



Maíz, Mabel Beatriz

La cuestión de la sostenibilidad de los procesos de desarrollo local en Maipú, Provincia de Mendoza



Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Argentina.
Atribución - No Comercial - Sin Obra Derivada 2.5
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.5/ar/>

Documento descargado de RIDAA-UNQ Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto de la Universidad Nacional de Quilmes de la Universidad Nacional de Quilmes

Cita recomendada:

Maíz, M. B. (2020). *La cuestión de la sostenibilidad de los procesos de desarrollo local en Maipú, Provincia de Mendoza. (Tesis de maestría). Bernal, Argentina: Universidad Nacional de Quilmes. Disponible en RIDAA-UNQ Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto de la Universidad Nacional de Quilmes*
<https://ridaa.unq.edu.ar/handle/20.500.11807/3071>

Puede encontrar éste y otros documentos en: <https://ridaa.unq.edu.ar>

La cuestión de la sostenibilidad de los procesos de desarrollo local en Maipú, Provincia de Mendoza

TESIS DE MAESTRÍA

Mabel Beatriz Maíz

mabymaiz@yahoo.com.ar

Resumen

El problema de esta investigación indaga acerca de la continuidad, sostenibilidad y autonomía de los procesos de desarrollo local, una vez que finalizan los programas específicos de intervención implementados en este sentido. En consecuencia, la pregunta central que orienta este trabajo es la siguiente: ¿cuáles son los condicionantes del sostenimiento y de la continuidad en el tiempo de los procesos de desarrollo local, una vez que se retiran las instituciones que los promueven?

El interés por el problema de investigación de este trabajo final de maestría surgió de mi participación en Programas de Investigación y Desarrollo como becaria, investigadora y miembro del equipo técnico proveniente de la Universidad Nacional de Cuyo (UNCuyo), que trabajó en procesos de intervención territorial tendientes al desarrollo local de Maipú, Provincia de Mendoza, entre el 2008 y el 2014. Finalizados los Programas y retirados los equipos técnicos y académicos de la Universidad, se observó el aparente debilitamiento de determinadas estrategias y acciones concretas en torno a la promoción del desarrollo local, situación que cuestionó el sostenimiento en el tiempo de dicho proceso y suscitó interrogantes acerca de los factores determinantes para que los mismos se sostengan de manera más o menos autónoma.

En este contexto me propuse como objetivo general de este trabajo final de maestría, analizar la capacidad de gestión institucional del gobierno local, la participación de los actores locales y la promoción del desarrollo económico local desde el Municipio de Maipú, como condicionantes de los alcances y el sostenimiento en el tiempo, de las acciones y logros del desarrollo local en los distritos del Este de Maipú. La investigación se abordó desde el rol que cumplió el gobierno local de Maipú, como actor político fundamental para el desarrollo y el sostenimiento de estrategias institucionales tendientes al desarrollo local y desde la manera en que se han aprovechado las experiencias compartidas y los aprendizajes colectivos entre la universidad, el municipio y los actores locales.

La *hipótesis* plantea que las dificultades en la gestión institucional del Municipio de Maipú, los problemas en la promoción del desarrollo económico local y las limitaciones en la participación de los actores locales, atravesados por modelos de desarrollo y políticas públicas de diferentes niveles de gobierno, han condicionado los alcances y el sostenimiento en el tiempo de acciones de desarrollo local.

Este trabajo final de maestría se ha realizado mediante un abordaje espiralado entre investigación empírica y marco teórico. Se han identificado tres categorías centrales, que

distinguiamos con fines analíticos pero que en la práctica se entrecruzan, entran en tensión, se complementan, y otras veces generan procesos de sinergia: la capacidad de gestión del gobierno local en la planificación e implementación de estrategias de desarrollo, la promoción del desarrollo socio- productivo y la participación de los actores locales en los espacios e iniciativas de la institucionalidad.

En este marco, se analizó la interrelación entre niveles de gobierno en el manejo de programas que llegan al municipio, el mejoramiento de la capacidad de gestión institucional desde la perspectiva de la planificación participativa, el incentivo y promoción de proyectos de desarrollo socio – productivos y la generación de espacios genuinos de participación ciudadana, como categorías centrales para el análisis de las estrategias de desarrollo local en el departamento de Maipú y de su sostenimiento en el tiempo.

Abstract

This mastery learning final work research problem interest came up after my meaningful participation in some research and development programs as a research intern and member of the Uncuyo technical team who participated in territorial intervention processes in the Eastern districts of Maipú, in the province of Mendoza, between 2008 and 2014. The focus of this research inquires about the destinations of the actions aimed at local development in the Municipality of Maipú, once the Uncuyo had completed these programs before.

The central research question that leads this work is the following: What are the determining factors of the extent and support over time of the strategies and achievements of the processes of intervention and promotion of local development in Maipú county?

The hypothesis shows the difficulties in the institutional management of the Municipality of Maipú, the problems in the promotion of local economic development and the limitations in the participation of local agents, who have gone through development models and public policies of different levels of government, have conditioned the extent and support over time of local development actions.

As a general aim of this work, I set myself out to analyze the institutional management ability of the local government, the participation of local agents and the promotion of local economic development in the Municipality of Maipú, as determinants of the extent and sustainability over time, of the actions and achievements of local development in the eastern districts of Maipú.

This final mastery work has been carried out through a spiral approach between empirical research and theoretical framework. Three central categories have been identified for analytical purposes. These categories not only intertwine and rise tension among them but also complement each other, and sometimes generate synergy processes such as the local government management ability in planning and implementation of development strategies, the promotion of socio-productive development and the participation of local agents in institutional spaces and initiatives.

In this framework, I analyzed the relations among the government levels in the program management which reach the county, the improvement of institutional management ability from the participatory planning point of view, the incentive and promotion of socio-productive development projects and the generation of genuine spaces for citizen participation. Those as central categories for the analysis of local development strategies in Maipú county and its sustainability over time.



**MAESTRÍA EN CIENCIAS SOCIALES Y HUMANIDADES
CON MENCIÓN EN ECONOMÍA**

**Trabajo final para obtener el grado de
Magister en Ciencias Sociales y Humanidades**

**Título: La cuestión de la sostenibilidad de los procesos de
desarrollo local en Maipú, Provincia de Mendoza**

Maestrando: Mabel Beatriz Maíz

Directora: Bárbara Altschuler

Marzo de 2020

Índice

Agradecimientos	10
Introducción. Planteo teórico- metodológico de la tesis	11
1. Problema, objetivos y enfoque de la investigación	11
2. Propuesta metodológica y estrategias de abordaje	15
3. Planteamiento teórico de la investigación	19
3.1. El análisis teórico de las categorías seleccionadas	21
3.1.1. Capacidades de gestión institucional de los gobiernos locales hacia el desarrollo local	21
3.1.2. Desarrollo socioproductivo en el marco del desarrollo local	23
3.1.3. Participación de los actores locales en los espacios e iniciativas de la institucionalidad local en un contexto de gobierno abierto	24
Capítulo 1. La articulación interinstitucional entre la Universidad Nacional de Cuyo y el Municipio de Maipú: el programa de desarrollo local	28
1. Presentación del caso de estudio. Mendoza y Maipú: sus territorios y sus disputas	28
1.1. El departamento de Maipú	30
2. El Programa I+D de la UNCuyo (2005-2009). Desarrollo local y vitivinicultura: el crecimiento de un territorio inteligente como resultado de la acción conjunta de los actores involucrados.	34
2.1. El componente “I” del Programa Desarrollo local y vitivinicultura. Investigación de la actividad vitivinícola, sus actores sociales, problemáticas y potencialidades para el desarrollo	34
2.2. El componente “D” del programa Desarrollo local y vitivinicultura. Experiencia de desarrollo local participativo en la localidad de Los Álamos, Maipú, Provincia de Mendoza	35
2.2.1. Fase de acuerdo político e identificación de la localidad	36
2.2.2. Fase de Acuerdo Social	39
2.2.3. Fase de Diagnóstico Territorial Participativo de la localidad de Los Álamos	42
2.2.4. Fase de Consenso para las líneas de acción	47
2.3. Resultados alcanzados en la implementación del primer Programa I+D.	49
2.3.1. Fortalecimiento e instalación de capacidades en los agentes decisionales de la Municipalidad de Maipú	49
2.3.2. Fortalecimiento e instalación de capacidades en los actores de la localidad de Los Álamos	50
2.4. Conclusiones del Programa I+D 2005-2009 en su componente de “Desarrollo”	51
3. El Programa de Investigación más Desarrollo de la UNCuyo: 2010-2014. Desarrollo local y vitivinicultura. Formulación e implementación de un plan estratégico participativo – departamento de Maipú.	52

