primero se presenta en todos los niveles de poder y, en general, con un posicionamiento ante los proyectos territoriales de un fuerte apoyo. La considerable presencia del aparato estatal en sus distintas escalas señala un abordaje, aunque incipiente, multiescalar del territorio. Sin embargo, parte de los actores del sector público que presentan una oposición débil: aunque son escasos, poseen gran influencia en la interfase dado su rol en la gestión territorial. Por su parte, el sector social se presenta mayormente con una influencia baja y con un posicionamiento ante las iniciativas territoriales muy segmentado lo que indica, en primera instancia, gran dispersión del tejido social. Asimismo, destacan rasgos de intermitencias en las relaciones entre actores del sector público, académico y social, así como inexistencia de relaciones entre ciertos actores del sector social y comunicacional. Lo anterior señala un reducido nivel de consolidación en las sinergias del tejido social. Se advierten además relaciones de conflictividad (intermunicipales y provincia-municipios) y de influencia entre actores al interior de sector público, lo cual expone una vincularidad verticalista y de reducidos consensos.

El sistema relacional construido para la situación territorial actual, a partir de los datos recabados para el caso de estudio, indica una dificultosa gestión multiactoral de posibles propuestas territoriales alternativas, tal como aquella diseñada en la tesis de posgrado mencionada inicialmente. En este marco, se realiza un ejercicio proyectivo que implica la redefinición del sistema relacional de actores con la intención de indagar en las condiciones necesarias que permitan no solo la ejecución de tales propuestas, sino su permanencia en el tiempo. A continuación, se presentan los resultados del mapeo de actores realizado para la situación territorial proyectada (Figura 4).

**Figura 4.** Mapa de actores de la situación territorial proyectada  
*Figure 4. Map of actors of the projected territorial situation*



Fuente: elaboración propia. Source: own elaboration.

En primera medida, puede decirse que aún sin haberse visto considerables modificaciones en los niveles de posicionamiento, así como de influencia de los actores identificados previamente, se advierte la concurrencia de dos procesos principales. Por un lado, la incorporación de nuevos actores en la realidad territorial, principalmente del sector público; y por el otro, el protagonismo que adquieren las relaciones de alianza y colaboración entre los actores.

La aparición del Consejo para la Planificación Estratégica de la provincia de San Juan (CoPESJ) y del Consejo Metropolitano (CM) en la escena territorial de la interfase en cuestión indica el involucramiento de actores del sector público que abordan el territorio desde una escala de actuación regional y microrregional. Ello posibilita la coordinación de criterios y acciones en áreas de borde urbano-rural entre los gobiernos municipales de Rawson y Rivadavia entre sí y con las reparticiones provinciales. Al respecto, el sociograma indica colaboraciones entre las secretarías de Ambiente y Desarrollo Sustentable y de Ciencia y Técnica lo que, sumado a la vinculación de ésta última con el CM indica un trabajo intersectorial al interior del sector público provincial. Paralelamente, se observa el desplazamiento de la Dirección Provincial de Hábitat e Infraestructura Municipal hacia una postura de mayor apoyo a las iniciativas territoriales ubicándolo, además, articulado con el CM en torno a la gestión de la obra pública en áreas de interfase. Bajo esa premisa se advierten también las relaciones de alianza de la DPDU con el CM en la gestión del territorio, previa articulación de las políticas territoriales y habitacionales de DPDU con IPV dado el rol preponderante que poseen en la producción territorial. Si bien se advierte la permanencia de relaciones de influencia entre actores dado el esquema de gobierno verticalista, la creación de acuerdos mediada por el CM reduce las tensiones entre las reparticiones municipales vinculadas a la planificación territorial y el abordaje social, específicamente, las secretarías de Infraestructura, Inclusión Social, Obras



y Servicios y la Dirección de Acción Social. Esto indica el avance en torno a relaciones de reciprocidad y cooperación entre los municipios de Rawson y Rivadavia.

Dado el trabajo articulado e interescalar del sector público señalado, el nivel de influencia, así como el grado de oposición del grupo de desarrolladores inmobiliarios —quienes poseen una lógica mercantil en torno a los bienes territoriales— es relativamente menor. Al respecto, se observa una relación de influencia de DPDU en estos últimos dado el rol que tiene la repartición en la regulación y control de la obra privada en el territorio provincial.