3.1. Acciones y actividades de vinculación	54
3.1.1. Maestría en Extensión y Desarrollo rural	54
3.1.2. Programa de Inclusión Social e Igualdad de Oportunidades Gustavo Andrés Kent	55
3.1.3. Proyecto “Consolidando Prácticas Sociales Solidarias” – Proyectos Prof. Mauricio López Convocatoria 2012 –SEU, UNCuyo.	58
3.1.4. Relaciones institucionales con el Municipio de Maipú	59
3.2. Resultados del Programa de Investigación más Desarrollo de la UNCuyo: 2010-2014. Tensiones, sinergias y aprendizajes colectivos	59
Capítulo 2. La capacidad de gestión institucional del gobierno municipal de Maipú en relación al desarrollo local: la planificación del desarrollo, las metas institucionales y la gestión de la calidad	62
1. La dimensión político partidaria y su impacto en la gestión institucional del Municipio de Maipú	63
2. Una experiencia de asociativismo intermunicipal: el caso de la microrregión Maipú- Luján de Cuyo. Alcances y limitaciones de un proyecto ambicioso que llegó a su fin	65
3. La planificación estratégica en el Municipio de Maipú: PLANes Maipú 2030, Plan de metas y Plan Municipal de Ordenamiento Territorial 2019-2045	69
3.1. Plan Estratégico Maipú 2030	69
3.1.1. Pre diagnóstico	72
3.1.2. Diagnóstico Participativo y Prospectivo	75
3.1.3. Visión Maipú 2030: la construcción de una imagen futura deseada	76
3.1.4. Planificación Estratégica Maipú 2030: Objetivos estratégicos, Planes, programas y Proyectos desde la participación ciudadana	78
3.2. Plan de metas: el alcance de los programas y proyectos en Maipú previstos en el PLANes Maipú 2030	78
3.3. Plan Municipal de Ordenamiento Territorial Maipú Sostenible 2019- 2045 (PMOT)	82
3.3.1. Análisis y diagnóstico territorial	83
3.3.2. Modelos Territoriales	84
3.3.3. Planificación Territorial	87
4. El municipio de Maipú como comuna pionera en la certificación de normas de calidad institucional y los impactos en el desarrollo local	89
5. Resultados del análisis de la capacidad del municipio de Maipú en cuanto a planificación del desarrollo	92
Capítulo 3. Los principales instrumentos institucionales para el desarrollo socio-económico en las zonas rurales de Maipú	94
1. Los aspectos teóricos del capital social	94
2. El desarrollo institucional del Municipio de Maipú en relación a los programas para el desarrollo económico local y su sostenimiento en el tiempo: generalidades	95
3. Maipú Emprende y Maipú Incuba: los programas municipales para	97

emprendedores	
4. Programa de Asociativismo rural en Maipú	99
4.1. El contexto histórico- político y las iniciativas de asociativismo rural en Argentina: los miembros de la agricultura familiar como sujetos de derechos	99
4.2. Las problemáticas que dieron origen al Programa de Asociativismo Rural en Maipú	102
4.3. Los diagnósticos participativos y las primeras acciones del Programa de Asociativismo Rural	104
4.4. El programa de Asociativismo Rural en contextos económico- políticos diferentes	106
4.5. La puesta en valor del capital social en el Programa de Asociativismo Rural en Maipú	108
4.5.1. Las bases del análisis del capital social en el Programa de Asociativismo Rural de Maipú	108
4.5.2. El capital social de sinergia o de enlace y el capital político y territorial en el Programa de Asociativismo Rural	111
4.5.3. El capital social de conexión o puente en el nivel meso, de integración o unión en el nivel micro y el capital cultural al interior del Programa de Asociativismo Rural	117
4.6. El Programa de Asociativismo Rural en Maipú y su vinculación directa con el Programa PAR Productivo Rural: las contradicciones del capital simbólico y político	121
4.7. Los alcances diferenciales del programa de Asociativismo Rural en relación al contexto político y económico nacional	125
4.7.1. El Programa en el período 2010-2014: la institucionalización del desarrollo rural y de la agricultura familiar a escala nacional y su impacto en Maipú	125
4.7.2. Los cambios en el estilo de gestión de la problemática de la agricultura familiar en el país y su impacto en el Programa de asociativismo rural en el período 2015-2019	126
4.8. El Programa de Asociativismo Rural, el desarrollo local integral y el Programa Mujer Rural	128
5. Los aprendizajes colectivos del Programa de Asociativismo Rural	131
Capítulo 4. La participación de los actores locales en la planificación de las acciones de desarrollo local y de mejora del bienestar comunitario	133
1. El contexto socio histórico- político de las primeras estrategias de participación ciudadana en el Municipio de Maipú	134
1.1. La promoción de la participación ciudadana mediante Consejos Sociales Consultivos	136
1.2. La participación ciudadana como derecho y el gobierno local de Maipú como promotor de políticas de participación ciudadana después del auge de los Consejos Consultivos	140
1.2.1. El Presupuesto Participativo y los proyectos colectivos que mejoran la calidad de vida de la población de Maipú desde las organizaciones comunitarias	141
1.2.2. La interinstitucionalidad en la construcción de las estrategias de participación ciudadana en el marco del Plan Estratégico Maipú 2030 y los actores protagonistas	145

1.2.3. La participación ciudadana en el marco del Plan Municipal de Ordenamiento Territorial	146
1.2.4. Estrategias del Municipio de Maipú hacia el gobierno abierto y el gobierno electrónico	151
1.2.5. El uso de una red social de gestión colaborativa y participación ciudadana para construir la ciudad deseada	158
1.2.5.1. Yecas: inteligencia ciudadana y urbanismo colaborativo	158
1.2.5.2. Plataforma digital Sumen	
2. Los aprendizajes colectivos vinculados a la participación ciudadana en Maipú	162
Conclusión	164
Referencias bibliográficas	170
Apéndice	183

Índice de figuras y tablas

Figura 1	Localización de los oasis en la Provincia de Mendoza y emplazamiento del departamento de Maipú	29
Figura 2	Área metropolitana de Mendoza, por departamentos. 2011	30
Figura 3	Zonas vitivinícolas de la Provincia de Mendoza	33
Figura 4	Departamento de Maipú: áreas de intervención según ejes estructurantes.	38
Figura 5	Distritos del Este de Maipú y principales centros urbanos del departamento	39
Figura 6	Delimitación de la localidad de Los Álamos, Fray Luis Beltrán. Maipú	40
Figura 7	Polígono seleccionado para el censo socio-productivo. Los Álamos. Fray Luis Beltrán. Maipú	43
Figura 8	La microrregión Luján de Cuyo- Maipú. Provincia de Mendoza	67
Figura 9	Red de trabajo interno de la Municipalidad de Maipú	73
Figura 10	Plan de Metas Maipú 2012. Cantidad de programas por dimensión del Plan de Gobierno	80
Figura 11	Comparación de Programas según dimensiones del Plan de Gobierno. 2012-2017. Departamento de Maipú. Provincia de Mendoza	82
Figura 12	Mapa de Unidades de Integración Territorial (UIT) para el Departamento de Maipú.	86
Figura 13	Asociaciones por lugar de origen, actividad económica y sostenimiento en el tiempo (2010-2017)	108
Figura 14	Organizaciones de productores del Programa de Asociativismo Rural en Maipú (2010-2019)	109
Figura 15	Redes interinstitucionales del Programa de Asociativismo Rural del Municipio de Maipú. 2010-2019	114
Figura 16	Programación financiera del Municipio de Maipú según presupuesto correspondiente al ejercicio 2019	156
Figura 17	Ejemplo de Yeca emitido en Fray Luis Beltrán, Maipú. Junio de 2018	160

Tabla 1	Índice de cada dimensión del desarrollo e Índice de Desarrollo Sostenible, por departamentos, 2010	77
---------	--	----

Índice de siglas y abreviaturas

- ANSES: Administración Nacional de Seguridad Social
- ASBAM: Asociación Santa Blanca Agricultores de Maipú
- BID: Banco Interamericano de Desarrollo
- BM: Banco Mundial
- CAME: Cámara Argentina de la Mediana Empresa
- CEDES: Centro de Estudios de Estado y Sociedad
- CELAC: Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños
- CCB: Consejos Consultivos Barriales
- CIC: Centro Integrador Comunitario
- CCM: Consejos Consultivos Municipales
- CIPPEC: Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento
- CLEIF R.A: Centro de Licenciados en Enología e Industrias Frutihortícolas de la República Argentina
- CONADIS: Consejo Nacional para la Integración de la Persona con Discapacidad
- CoNaMi: Comisión Nacional de Microcréditos
- COVIAR: Corporación Vitivinícola Argentina
- DACC: Dirección de Agricultura y Contingencias Climáticas de Mendoza
- DEIE Dirección de Estadísticas e Investigaciones Económicas. Gobierno de la provincia de Mendoza.
- DGI: Departamento General de Irrigación
- DNV (Dirección Nacional de Vialidad
- DPV: Dirección Provincial de Vialidad
- ENOHSA: Ente Nacional de Obras Públicas de Saneamiento
- FEM: Federación Económica de Mendoza
- FIDA: Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola
- FONDAGRO: Fondo Fiduciario Nacional de Agroindustria
- FODA: Matriz de Fortaleza, Oportunidades, Debilidades y Amenazas
- FTyC: Fondo para la Transformación y el Crecimiento de Mendoza
- GAL: grupo de apoyo local.
- HDC: Honorable Concejo Deliberante
- IDR: Instituto de Desarrollo Rural
- INA: Instituto Nacional del Agua

INTA: Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria
IPV: Instituto Provincial de la Vivienda
ISCAMEN: Instituto de Sanidad y Calidad Agropecuaria Mendoza
MAGyP: Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación
Matriz OSEP: Obra Social de Empleados Públicos
OIV: Organización Internacional de la Vid y el Vino
ONG: Organización No Gubernamental
OSC: Organización de la Sociedad Civil
PLANes 2030: Plan Estratégico Maipú 2030
PMOT: Plan Municipal de Ordenamiento Territorial
PNPP: Programa Nacional de Presupuesto Participativo
PRODERNEA: Programa de Desarrollo Rural del Noreste Argentino
PPOT: Plan Provincial de Ordenamiento Territorial
Programa PAR: Programa Participación Activa y Responsable
Programas de I+D: Programas de Investigación más Desarrollo
PTRSU: Planta Departamental de Tratamiento de Residuos Sólidos y Urbanos
RAPP: Red Argentina de Presupuesto Participativo
ReNAF: Registro Nacional de Agricultura Familiar
RSU: Residuos sólidos urbanos
RUT: Registro Único de la Tierra
SAGPyA: Secretaría de Agricultura Ganadería, Pesca y Alimentos
SIAT: Sistema de Información Ambiental Territorial
UCAR: Unidad para el Cambio Rural
UIT: Unidades de Integración Territorial
UNCuyo: Universidad Nacional de Cuyo

Agradecimientos

A Dios y María, por darme la fortaleza para superar las dificultades

Agradezco especialmente a la directora de este trabajo final de Maestría, Dra. Bárbara Altschuler, por guiarme pacientemente en este arduo proceso. Destaco de ella su honestidad intelectual, su generosidad a la hora de compartir sus valiosos conocimientos, su empatía ante las dificultades, su agudeza y lucidez intelectual que puso luz en el camino de esta investigación.

Otra persona fundamental en mi formación en investigación, sin la cual no hubiera alcanzado esta meta es Griselda García. Ella me abrió las puertas de sus equipos de cátedra e investigación en la Facultad de Filosofía y Letras, de la UNCuyo. Fue a través de estos equipos de investigación que logré familiarizarme con la investigación académica, pero también con los programas de investigación y desarrollo provenientes de la universidad. Estos últimos me permitieron formar parte de equipos académicos que se sensibilizaban con las problemáticas de las comunidades rurales de Mendoza y trabajaban junto a los municipios para mejorar las condiciones de vida de la gente. Agradezco profundamente a cada uno de los integrantes de estos equipos, provenientes de la Facultad de Filosofía y Letras a través del Departamento de Geografía, de la Facultad de Ciencias Políticas y de la Facultad de Ciencias Agrarias.

Debo reconocer también a la Municipalidad de Maipú, institución que me recibió y me apoyó de manera desinteresada, tanto en mi rol de investigadora integrante de los equipos académicos en el año 2009, como en mi regreso mucho más reciente, ahora como investigadora para la consecución de este trabajo final de maestría. En particular deseo darles las gracias a dos personas del Programa de Asociativismo Rural del Municipio de Maipú, que fueron fundamentales para este trabajo, Paula Moreno y Marcos González. Destaco a estas personas, no solamente por la información que me brindaron en las largas entrevistas, sino por compartir conmigo un conocimiento invaluable asociado a las comunidades rurales de Maipú, sus códigos, sus lenguajes, las modalidades de acceso posibles, mostrándome el territorio desde otros puntos de vista.

Finalmente deseo agradecer profundamente a mi familia y a mis amigos. Mis padres, hoy adultos mayores, me enseñaron desde muy pequeña, el valor del esfuerzo, la honestidad, la verdad y la justicia. Quiero, además, dedicarle unas palabras a mi hermana, quien me ha apoyado en cada desafío que he enfrentado en mi vida, a ella gracias porque me ha impulsado a mejorar cada día. Otro agradecimiento particular es para mis amigas y amigos, quienes confiaron en mí y me contuvieron con palabras de aliento y sentido del humor, en todo momento.

Introducción

Planteo teórico-metodológico del trabajo final de maestría

1. Problema, objetivos y enfoque de la investigación

Esta investigación gravita sobre la cuestión de la sostenibilidad y continuidad en el tiempo, de los procesos de desarrollo local, en territorios que han tenido experiencias de intervención de instituciones promotoras, pero en las que éstas cumplieron un ciclo determinado y luego debieron retirarse.

El interés por este abordaje surgió de mi participación en Programas de I+D de la UNCuyo como becaria, investigadora y miembro del equipo técnico- académico que trabajó en Programas de Desarrollo Local en Maipú y de la inquietud por reconocer los destinos y continuidad de las estrategias y acciones tendientes al desarrollo local, una vez finalizados los Programas financiados por la Universidad.

El primer Programa, denominado “Desarrollo local y vitivinicultura: el crecimiento de un territorio inteligente como resultado de la acción conjunta de los actores involucrados”, se desarrolló entre 2005 y 2009. Durante los últimos dos años generamos y aplicamos una metodología de desarrollo territorial local y participativo para ayudar a implementar un proceso planificado de desarrollo local en la localidad de Los Álamos, Maipú, Mendoza. El segundo Programa, concebido como la continuación del anterior, se denominó “Desarrollo local y vitivinicultura: formulación e implementación de un plan estratégico participativo en el departamento de Maipú”, y se desarrolló desde el 2010 hasta el 2014. En esta nueva etapa se profundizó el proceso iniciado previamente, con la ampliación de la escala territorial a los distritos del Este de Maipú y con el ambicioso objetivo de acompañar, participar e incidir en la elaboración e implementación de un Plan Estratégico de Desarrollo para la zona Este del Departamento de Maipú (Fray Luis Beltrán, Rodeo del Medio y San Roque). En este nuevo programa se definieron objetivos vinculados a incrementar el conocimiento sobre el área de estudio desde diversas dimensiones, a la vez que transformar este nuevo conocimiento en herramientas o tecnologías que pudieran ser apropiadas por el Municipio de Maipú y los actores locales.

Finalizado el período destinado a la implementación de ambos programas, se observó el aparente debilitamiento de los procesos de desarrollo local, situación que cuestionó su sostenimiento en el tiempo y suscitó interrogantes acerca de los factores cruciales para que la continuidad y la autonomía de los mismos sea posible.

En este contexto, me propuse aportar a este problema de investigación desde el análisis y la reflexión de los procesos de desarrollo de Maipú, durante y luego de retirados los equipos técnico- académicos de la Universidad.

El objetivo general de este trabajo final de maestría es analizar la capacidad de gestión institucional del gobierno local, la participación de los actores locales y la promoción del desarrollo económico local desde el Municipio de Maipú, como condicionantes de los alcances y del sostenimiento en el tiempo de las acciones y logros del desarrollo local en los distritos del Este de Maipú, en el período 2009- 2019.

La investigación abordó esta preocupación haciendo foco en el rol que desarrolla el gobierno local, en este caso el Municipio de Maipú, como actor político fundamental para el desarrollo de estrategias institucionales tendientes al desarrollo local. En particular se investigó la situación del gobierno municipal para abordar, co-conducir y promover este proceso en contextos socio-políticos e históricos que condicionan notablemente el accionar municipal, limitando o posibilitando su desarrollo y expansión a través de políticas públicas nacionales y provinciales coherentes con modelos y concepciones de desarrollo determinados.

El departamento¹ de Maipú, situado en el oasis norte de la provincia de Mendoza, al sureste de la ciudad capital. Es uno de los departamentos que conforman el Área Metropolitana de Mendoza. En la actualidad posee 196.375 habitantes, quedando en el ranking provincial en quinto lugar en cuanto a cantidad de población, luego de Guaymallén, Las Heras, San Rafael y Godoy Cruz. Maipú puede caracterizarse como un departamento social y espacialmente fragmentado, presentando por un lado, antiguas y prestigiosas bodegas, un importantísimo proceso de crecimiento urbano asociado a diversos emprendimiento inmobiliarios, muchos de ellos del tipo urbanizaciones cerradas vinculadas a sectores sociales de alto poder adquisitivo, mientras que por otro lado existen importantes áreas rurales vinculadas a la vitivinicultura, horticultura y más recientemente a la floricultura con diferentes niveles de rentabilidad y capitalización, donde la pobreza rural es una variable presente y relevante, en particular en los distritos del Este de Maipú. En ellos hay una importante cantidad de población residente en el medio rural y dedicada a las actividades vitícola y hortícola predominantemente y en menor medida a la olivícola y florícola. También hay un gran número de propiedades pequeñas y pequeños productores familiares.

Este trabajo final de maestría se realizó mediante un abordaje espiralado entre investigación empírica y marco teórico. Esto ocurre porque el abordaje empírico de cada una de las categorías de análisis toma aspectos de las restantes, por una parte, y por otra, porque los conceptos y los procesos históricos- políticos nacionales que conforman el marco contextual y teórico se complementan entre sí y complejizan el análisis y las conclusiones parciales de cada capítulo de la investigación. Se identificaron tres categorías centrales con fines analíticos, que en la práctica se entrecruzan, entran en tensión, se complementan, y otras veces generan procesos de sinergia:

¹ En la Provincia de Mendoza los municipios y los departamentos corresponden a una misma entidad territorial y a la misma unidad político- administrativa, de esta forma todo el territorio provincial queda cubierto por los municipios.

la capacidad de gestión del gobierno local en la planificación e implementación de estrategias de desarrollo, la promoción del desarrollo socio-productivo y la participación de los actores locales en los espacios e iniciativas de la institucionalidad.

A través de este abordaje espiralado, la *capacidad de gestión institucional en relación al desarrollo local* se analizó desde las estrategias e instrumentos de planificación del desarrollo, sus diagnósticos socio-económicos locales (Cravacuore, 2008), las metas institucionales y la gestión de la calidad institucional en pos del desarrollo. La segunda categoría examinada es la *promoción del desarrollo socio-productivo*, como resultado de las políticas municipales de desarrollo económico implementadas por el Municipio de Maipú para fortalecer la economía local de los ámbitos rurales. En relación a esto, se analizaron los principales instrumentos institucionales para el desarrollo socio-económico en zonas rurales de Maipú que impactaron en el mejoramiento de las condiciones de vida de los pequeños y medianos productores vitícolas. La tercera categoría fue definida como la *participación de los actores locales* en los espacios e iniciativas de la institucionalidad. Los diagnósticos participativos, los planes de desarrollo local, los presupuestos participativos y las herramientas de participación digital fueron objeto de un análisis minucioso en este sentido.

Así, esta investigación ha indagado acerca del aprovechamiento de experiencias compartidas y aprendizajes colectivos entre la universidad, el municipio y los actores locales, en el marco de los Programas de I+D. En este marco se analizó la interrelación entre niveles de gobierno en el manejo de programas que llegan al municipio, el mejoramiento de la capacidad de gestión institucional desde la perspectiva de la planificación participativa, el incentivo y promoción de proyectos de desarrollo socio-productivos y la generación de espacios de participación y gestión participativa, como categorías centrales para el análisis de las estrategias de desarrollo local en el departamento de Maipú.

Este estudio enfoca su análisis en las dimensiones mencionadas en un período de 10 años que va desde febrero de 2009 hasta octubre de 2019. El inicio del mismo coincide con la llegada de la Universidad Nacional de Cuyo (UNCuyo) al Municipio de Maipú con el primer Programa de Desarrollo Local. Esto se debe a la impronta de este trabajo colectivo y colaborativo entre ambas instituciones, en un contexto de esfuerzos del Municipio de Maipú tendientes al desarrollo de estrategias de desarrollo local y modernización de la gestión. El período de análisis finaliza en octubre de 2019 con la intención de extender la investigación hasta la actualidad, rescatando los recientes esfuerzos del Municipio en términos de planificación del desarrollo sin el acompañamiento directo de esta casa de altos estudios.