El CM además de articular los intereses de los gobiernos locales y provincial entre sí, vincula estos con los actores del sector social tal como el CDC, lo cual permite considerar las experiencias de la gestión del CDC en el departamento rivadaviense e integrarlas en la gestión metropolitana. En relación y considerando la escala local, notamos la transformación de las relaciones intermitentes entre los agentes técnico-académicos, tales como EEA SJ Pocito-IN-TA, UNSJ y UCC, con los municipios de Rawson y Rivadavia, por otras de colaboración tendientes a articular sus acciones en la interfase.

Además, se advierten relaciones de alianza entre actores del sector social tanto a escala intra como intermunicipal. En este sentido, interesa destacar el caso de las organizaciones no gubernamentales CEDI y Constancia y Acción que, mediante asociaciones esporádicas, potencian el alcance de sus acciones en los departamentos de Rawson y Rivadavia, respectivamente, tendientes a la integración del tejido social de la interfase. En paralelo, se advierte que el Polo Cooperativo de Inclusión Social amplía el alcance de su accionar y actúa como catalizador entre las áreas municipales de abordaje social, el CEDI y la Universidad Siglo 21, involucrándose esta última en los procesos de desarrollo local. Algo similar ocurre con el rol de la Dirección de Comunidades del municipio rawsino que pasa a relacionarse de manera sinérgica con organizaciones de base comunitaria tales como uniones vecinales, comedores y merenderos. De esta manera, la dirección actúa como mediador entre dichas organizaciones y las áreas municipales asociadas a temáticas sociales e infraestructurales.

La articulación de los actores del sector social a escala barrial colabora en la gestión de tensiones entre algunos de sus actores y permite el desarrollo de nuevas redes locales, así como en el fortalecimiento de las existentes. Al respecto, la relación de asociación advertida entre los medios de comunicación locales con las uniones vecinales de la interfase, y de los primeros con los medios de alcance provincial, señala un mayor alcance en la difusión de las iniciativas barriales.

## Discusión

Diversos antecedentes afirman la importancia de la adopción de una perspectiva multidimensional y multiescalar en el diseño de las políticas públicas de ordenamiento territorial (Massiris Cabeza, 2012). En la mayoría de los casos la inclusión de las miradas, voces e intereses de los actores sociales implicados se da a partir de encuentros que posibilitan la exposición de sus pareceres. Esto permite suponer que, si bien existen en los procesos de ordenamiento formas de participación social, no logran dilucidar los espacios de poder desde el cual se expresan y, por ende, el esquema relacional de alianzas y tensiones entre actores del territorio.



La construcción de los mapas sociales para la interfase estudiada permitió identificar, en el escenario actual, instancias de articulación entre actores locales que han propiciado la vinculación, fundamentalmente, de los sectores público, académico y social. No obstante, estas sinergias se han desarrollado de forma intermitente vinculándose entre unos u otros, aunque no en torno a un proyecto en común. Esto puede deberse, en parte, a la escasez de espacios de debate y trabajo multiactoral, así como a las reducidas iniciativas de gestión colectiva. Lo anterior redundaba en un débil protagonismo de los actores locales en los procesos de planificación y gestión territorial desarrollados en los últimos años en la provincia.

Paralelamente, el fortalecimiento y conciliación de las miradas y posiciones entre actores sociales, a menudo discordantes, en el mapeo construido para el escenario proyectado, permite pensar en la generación de acciones y recomendaciones orientadas a prevenir y/o abordar de forma constructiva la emergencia de conflictos que pueden obstaculizar e incluso paralizar el desarrollo de proyectos o iniciativas territoriales (Tapella, 2007).