En este decenio que va desde el 2009 al 2019, se entrecruzan escalas y periodizaciones relativas a los sucesos locales y a los contextos provinciales y nacionales. Así, en lo local, interesa develar lo ocurrido en Maipú durante la presencia de la Universidad, entre el 2009 y el 2014 por un lado, y de lo acaecido entre el 2015 y el 2019, cuando la Universidad había emprendido su

retirada como institución promotora a través de programas específicos. De allí la posibilidad de reconocer la continuidad o discontinuidad de los procesos de desarrollo local.

En lo provincial y nacional, por otra parte, importan los cambios en el modelo de desarrollo y su impacto en las políticas públicas, que influyeron en los programas para el desarrollo local. En la escala nacional, de acuerdo al contexto macro, la primera etapa la definimos entre el 2009 y el 2015, coincidiendo con la etapa culminante del modelo neodesarrollista o de desarrollo productivo con inclusión del gobierno kirchnerista, caracterizada por una expansión notable de políticas públicas nacionales y programas de alcance territorial. La segunda etapa se extiende desde fines de 2015 hasta el 2019, período de contracción del Estado, con el progresivo desmantelamiento de áreas del aparato burocrático estatal destinadas al desarrollo de los sectores sociales más vulnerables. En este contexto, la gestión municipal atravesó un período de serias dificultades para el sostenimiento estratégico de políticas, programas y acciones concretas de desarrollo, afrontando una amplísima demanda de servicios, infraestructura, apoyo a la producción y al empleo, con recursos económicos y humanos propios claramente limitados.

La pregunta central de investigación que orienta este trabajo es la siguiente: ¿cuáles son los condicionantes del sostenimiento y la continuidad en el tiempo de los procesos de desarrollo local, una vez que se retiran las instituciones que los promueven?

El problema de investigación interroga acerca de la sustentabilidad en el tiempo de los procesos que tienden al desarrollo local, luego que los equipos técnicos de las instituciones promotoras cumplen con el período de intervención y deben marcharse.

El aparente debilitamiento progresivo de la planificación y concreción de estrategias de desarrollo en el mediano y largo plazo a medida que transcurre el tiempo desde la salida de las instituciones promotoras, suscita interrogantes acerca de las causas que afectan este proceso e invita a analizar y definir las claves para que la continuidad de los procesos de desarrollo local sea posible.

En este sentido, entendemos que es necesario reconocer las características presentes en los territorios, que serán el sustrato a partir del cual los programas, planes y proyectos de desarrollo local generarán mayores o menores resultados, pero, sobre todo, podrán capitalizar a futuro, los recursos y capacidades desarrolladas durante el período de intervención. Por otra parte, es central analizar, además, las huellas que deja el trabajo interinstitucional, los aprendizajes colectivos alcanzados, las capacidades desarrolladas en las instituciones y en los actores locales, mediante determinadas modalidades de intervención territorial.

En este sentido, el presente trabajo de investigación pretende realizar aportes a la reflexión de esta problemática común a los diferentes procesos de desarrollo local promovidos por instituciones, desde el estudio de caso del Municipio de Maipú.

De esta manera, el *objetivo general* de este trabajo consiste en analizar la capacidad de gestión institucional del gobierno local, la promoción del desarrollo económico local y la participación

de los actores locales, como condicionantes de los alcances y el sostenimiento en el tiempo de las acciones y logros del desarrollo local en los distritos del Este de Maipú.

La *hipótesis* de investigación se planteó de la siguiente manera: las dificultades en la gestión institucional del Municipio de Maipú, los problemas en la promoción del desarrollo económico local y las limitaciones en la participación de los actores locales, atravesados por modelos de desarrollo y políticas públicas de diferentes niveles de gobierno, han condicionado el sostenimiento y la continuidad en el tiempo de los procesos de desarrollo local.

Definimos los siguientes *objetivos específicos* del trabajo:

1. Identificar y valorar los procesos de intercambio de experiencias, aprendizajes y construcciones colectivas de capacidades entre la Universidad, el Municipio y los actores locales en relación al desarrollo local en el marco de la implementación de Programas de Desarrollo Local promovidos por la Universidad Nacional de Cuyo entre el 2009 y el 2014.
2. Analizar la capacidad de gestión institucional del gobierno de Maipú en relación al desarrollo local, desde el planteamiento de políticas de desarrollo, los instrumentos de su planificación y las metas alcanzadas en su implementación entre 2009 y 2019.
3. Reconocer y analizar los proyectos y emprendimientos de desarrollo socio-productivo agroindustriales en el departamento que surgieron del proceso de intervención y la construcción de entornos de apoyo territorial a los mismos, desde la perspectiva del capital social, con sus alcances y debilidades.
4. Conocer y comprender las modalidades de participación de los actores locales en las políticas e iniciativas locales vinculadas a la planificación y proyección de estrategias y acciones de desarrollo local en Maipú.

2. Propuesta metodológica y estrategias de abordaje

Siguiendo a Bericat (1998) la *estrategia de convergencia o de triangulación* nos permite abordar los hechos desde la metodología tanto cuantitativa como cualitativa de un modo integrado. En este sentido, es deseable desarrollar en el presente trabajo una estrategia de convergencia puesto que la problemática a abordar no se posiciona rígida y enteramente en algún paradigma epistemológico, por lo que es posible y necesario utilizar métodos y técnicas de análisis y de observación de ambos tipos. En ciertas categorías de análisis fue necesario utilizar diferentes métodos y técnicas según la dimensión a estudiar.

El *análisis de tipo cuantitativo* estuvo presente fundamentalmente en los capítulos 1 y 2. En el primero se realizó el tratamiento de los datos primarios relevados por el censo socio-productivo desarrollado en Los Álamos y Fray Luis Beltrán. En el segundo se destacó en el tratamiento estadístico de datos secundarios seleccionados del Plan Estratégico Maipú 2030 y de Planes de

Metas del Municipio, con el objetivo de realizar análisis de resultados y comparaciones entre períodos diferentes sobre los tipos de programas implementados.

El *enfoque cualitativo- interpretativo* fue de gran utilidad en cada uno de los capítulos desarrollados, en la medida en que posibilitó dar cuenta de la subjetividad de los actores sociales (académicos de la Universidad, funcionarios y técnicos del Municipio, productores de asociaciones, representantes de uniones vecinales, entre otros) y los productos que resultaron de su interacción. En este sentido, se priorizó el significado que la realidad local tiene para los actores sociales (Castro, 1996) y la manera en que estos se vinculan con su participación social, la posibilidad de generar acuerdos y sostenerlos en el tiempo, la autonomía en la toma de decisiones, la generación de capital social, etc. Siguiendo estos criterios, la investigación se focalizó en la comprensión de los procesos de desarrollo local.

Tal como plantean Glaser y Strauss (1967) la perspectiva cualitativa desarrolla conocimientos en forma inductiva, a partir de observaciones específicas de los actores sociales concretos, sus discursos, sus interacciones, con el objetivo de interpretar los fenómenos vinculados a la intervención en el territorio, de acuerdo con los significados que han tenido y tienen para los actores sociales implicados.

Este trabajo tuvo dos momentos específicos y diferenciados desde la perspectiva metodológica. El primero se produce durante mi participación en los programas de investigación y desarrollo de la UNCuyo implementados en Maipú, mientras que el segundo aborda el trabajo posterior desarrollado a los fines específicos de esta investigación.

El primer momento recupera y resignifica mi participación en los programas de desarrollo local implementados por la Universidad entre el 2008 y el 2014, en los cuales me desarrollé como miembro de uno de los equipos de investigación participante proveniente de la Facultad de Filosofía y Letras, en particular del Instituto de Geografía, durante todo el período de intervención, y también como miembro del denominado “equipo de campo”, que estuvo presente en territorio entre 2008 y 2010. Este último estaba conformado por especialistas en diferentes ciencias sociales: geografía, sociología y agronomía.

Como miembro de uno de los equipos de investigación que conformaron el programa, aportamos desde el *Proyecto Atlas del Potencial Vitivinícola de Mendoza. Departamento de Maipú. Zona Este, partes I y II*, trabajos de investigación sobre la relación entre vitivinicultura y desarrollo local en el departamento de Maipú, a la vez que se generaron contribuciones fundamentales para el fortalecimiento de un Sistema de Información Geográfica para el Municipio de Maipú. Como integrante del denominado *equipo de campo* participé en un período de tiempo más acotado, de dos años, pero muy intenso en participación y representación interinstitucional y presencia en territorio. En este sentido, fui una de las representantes de la Universidad en cada una de las reuniones realizadas con funcionarios municipales en la fase de *acuerdo político* de nuestro programa, participé además en cada uno de los talleres con la

comunidad local, como también en los talleres de capacitación realizados con funcionarios y técnicos municipales y en el censo participativo desarrollado en la localidad de Los Álamos. Estas acciones concretas involucraron numerosas tareas de gabinete como reuniones de equipo de campo, producción de cartografía y de materiales para los talleres, estrategias de difusión de los talleres participativos en territorio, así como el desarrollo de entrevistas a funcionarios municipales y referentes de la comunidad de Los Álamos.

En ese contexto resulta fundamental la práctica de la *reflexividad* en el proceso de investigación (Bourdieu, 1992; Bourdieu, Chamboredon y Passeron, 2008; Guber, 2001, 2014) , es decir, poner en práctica un proceso de posicionamiento, mediante el cual me reconozco histórica y geográficamente situada, ocupando un lugar determinado y determinante, afectada por los escenarios de producción, recolección y de interpretación de la información, en este caso por el particular entrecruzamiento entre formar parte del equipo académico que trabajó interinstitucionalmente con el Municipio de Maipú y en constante vinculación con diversos actores locales de los distritos del Este del departamento.

Haber transitado por los *equipos de investigación y de campo* durante el desarrollo de los Programas me aleja sobremanera de la posibilidad de ser una observadora pretendidamente “neutral”. Por el contrario, desde la práctica de la *reflexividad*, es necesario hacer conscientes – todo lo que sea posible- los supuestos implícitos con los que entro al campo social, después de haber sido parte de los equipos académicos que intervinieron en el territorio. Es por todo esto que no puedo situarme fuera del objeto de estudio, sino dentro del campo social de indagación y de las relaciones sociales que lo conforman (Altschuler, 2016).

Debido a la práctica de la reflexividad me fue posible abordar en este trabajo intereses de investigación que recuperan las vivencias experimentadas en los procesos de intervención en Maipú, las cuales ponen en juego las tensiones propias de los actores sociales involucrados en un proceso de desarrollo local, las potencialidades y limitaciones de la articulación interinstitucional y con organizaciones de la sociedad civil, la complejidad de relaciones entre los integrantes de los proyectos productivos asociativos y las entidades que los promueven, la diversidad de modos y estilos de participación y sus sentidos.

Asimismo, la experiencia de trabajo en el equipo de campo me interpeló acerca de los límites de la acción de los gobiernos locales. A pesar del esfuerzo por mejorar las condiciones de vida de los ciudadanos y del condicionamiento de estos en relación con los modelos de desarrollo nacional y con las políticas públicas de desarrollo en las escalas provincial y regional.

El proceso de reconstrucción de este período de intervención en el territorio fue posible gracias a la recuperación de los numerosos registros con los que contábamos en los equipos de investigación y de campo, en formato de fotografías, desgrabaciones de entrevistas, relatorías, materiales gráficos presentados en los talleres participativos, presentaciones digitales, cartografía digital, manuscritos como registros de observación de talleres, también pude rescatar

audios de talleres, discursos del ejecutivo municipal y de apertura de sesiones en el Concejo Deliberante de Maipú, entre otros, como parte de un conjunto de materiales que fueron conservados por diferentes miembros del equipo.

El segundo momento de la investigación da cuenta del trabajo de campo propiamente dicho desarrollado para la elaboración de esta investigación. El mismo se extendió entre setiembre de 2017 y octubre del 2018 y combinó diversas técnicas de investigación cuali-cuantitativas, dentro de las cuales se destacó un total de 24 entrevistas, análisis de documentos publicados por el Municipio de Maipú, seguimiento de prensa de las acciones del municipio como de otras instituciones que trabajaron en forma conjunta con el gobierno local, análisis de aplicaciones digitales y sitios web generados por el Municipio para la participación y seguimiento de metas de gobierno, así como observaciones de situaciones y prácticas organizadas por el Municipio como actos públicos, ferias, reuniones de productores asociados y eventos para la participación de los ciudadanos.

En lo que a las entrevistas se refiere, realicé un muestreo teórico (Glaser y Strauss, 1967) a partir de una estrategia de abordaje de tres actores centrales del desarrollo local del departamento: funcionarios y técnicos municipales, productores asociados y representantes de organizaciones de la sociedad civil. Utilicé las entrevistas para obtener algunos datos sobre la periodización de las diferentes estrategias implementadas, nivel de participación de los ciudadanos, pero también para analizar el modo en que los actores sociales interpretaban su propia situación en relación a los demás actores y en relación a los programas, proyectos y planes de desarrollo puestos en práctica, construyendo sentidos acerca de su propia participación.

Por otra parte, realicé observación desde una perspectiva etnográfica en actos públicos en el Municipio, en ferias de pequeños productores, reuniones de productores asociados y asambleas del Programa de Asociativismo Rural. La observación en estos eventos me permitió complementar, poner en diálogo y confrontar el material generado a partir de las entrevistas con otros tipos de registros. El análisis buscó reconstruir los procesos participativos desde las vivencias manifiestas y narradas por los actores, que resultaron del cambio de paradigma en el diseño de las políticas públicas hacia un ostensible incremento del protagonismo del nivel local de gobierno.

Me propuse dar cuenta de la red de relaciones interinstitucionales vinculadas a uno de los programas de mayor significación para los pequeños productores rurales de Maipú y su funcionamiento, haciendo hincapié en los principales protagonistas del mismo. En este sentido se analizaron sus miradas, relaciones recíprocas, tensiones por intereses y las disputas por el poder territorial, pero también la generación de recursos asociados a las relaciones de “interconocimiento y de inter-reconocimiento” (Bourdieu, 1980, 2) al interior de los grupos, entre estos entre sí y con las instituciones intervinientes, mediante intercambios materiales y

simbólicos (Bourdieu, 1997). En este contexto, además, utilicé mapas sociales o sociogramas (Gutiérrez, 2001) para representar y comprender en su complejidad, la realidad social en que estaban insertos los actores sociales, en este caso particular, las asociaciones de productores y las instituciones provinciales y nacionales que, a través de sus programas tenían llegada a la población rural de Maipú.

Procuré, además, un análisis que permitiera contrastar los dichos de los entrevistados con las fuentes secundarias disponibles y en el marco de una configuración que permitiera integrar lo subjetivo con lo estructural (Altschuler, 2016), asociado a las políticas públicas y los modelos de desarrollo.

Desde las experiencias en los trabajos de campo desarrollados en el departamento de Maipú en relación al desarrollo local es que propongo iniciar ahora un diálogo con la literatura sobre el tema de este trabajo, recuperando los marcos conceptuales previos, pero también interpelándolos desde mi propio trabajo en territorio e investigación.

3. Planteamiento teórico de la investigación

Este trabajo de investigación dialoga entre teoría y práctica en relación al desarrollo local. En este apartado presentamos los conceptos teóricos fundamentales que se pondrán en juego luego en el análisis de los datos resultantes de la investigación, como así también los autores más destacados que los abordan.

Los sentidos y significados desde los cuales se habla de este concepto se han ido transformando en el lapso de los últimos 30 años, a la luz de procesos y transformaciones globales, regionales, nacionales y locales. Al decir de Madoery (2001) para fin del siglo XX y principios del XXI, los países latinoamericanos habían comenzado a transitar un cambio en las miradas vinculadas al desarrollo local:

De una concepción de desarrollo asistido de manera exógena al territorio, por políticas de los gobiernos centrales e influjos externos, hacia otra visión del desarrollo generado endógenamente, del desarrollo como algo adquirido, al desarrollo como algo construido a partir de capacidades relacionales de los actores personales e institucionales locales, de la proximidad no sólo geográfica, sino fundamentalmente, organizativa e institucional. (p. 2)

Muchos países sudamericanos y en particular el nuestro, han transitado desde principios del siglo XXI y hasta mediados de la década del 2010, por un modelo productivo inclusivo o posneoliberal (García Delgado y Casalis, 2006) o neodesarrollista (Félic, 2011). El cambio en relación al modelo neoliberal anterior y en contraste con el posterior o *neoliberalismo tardío* (García Delgado y Gradin, 2017) se expresó en la implementación de políticas, planes y programas nacionales y provinciales con abordaje territorial para aportar al desarrollo de las regiones más pobres del país. Esta orientación permitió que el Estado retomara la conducción

del desarrollo a la vez que promocionó la articulación multiescalar. Esto contemplaba lo local, micro regional, provincial, interprovincial y regional en el marco de procesos que se insertan en la escala nacional, sin dejar de considerar la incidencia de las lógicas supranacionales (regionales y globales) sobre los territorios (García Delgado y Casalis, 2013). Reconocemos como fundamental entonces la vinculación del municipio con la escala provincial, regional y nacional en el contexto de una estrategia nacional de desarrollo en el marco de perspectivas aún más amplias vinculadas a la inserción en la región y en el mundo (García Delgado y Casalis, 2006). En este sentido, la viabilidad y el sostenimiento en el tiempo de las acciones tendientes al desarrollo local dependerán de su articulación a proyectos de desarrollo nacional, en donde haya una articulación entre los esfuerzos de desarrollo desde abajo hacia arriba, pero también desde arriba hacia abajo, en un contexto de referencia central para las estrategias locales, regionales e interprovinciales (Altschuler y Casalis, 2006).

Coincidimos además con la visión de Altschuler (2008) en su visión del desarrollo local desde una *perspectiva integral*:

...basada en procesos colectivos inclusivos, a partir de la utilización y articulación de los recursos y actores locales, pero con una perspectiva de inserción regional, nacional y mundial. En este sentido, se podría entender al desarrollo local como la construcción de un proyecto colectivo de una comunidad local tendiente a mejorar la calidad de vida de la población a partir de la utilización y potenciación de los recursos y capacidades locales. (p.32)

Indiscutiblemente, varias condiciones tienen que estar presentes para que un proceso de desarrollo local se sostenga en el tiempo, entre las que se destacan la construcción democrática de un proyecto colectivo con participación de los diferentes sectores y actores sociales e institucionales, la generación de procesos económicos inclusivos que generen empleo y trabajo de calidad, que sea amigable con el ambiente y que respete la identidad local, cuestiones que en términos generales, gran parte de los trabajos sobre desarrollo local ponen de manifiesto con mayor o menor énfasis.

Es en este contexto que los gobiernos locales se revalorizan como promotores y facilitadores del desarrollo de sus territorios, tanto en su rol hacia el interior como hacia el exterior de los mismos. Cuando hablamos del protagonismo de los municipios *hacia afuera*, se reconoce la importancia de la articulación con otros niveles de gobierno como el provincial y el nacional, a la vez que es importante su inserción en microrregiones, la provincia, el país y el mundo. En lo que respecta a su rol *hacia adentro*, reconocemos la importancia de la modernización de la gestión pública local, su vinculación con las organizaciones de la sociedad civil, su promoción en la articulación público-privada, la definición de perfiles de desarrollo, la promoción de proyectos productivos locales y de economía social, entre otros aspectos (Arroyo, 1997, 2002; Cravacuore, Ilari y Villar, 2004; Altschuler, y Casalis, 2006).