Los mapeos construidos se advierten como una “foto” de la situación territorial en un determinado momento que permite no solo diagnosticar el sistema social sino proyectar potenciales escenarios de cómo puede ser esta redefinida, dado su carácter cambiante y dinámico, es decir, los actores modifican sus percepciones sobre la realidad, adquieren mayor o menor influencia sobre ciertos espacios y refuerzan o cambian sus posiciones. En este sentido, es importante propender a dotar al ejercicio de mapeo de actores de cierta flexibilidad y dinamismo en el tiempo a los fines de identificar los posibles cambios que puedan generarse (Tapella, 2007).

Lo anterior presenta a la interfase urbano-rural analizada, signada por el continuo avance de la urbanización sobre áreas productivas y de valor ambiental, como un escenario de oportunidades para promover procesos de transformación a partir de fortalecer el tejido social y reconocer las territorialidades que lo constituyen.

Al respecto, se considera que la elaboración de un proyecto territorial precisa proyectar qué cambios son necesarios en el sistema relacional para su efectiva implementación y sostenibilidad en el tiempo. Específicamente, para el caso presentado, a partir del ejercicio de proyectar la redefinición del sistema relacional para la situación territorial actual, es posible delinear una síntesis de las condiciones necesarias a tal fin. Se indica, entonces, la necesidad de avanzar en un sistema relacional caracterizado por:

- Una fuerte articulación interesalar de los organismos de planificación y gestión territorial a fin de coordinar criterios de actuación en áreas de borde urbano-rural.
- Mayor vinculación de los gobiernos locales con las organizaciones de base comunitaria con intención de fortalecer el rol catalizador de las dependencias municipales.
- Un acentuado apoyo de instituciones académicas superiores y organismos técnicos para construir un abordaje multidimensional de los proyectos territoriales.
- Sostenida interrelación entre los organismos provinciales que abordan la temática ambiental y la promoción científico-técnica con el resto de las instituciones ya mencionadas, con la intención de diseñar herramientas para el manejo sustentable de territorios de interfase urbano-rural.
- Alto involucramiento en la gestión local de aquellas empresas que promueven es-

pacios intersectoriales y horizontales en donde participen múltiples actores del sector social y comunitario.

- Nueva generación de acuerdos entre instituciones académicas superiores, organizaciones no gubernamentales, asociaciones de cooperativas y gobiernos locales, a fin de promover la formación de capacidades vecinales.
- Alta relación entre vecinos y vecinas, miembros de organizaciones de base comunitaria, instituciones técnicas y cooperativas que, mediante acciones articuladas, contribuyan con el desarrollo y fortalecimiento de redes de proximidad.
- Disminución de las potenciales reticencias de actores privados a partir de generar espacios de diálogo.
- Marcado compromiso y articulación de los medios de comunicación tendiente a la difusión de las propuestas territoriales.

Por lo expuesto, se considera relevante en los procesos de ordenamiento territorial una implementación de mecanismos de gestión asociada entre actores locales conducentes a la construcción conjunta de lineamientos estratégicos, así como a la cogestión de las acciones a realizar. De esta manera, se concibe el escenario socioespacial no solo como lugar de lucha y expresión conflictiva de intereses, identidades y poderes plurales, sino también como un ámbito de aprendizaje colectivo fomentado a través de prácticas asociativas y relacionales y nuevas reglas de juego pautada (Madoery, 2016). Así, las propuestas de carácter territorial se presentan como un espacio que hace posible avanzar en torno a efectivos procesos de organización y articulación socio-territorial, contribuyendo a instalar paulatinamente dichos enfoques y políticas en la agenda pública (Altschuler, 2006).

## Reflexiones finales

Bajo la convocatoria de los Objetivos de Desarrollo Sostenible que instan a trabajar por territorios inclusivos, seguros, resilientes y sustentables, el presente trabajo busca mapear las relaciones existentes entre los diversos actores que habitan y construyen el territorio analizado.

La configuración social y espacial de los territorios de interfase urbano-rural expresa cómo los diversos actores, tras desplegar prácticas tanto materiales como simbólicas, espacializan relaciones de poder asimétricas, muchas veces invisibilizadas en las propuestas de carácter territorial. En este contexto, la articulación de los diversos actores y de las visiones e intereses que guían sus sistemas de acción en el territorio cobran fundamental interés a la hora de pensar un proyecto de desarrollo territorial propio.