3.2. El análisis teórico de las categorías seleccionadas

3.2.1. Capacidades de gestión institucional de los gobiernos locales hacia el desarrollo local

Los gobiernos locales como actores políticos fundamentales, deben jugar un rol protagónico en las estrategias de desarrollo local, en la medida que toman el rol de promotores y concertadores de ideas, intereses y acciones. Es por esta misma razón que es necesario analizar sus capacidades de gestión institucional en la práctica, para motorizar este tipo de procesos complejos (Altschuler, 2008).

En los años 90 surgió una revalorización de los gobiernos locales tanto en el campo político como en los intereses académicos, en el contexto de transformaciones profundas en las relaciones entre el Estado y la sociedad, devenidas por la crisis del Estado de Bienestar y el surgimiento del Estado Postsocial de corte neoliberal (García Delgado, 1994). En este contexto se produjo hacia fines de esa década, una descentralización de hecho hacia los gobiernos municipales que involucraba una contundente transferencia de funciones y roles sin la oportuna transferencia de recursos económicos, capacidades y competencias necesarias. A pesar de estas condiciones complejas y claramente desfavorables para los municipios argentinos, se puso especial interés en la eficacia y la eficiencia del sector público que tendió a producir innovación en la gestión pública local (Cravacuore, et al., 2004). En este contexto se expandieron las ideas *de planificación estratégica, diagnósticos socio-económicos, participación ciudadana, gestión asociada y cooperación público-privada, estrategias de asociativismo intermunicipal* entre otras estrategias.

Para García Delgado (1997) en el transcurso de los años 90, nuestro país inició un proceso de transformación del modelo *de gestión burocrático* al *gerencial*, cuestión que suponía la búsqueda de una mayor eficacia-eficiencia en las organizaciones, estilo que en el caso de los gobiernos incluía el adjetivo de *abiertos e innovadores*. Comenzaba a tornarse indiscutible la influencia de la administración privada, como “los enfoques de ‘calidad total’, ‘reingeniería institucional’ y el ‘planeamiento estratégico’, en donde se apunta a que haya menor concentración del poder, mayor descentralización e incorporación de roles de auditoría, control y fiscalización” (García Delgado, 1997, p.8). El autor continúa su análisis reconociendo que estas reformas tienden a impulsar la adecuada gestión de los recursos públicos locales, a la vez que incentiva a la planificación de los presupuestos en función de los programas de participación ciudadana, como así también hacia la informatización del municipio. El ciudadano comienza a redefinirse como cliente, consumidor o usuario que requiere servicios de calidad. En este marco, la rendición de cuentas y la evaluación institucional son fundamentales.

Es en este contexto donde, para García Delgado (1997), el *desarrollo local y la planificación estratégica* “al menos en sus planteos teóricos, presupone incorporar a la gestión pública una mayor reflexividad sobre las fortalezas y debilidades de la estructura productiva local” (p.11).

Según su planeamiento, era necesario que los gobiernos comenzaran a tomar un rol protagónico en el diseño y la implementación de estrategias de desarrollo local.

En el marco de valorización del ámbito local y de las interacciones entre los actores locales como fuentes de procesos de transformación, surge entonces la *planificación estratégica*, que incorpora la participación ciudadana como requisito fundamental para la elaboración del plan, en vistas a una necesaria extensión del proceso democrático (Poggiese, 2000; Pirez, 2000). Siguiendo a Nacke y Cellucci (2013) la planificación estratégica es un instrumento muy importante con el que cuentan los gobiernos locales para mejorar su capacidad de gestión porque “incide en su capacidad de adaptación al cambio y al contexto, y amplía su capacidad de respuesta frente a las nuevas y más complejas demandas ciudadanas” (p.18). Probablemente, lo que diferencia este tipo de planificación en relación a otras, es su desarrollo en el largo plazo, con el planteamiento de metas y objetivos que guiarán el desarrollo general de la política pública en la escala local y la implementación de programas que lleven a la realidad las metas de desarrollo planteadas de manera colectiva mediante la participación de los ciudadanos.

De la consulta de literatura especializada en manuales de metodologías para elaboración de estrategias de desarrollo local (Silva Lira, 2003; Carvajal Burbano, 2011) surge como cuestión fundamental e ineludible el desarrollo del *diagnóstico participativo* como una de las fases esenciales de toda estrategia de desarrollo local. Para Nirenberg (2006) el objetivo fundamental del diagnóstico es generar un mejor conocimiento de las problemáticas que se pretenden solucionar o aliviar a través de las intervenciones sociales, proveyendo información confiable sobre el alcance y características fundamentales de estas situaciones en el territorio donde se las aborda. Por otra parte, también importa conocer las causas que influyen en tales situaciones y las consecuencias que habría si no se interviniera en la búsqueda de soluciones.

Los productos más importantes para la formulación de toda intervención social son el diagnóstico de la situación poblacional con foco en el tema de interés, el mapeo de los recursos disponibles para superar las situaciones problemáticas identificadas y priorizadas y finalmente, el mapeo de los actores relevantes o estratégicos en relación con el tema de interés. Continuando con esta autora, son características importantes en los *diagnósticos participativos locales*, la intersubjetividad y el aprendizaje colectivo y el empoderamiento institucional y comunitario (Nirenberg, 2006).

Tal como propone el Manual Diagnóstico Participativo de Comunicación Rural (FAO, 2008) la participación de los actores locales en los procesos de desarrollo local en general y en el diagnóstico en particular es fundamental en cada momento, desde los diseños iniciales, las decisiones, hasta la implementación y la evaluación de los procesos y productos obtenidos.

Pasamos ahora a abordar otras estrategias relevantes en el análisis de las capacidades institucionales de los gobiernos locales como son las *estrategias de asociativismo intermunicipal* (Cravacuore, 2016). Siguiendo a Altschuler (2003), se puede comprender que su

surgimiento respondió a la necesidad de los municipios de generar alternativas a situaciones complejas:

Las micro regiones emergentes (asociativismo y cooperación intermunicipal) son una herramienta eficaz para contrarrestar la debilidad, fragmentación y desequilibrio del ámbito local en nuestro país. Proporcionan a los gobiernos locales una mayor capacidad de negociación en la instancia provincial y nacional, compartiendo recursos escasos. Permiten gestionar con mayor eficiencia servicios públicos, enfrentar problemas comunes y lograr una mayor escala de producción y mercado para la planificación de estrategias en un territorio ampliado, en vistas al desarrollo sustentable que hoy se les requiere. (p.1)

Numerosas son las ventajas que los autores consultados destacan ante el desarrollo de asociaciones de municipios, como el surgimiento de microrregiones con identidad y mayor presencia territorial, por lo que quienes las gestionan adquieren mayor capacidad de negociación ante los gobiernos provinciales y nacionales, en lo que respecta a demandas, proyectos, estrategias, entre otros (Cravacuore, 2011). Además, se facilita la transmisión de experiencias y de aprendizajes colectivos, la creación de equipos técnicos o interdisciplinarios para el desarrollo de ámbitos de apoyo a la producción que sean aprovechados por la microrregión toda (Altschuler, 2003).

3.1.2. Desarrollo socio-productivo en el marco del desarrollo local

Siguiendo a García Delgado (1997) desde comienzos de la organización nacional del país en el siglo XIX hasta los años 90 del siglo XX en nuestro país, la tradición municipalista tuvo un rol pasivo en cuanto a producción y economía. Las transformaciones acaecidas en dicha década que impactaron considerablemente en los gobiernos locales generaron una crisis en esta escala de gobierno por la sobrecarga de responsabilidades y problemas de gestión con escasos recursos económicos y humanos, cuestión que forjó estrategias de emergencia con cierto impacto en el rol de los municipios, hacia un obligado accionar más dinámico (García Delgado, 1997). En un primer momento, los esfuerzos de la gestión local se concentraron en brindar capacitaciones, pasantías y apoyos universitarios a las nuevas capacidades requeridas por la producción actual, en vincular oferta y demanda de mano de obra en empresas locales, entre otras acciones (Nafría, 1997).

Durante la década del 90, desde la perspectiva neoliberal que contextualiza el período, los municipios ampliaron sus esferas de actuación hacia el diseño e implementación de estrategias de desarrollo local tendientes a incrementar las ventajas competitivas y a asistir en este sentido a las empresas locales (García Delgado, 2006).

Una de las principales críticas a la implementación de estas estrategias es que fueron imitativas de las experiencias europeas, sin considerar la especificidad de los países latinoamericanos desde sus propias condiciones sociales, económicas, políticas y culturales (Altschuler, 2006; Villar, 2007; García Delgado, 2006 b). La competitividad en el contexto de la globalización generó una mayor profundización de las desigualdades, ya que el protagonismo local no fue

homogéneo ni generalizado. Al decir de Altschuler y Casalis (2006), en la etapa posterior a 2003, con las nuevas condiciones y políticas macroeconómicas, algunos sectores económicos ganaron impulso nuevamente, pero el crecimiento económico no consiguió derramar en desarrollo local, especialmente en los complejos agroindustriales de la regiones extrapampeanas, en donde se incrementó notablemente la concentración económica y la vulnerabilidad de pequeños y medianos productores, muchos de los cuales tendieron a desaparecer y debieron emigrar a zonas urbanas.

Para Villar (2007), la implementación de políticas de desarrollo económico para promover las empresas radicadas en el territorio, generalmente se asocia a un acto administrativo en el que se crea alguna institución o programa determinado a tal efecto, como agencias, institutos o áreas específicas de desarrollo económico, e incubadoras de empresas, y han generado la institucionalidad necesaria para posibilitar la cooperación intermunicipal. Asimismo, se ponen en marcha programas orientados a apoyar a las PyMES, estimular la generación de empleo productivo como son las experiencias de otorgamiento de subsidio a las empresas privadas que contratan mano de obra desempleada o subempleada y el apoyo a los microemprendimientos, en lo que respecta a capacitación, acceso al financiamiento, etc.

Desde fines de la década de los 90, desde las iniciativas municipales se multiplicaron las agencias e institutos de desarrollo económico en todo el país (Costamagna y Saltarelli, 2004). Interesa en particular en este apartado abordar la experiencia de las incubadoras de empresas y las experiencias municipales de apoyo a las Pymes y a los microemprendimientos productivos (Villar, 2007).

En consonancia con este último autor, los programas se han concentrado en tres aspectos fundamentales: el acceso a los recursos financieros mediante subsidios y créditos a baja tasa de interés, la búsqueda de mercados para insertar los productos y el otorgamiento de bienes y servicios.

En el análisis del desarrollo socio-productivo, en el capítulo 3, se realiza un abordaje del concepto de *capital social* y de las relaciones e interrelaciones que se reconocen como significativas entre los diferentes actores locales entre sí, y en relación a los actores institucionales y/o gubernamentales.

3.1.3. Participación de los actores locales en los espacios e iniciativas de la institucionalidad local en un contexto de gobierno abierto

Existe una prolífica producción bibliográfica en nuestro país sobre la amplia diversidad de instrumentos de participación ciudadana en la escala local (Cravacuore, 2009; Cravacuore et al., 2004; Díaz de Landa, 2005; Fidyka, 2004). Más de una decena de estas herramientas han sido analizadas desde diferentes ángulos de mira, entre ellas podemos mencionar: iniciativa popular, consulta popular, referéndum, revocatoria de mandato, presupuesto participativo, centros descentralizados, agencias de desarrollo local, planificación estratégica participativa, auditoría

ciudadana, acceso a la información pública, audiencia pública, consejos asesores locales, banca abierta, defensoría del pueblo, doble lectura, entre otros. De todas ellas, que no agotan el abanico de experiencias desarrolladas en nuestro país, profundizaremos en este apartado en aquellas que han sido puestas en práctica en el Municipio de Maipú en las últimas tres décadas.

Pedro Pérez (2000) señala que la *participación* tiene más de un significado. Este autor considera en particular la acepción referida a la “participación ciudadana democrática” (p.46). Dentro de ella, destaca la integración de los actores sociales en procesos de toma de decisión en las cuestiones económicas, sociales y políticas, que superan las formas representativas de la organización política y permiten un rol activo y directo en ellos. En este trabajo abordamos la participación ciudadana desde esta perspectiva, es decir, como el “ejercicio del derecho de ser parte de un colectivo y en consecuencia, de tomar parte de los procesos que deciden cuestiones que afectan dicha pertenencia” (Pérez, 2000, p.47).

Hay dos cuestiones importantes que surgen de la revisión bibliográfica de esta temática. La primera es que existe una creciente valoración de los ámbitos locales como escala conveniente para la interacción entre el Estado y la sociedad civil, lo que ha dado como resultado que las propuestas participativas se centralicen fundamentalmente en espacios municipales y regionales. La segunda es que los enfoques y posicionamientos vinculados a la participación ciudadana se alinean a las concepciones sobre los modelos de desarrollo hegemónico en cada período analizado.

Una de las primeras modalidades de participación en el contexto neoliberal de los años 90, se concentró en la necesidad de gestión de programas sociales asistencialistas en contexto de crisis, en los cuales se promovió la incorporación de actores de la sociedad civil en alguna fase del proceso de gestión. Así, se estimuló la participación de los destinatarios de los servicios sociales en su gestión, argumentando que así se aseguraba la eficacia, eficiencia y transparencia en los procedimientos (Clemente, 2004). Para las miradas críticas de autores como García Delgado y De Piero (2002), Cardarelli y Rosenfeld (1998), Cravacuore (2009), la participación de la sociedad civil en estos programas carece de sentido político en la medida en que no se adentra en las decisiones relativas a la distribución del poder en la sociedad, esgrimiendo que hay una sobrevaloración neoliberal de valores como la transparencia, con visiones meramente instrumentales de las políticas sociales. Sin perjuicio de ello, los estudios han identificado relaciones con aspectos auspiciosos de la participación comunitaria, como la valoración de las capacidades endógenas, el capital social, entre otros (Clemente, 2003).

En el marco de valorización del ámbito local y de las interacciones entre los actores locales como fuentes de procesos de transformación, surge la *planificación estratégica*, que incorpora la *participación ciudadana* como requisito fundamental para la elaboración del plan, en vistas a una necesaria extensión del proceso democrático (Poggiese, 2000; Pérez, 2000; Cravacuore, 2009). Siguiendo a Adriana Rofman (2013), los modelos de planificación estratégica

participativa han contribuido a un desarrollo muy fértil de políticas públicas que articulan al gobierno local y la sociedad civil mediante cuidadosos diseños metodológicos para la intervención territorial.

En la etapa postneoliberal, ya iniciado el siglo XXI y en pleno proceso de recuperación económica luego de la crisis del 2001, el contexto de crecimiento económico se combinó con el desarrollo de políticas públicas con una revalorización del rol del Estado en la dimensión económica, a la vez que se reorientaron las políticas sociales, desde aquellos programas asistenciales y focalizados en determinados grupos sociales, hacia políticas sociales con una proyección hacia la universalización. En este contexto de nuevas interacciones entre el Estado y la sociedad, las estrategias de participación ciudadana ganaron institucionalidad, y se afianzaron en la estructura política de nuestro país (Rofman, 2013). En este sentido, uno de los instrumentos de relevancia en este período es el *presupuesto participativo local*. Entre las ventajas de su implementación se advierten un mayor compromiso de la ciudadanía por los problemas del territorio, una mejor predisposición de los pobladores en relación a la cultura tributaria, la mejora de los canales de comunicación con el gobierno local y mayor intervención de la ciudadanía en la toma de decisiones (Cravacuore, 2009).

Siguiendo a López (2005) y a Iturburu (2007), es posible identificar diferentes líneas de abordaje de la *modernización en la gestión de los gobiernos locales* que se inició en nuestro país durante los años 90. En primer lugar, se ha desarrollado una *modernización estructural* que implicó un rediseño de las facultades y responsabilidades del sector público en cada nivel de gobierno, en donde los municipios se constituyeron en receptores principales de las demandas ciudadanas y operó en ellos un segundo nivel de descentralización, pero en ese caso de modo informal y sin recursos económicos, contrastando con la descentralización de funciones a escala provincial. Las nuevas funciones absorbidas obligaron a generar nuevas áreas dentro del municipio y debieron asumir responsabilidades muy complejas para la estructura administrativa, los recursos humanos, financieros y el equipamiento que poseía para estos años. Otras de las líneas de abordaje de la *modernización municipal* que plantea Iturburu (2007) es la de las *transformaciones institucionales* orientadas a incrementar la productividad y a mejorar la calidad de los servicios prestados, involucrando tanto a los empleados públicos como a los ciudadanos.

En ese sentido, el modelo de gestión que se asemeja al desarrollado por el municipio de Maipú es el que López (2005) denomina de *gestión por resultados*, cuestión que contrasta con el *modelo de organización preburocrática o patrimonialista*, caracterizado por la notable arbitrariedad de las autoridades locales para tomar decisiones e incluso disponer de los bienes públicos para enriquecimiento de la elite gobernante. La *gestión por resultados* se reconoce fundamentalmente por la presencia de indicadores como el planeamiento estratégico, la

definición de metas y los mecanismos de control de gestión y control por resultados, como así también incentivos por resultados.

En el marco de los programas que Iturburu (2007) incorpora como de *calidad de servicios y orientación al ciudadano* se advierten los mecanismos de información al ciudadano y de rendición de cuentas, las herramientas de participación ciudadana (audiencias públicas, veedurías ciudadanas, entre otras) y los sistemas de evaluación y monitoreo de la calidad de las prestaciones. Esto se realiza a través de acciones orientadas a identificar a los usuarios y sus necesidades concretas, a sistematizar y agilizar los sistemas de reclamos y a articular instancias de protección de los derechos de los ciudadanos.

Siguiendo a Oszlak (2013) tradicionalmente se ha reconocido en los ámbitos gubernamentales el valor de la información pública como “fuente de poder”, y en consecuencia ha habido una tendencia a mantenerla en secreto, a ocultarla o bien a manipularla como forma de mantener ventajas en el ámbito político partidario. Sin embargo, en las últimas décadas se ha dado un giro en los modelos de gestión, con crecientes niveles de apertura, de transparencia en las cuentas públicas y en el accionar de los funcionarios, de participación en el diseño y monitoreo de las políticas públicas, de evaluación y control ciudadano de los resultados gubernamentales.

En este contexto de modernización en la gestión de los gobiernos locales, la literatura actual menciona y desarrolla el concepto de *gobierno electrónico o digital*. Para Kauffman (2010) este concepto alude a una serie de transformaciones en la estructura del Estado que, combinadas con el uso de las tecnologías, permite la creación de portales gubernamentales en internet, a través de los cuales los ciudadanos tienen la posibilidad de acceder a información, comunicación, tramitación y transacciones en línea. Poggi (2013) reconoce las ventajas de la utilización de estas tecnologías, tanto para el gobierno local como para la ciudadanía, en la medida en que mejora la calidad de la información para la toma de decisiones, apresura los tiempos para procesar las demandas y cumplir con los bienes y servicios y bienes en menor tiempo, disminuye las cargas fiscales del costo administrativo de los gobiernos locales, facilita la rendición de cuentas y la transparencia de las acciones de gobierno, a la vez que estimula la participación de la ciudadanía en los asuntos y problemáticas locales.

Los capítulos subsiguientes abordan de manera dialógica los enfoques conceptuales desarrollados en este apartado, con la práctica que ha resultado de mi experiencia en investigación y trabajo académico- territorial en el departamento de Maipú.