Dar cuenta de las alianzas y coaliciones entre actores, los canales de influencia existentes y los espacios de poder en los cuales operan, permite indagar en torno a posibles procesos de articulación tendientes a la construcción de territorios ecológicamente sustentables y socialmente inclusivos. Dado que este trabajo se enmarca en el enfoque de desarrollo territorial, entendido como un proceso de aprendizaje colectivo y construcción política generado a partir de las capacidades de los actores locales, destaca la importancia que tiene en ello su proximidad y la articulación no solo geográfica, sino fundamentalmente, organizativa e institucional.

Por lo expuesto, la inclusión de técnicas alternativas como la del mapeo de actores en los procesos de ordenamiento territorial constituye una valiosa herramienta para contribuir a estrategias que superen las miradas sectoriales y estáticas. La construcción de los mapeos presentados a partir de un caso de estudio indica la importancia de una perspectiva interjurisdiccional e intersectorial en el abordaje del territorio; concretamente, permite reflexionar ante las características singulares que adquiere la interfase urbano-rural, vinculadas principalmente a la heterogeneidad de actores territoriales. Asimismo, posibilita indagar en las potenciales relaciones entre actores que podrían favorecer u obstaculizar el desarrollo y sostenibilidad en el tiempo de la política propuesta, en este caso, asociada a la inclusión de prácticas de agricultura urbana y periurbana en territorios que, históricamente, han sido agroproductivos.

La reflexión, planificación y ejecución de tejidos socioprodutivos asociados a los residenciales en la interfase urbano rural se convierten en una alternativa de gestión que permite mitigar los impactos sociales y ecológicos que redundan de la dinámica de expansión urbana. Asimismo, constituye una herramienta de resiliencia que, en tanto fortalece relaciones de articulación multiactoral, colabora en el acceso a una alimentación adecuada.

Los territorios cambiantes, híbridos, complejos, fragmentados, desiguales y difusos, son posibles de observar en gran parte de las ciudades latinoamericanas contemporáneas. De ahí surge la posibilidad de replicar la propuesta en el resto de los territorios de interfase urbano-rural del Área Metropolitana de San Juan, así como su consideración en otras ciudades con características de tierras secas. Al respecto, es importante destacar que la técnica de mapeo a emplear ha de ser diseñada y adaptada según las características de cada caso específico y el entramado social objeto de análisis, combinándose con otras herramientas según criterios de oportunidad, sabiendo que no es posible replicar modelos exactos de procesos exitosos en otros contextos.

## Bibliografía

- Abraham, E. (2002). Lucha contra la desertificación en las tierras secas de Argentina. El caso de Mendoza. En A. Fernández Cirelli y E. Abraham (Eds.), *El agua en Iberoamérica. De la escasez a la desertificación* (pp. 27-44). CYTED XVII y CETA.
- Altschuler, B. (2006). Municipios y desarrollo local. Un balance necesario. En A. Villar y A. Rofman (Comps.), (pp. 131-154). *Desarrollo local. Una revisión crítica del debate*. Espacio.
- Barsky, A. (2012). La agricultura periurbana en la agenda: Complejidad fragmentaria en la gestión pública reciente del cinturón productivo alimentario de la Región Metropolitana de Buenos Aires. *Estudios Socioterritoriales*, 11, 78-98.
- Benedetti, A. (2011). Territorio: Concepto integrador de la geografía contemporánea. En P. Souto (Coord.), *Territorio, lugar, paisaje. Prácticas y conceptos básicos en geografía* (pp. 11-82). Facultad de Filosofía y Letras UBA.

- Centro de Investigaciones de Políticas Urbanas y de Vivienda (CIPUV) (21 de noviembre de 2016). *Las ciudades argentinas crecen varias veces más que las europeas, pero desorganizadas*. Di Tella en los medios. [https://www.utdt.edu/ver\\_notaprensa.php?id\\_notaprensa=12809&id\\_item\\_menu=6](https://www.utdt.edu/ver_nota_prensa.php?id_notaprensa=12809&id_item_menu=6)
- Cravacuore, D. (2016). El asociativismo intermunicipal en Argentina. En D. Cravacuore y A. Chacón (Eds.), *El asociativismo intermunicipal en América Latina* (pp. 33-63). Asociación de Municipalidades de Chile y Universidad Tecnológica Metropolitana.
- Galafassi, G. (2013). Ecological Crisis, Development and Capital Contradictions in Latin America. *Theomai. Estudios críticos sobre Sociedad y Desarrollo*, 27-28, 98-114.
- Gobierno de San Juan (2015). *Plan de Ordenamiento Territorial del Área Metropolitana de San Juan*. GHM.
- Gudiño, M.E. (2015). El ordenamiento territorial como política de Estado. *Perspectiva Geográfica*, 20(1), 11-36. <https://doi.org/10.19053/01233769.4491>
- Gutiérrez, P.M. (2001). Mapas sociales: Método y ejemplos prácticos. En M. Montañés Serrano, T. Rodríguez-Villasante Prieto y P.M. Gutiérrez (Coords.), *Prácticas locales de creatividad social* (pp. 91-113). El Viejo Topo.
- Haesbaert, R. (2011). *El mito de la desterritorialización. Del fin de los territorios a la multiterritorialidad*. Siglo XXI.
- Hori, Y., Stuhlberger, C., Simonett, O., Kirby, A. y Landmark, K. (2012). *Desertificación: Una síntesis visual*. Convención de las Naciones Unidas para la Lucha contra la Desertificación.
- Instituto Nacional de Estadística y Censos de la República Argentina (INDEC) (2010). *Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010*. INDEC. <https://www.indec.gob.ar>
- Lanfranchi, G. (2017). *Hacia el desarrollo integral de ciudades*. Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento. <https://www.cippec.org/wp-content/uploads/2017/10/190-DPP-Hacia-el-desarrollo-integral-de-ciudades-Lanfranchi-septiembre-2017-1.pdf>
- Lanfranchi, G., Duarte, J.I. y Granero Realini, G. (2018). *La expansión de los grandes aglomerados urbanos argentinos*. Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento. <https://www.cippec.org/wp-content/uploads/2018/02/197-DPP-Ciudades-La-expansi%C3%B3n-de-los-Grandes-Aglomerados-Urbanos-argentinos-Lanfranchi-Duarte-Granero-Enero-2018-1.pdf>
- Madoery, O. (2016). *Los desarrollos latinoamericanos y sus controversias*. Universidad Nacional de Tres de Febrero.
- Massiris Cabeza, Á. (2012). Políticas latinoamericanas de ordenamiento territorial. Realidad y desafíos. En Á. Massiris Cabeza, M.A. Espinoza Rico, T. Ramírez Castañeda, P. Rincón Avellaneda y T. Sanabria Artunduaga (Coords.), *Procesos de ordenamiento en América Latina y Colombia* (pp. 13-30). Universidad Nacional de Colombia.

- Naciones Unidas (2019). *Trees, Forests and Land Use in Drylands: The First Global Assessment*. Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación. <https://www.fao.org/documents/card/en/c/ca7148en>
- \_\_\_\_\_. (2022). *Informe sobre las ciudades del mundo. Visualizando el futuro de las ciudades*. Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Hábitat). <https://unhabitat.org/wcr/>
- Ortiz, A., Matamoro, V. y Psathakis, J. (2016). *Guía para confeccionar un mapeo de actores. Bases conceptuales y metodológicas*. Fundación Cambio Democrático.
- Pérez, M., del Barrio, L., Colomer, J. y Dalmaso, C. (2020). La interfase urbano-rural en las provincias de Mendoza y San Juan. En J. Vitale Gutiérrez, O. Saavedra, S. Ledesma, E. Cittadini y C. Dalmaso (Coords.), *Observatorios territoriales para el desarrollo y la sustentabilidad de los territorios* (pp. 35-43). INTA.
- Raffestin, C. y Butler, S.A. (2012). Space, Territory, and Territoriality. *Environment and Planning D: Society and Space*, 30(1), 121-141. <https://doi.org/10.1068/d213>
- Tapella, E. (2007) *El mapeo de actores clave*. Universidad Nacional de Córdoba e Inter American Institute for Global Change Research.