Capítulo 1

La articulación interinstitucional entre la Universidad Nacional de Cuyo y el Municipio de Maipú: el programa de desarrollo local

1. Presentación del caso de estudio. Mendoza y Maipú: sus territorios y sus disputas

La provincia de Mendoza se halla recostada sobre la vertiente oriental de los Andes Centrales y emplazada en la denominada *diagonal árida sudamericana*. Presenta promedios de precipitaciones en gran parte de su territorio que se aproximan a 250 mm, cuestión por la cual la aridez aparece como rasgo dominante en sus ambientes. Las insuficientes precipitaciones han convertido al recurso hídrico en un elemento vital para el desarrollo socioeconómico y, en consecuencia, en objeto de disputa social con implicancias territoriales (Grosso, 2010). Para Montaña (2007), el resultado es una configuración territorial fragmentada y contrastada: por un lado, el espacialmente reducido a la vez que sobrevalorado *espacio de oasis*, y el amplísimo, pero invisibilizado *espacio de las tierras secas o no irrigadas*. Los oasis ocupan sólo el 3% de la superficie de Mendoza y concentran más del 98% de la población de la provincia, con un intensivo aprovechamiento de la relación suelo fértil y agua de riego artificial que se expresa en núcleos urbanos y agroindustriales de gran dinamismo. Los oasis funcionan como ambientes hegemónicos mientras que el resto del territorio, como sistemas marginales (Montaña, 2007).

Mendoza posee tres oasis de riego en función de las cuencas hídricas más importantes: Oasis Sur, irrigado por los ríos Diamante y Atuel, Oasis centro, irrigado por el río Tunuyán Superior, y Oasis Norte, con la sistematización de los ríos Mendoza y Tunuyán Inferior (figura 1). Este último es el más grande y poblado de la provincia y está conformado por áreas urbanas y rurales irrigadas de los departamentos de Capital, Guaymallén, Godoy Cruz, Maipú, Las Heras, Luján de Cuyo, San Martín, Rivadavia, Junín, Santa Rosa y La Paz. Dentro del Oasis Norte se localiza la metrópoli regional más importante a nivel demográfico, el Gran Mendoza, que concentra más del 60% de la población provincial y constituye el principal centro administrativo de una red de ciudades y localidades dispersas de menor jerarquía.

La investigación de Altschuler (2016) esgrime que, desde mediados del siglo XIX, la actividad vitivinícola viene transitando por dos modelos: el *modelo vitivinícola tradicional*, instalado desde hace aproximadamente un siglo pero que pervive en la actualidad y se halla en tensión con el *modelo de la nueva vitivinicultura de calidad*, que se instaló en la década del 90 y continúa en los tiempos actuales. Asimismo, muestra que estos modelos coexisten en la actualidad, vinculándose y tensionándose entre sí en los últimos 30 años.

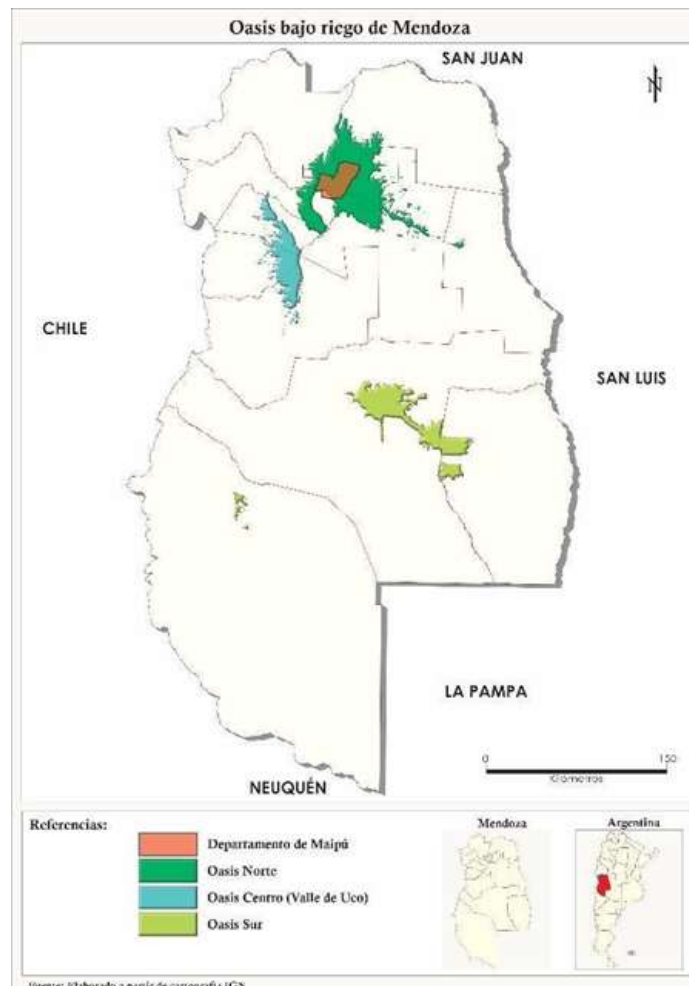


Figura 1. Localización de los oasis en la Provincia de Mendoza y emplazamiento del departamento de Maipú.

A pesar de que el concepto de calidad ha dominado al paradigma de la cantidad en este período, la nueva vitivinicultura no logró generalizarse en todas las áreas vitivinícolas de la provincia ni en la mayoría de sus agentes, por el contrario, “coexiste de manera compleja con la vitivinicultura tradicional, sus criterios de valoración, grupos sociales relevantes y reglas de juego se vuelven hegemónicos en el período actual, afectando al conjunto” (Altschuler, 2016, p.74). Para la autora, se construyó socialmente el concepto de calidad asociado a las uvas varietales de “alta calidad enológica”, producidas fundamentalmente en la denominada “Primera Zona vitivinícola” o recientemente denominada “Zona alta del Río Mendoza” y las del Valle de Uco, en detrimento de otras uvas y zonas, como las denominadas “mezclas” o “criollas”, producidas fundamentalmente en la Zona Este del oasis norte. Altschuler también señala que, de la mano de tales procesos, se reconocen diferentes niveles de rentabilidad, visibilidad y valorización con contundentes impactos en el sector, por regiones diferenciadas. A ello se suma, desde la perspectiva social, un doble carácter que es a la vez elitista y popular. El departamento de Maipú es un claro exponente de la coexistencia de ambos paradigmas, uno liderado por firmas de gran reconocimiento en el país y en el mundo y el otro, representado por pequeños y

medianos productores de uvas denominadas “comunes” que se localizan fundamentalmente en los distritos del Este del departamento.

Justamente, las motivaciones fundamentales a partir de las cuales los equipos de investigación de la UNCuyo se orientaron al abordaje del desarrollo local en Maipú, tienen su origen en su trayectoria de investigación acerca de la vitivinicultura y sus potencialidades y limitaciones para el desarrollo de las localidades.

1.1. El departamento de Maipú

El departamento de Maipú se sitúa en el oasis norte de la provincia de Mendoza, al sureste de la ciudad homónima. Si bien el último Censo Nacional de Población y Vivienda de 2010 indicaba que el departamento de Maipú contaba con 172.861 habitantes, estudios demográficos recientes desarrollados por la Dirección de Estadísticas e Investigaciones Económicas (DEIE) de la Provincia indicaron un crecimiento considerable, alcanzando los 196.375 habitantes en 2018, quedando en el ranking provincial en quinto lugar en cantidad de población, luego de Guaymallén, Las Heras, San Rafael y Godoy Cruz (Pol, 2018). Maipú forma parte del Área Metropolitana de Mendoza y sus espacios urbanos se hallan prácticamente soldados a la trama de la aglomeración mendocina (figura 2).

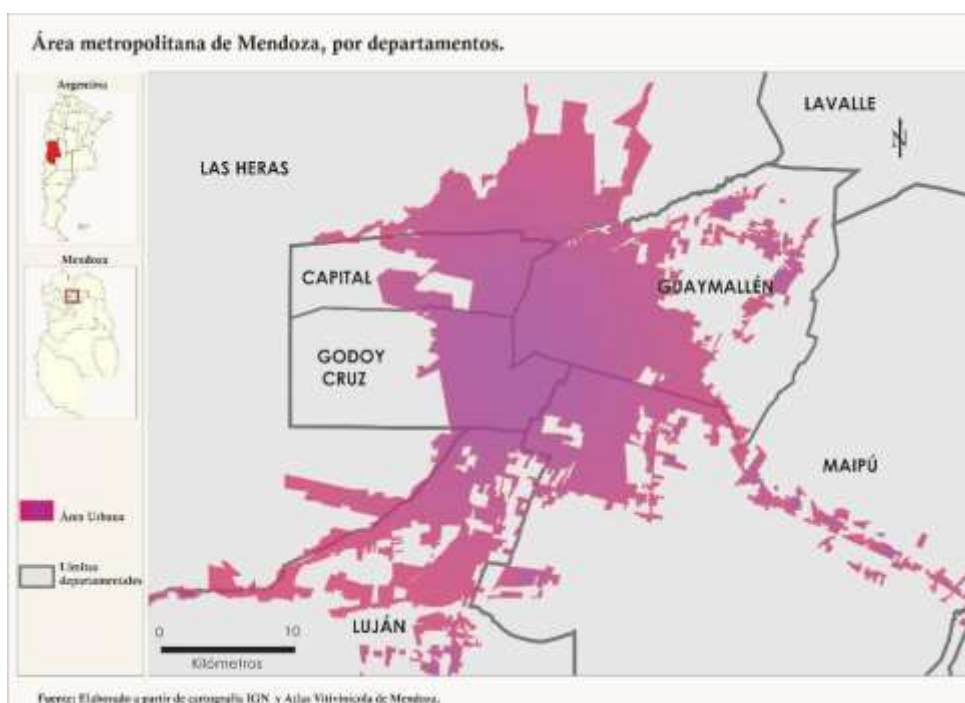


Figura 2. Área metropolitana de Mendoza, por departamentos. 2011

Desde la perspectiva de la vitivinicultura, el departamento de Maipú se caracteriza por ser una de las zonas de mayor tradición empresarial. De las 77 bodegas existentes en el departamento, varias de ellas son muy antiguas, construidas a fines del siglo XIX, mientras que otras son el

resultado de inversiones mucho más recientes en el sector, habiéndose desarrollado a fines del siglo XX y principios del XXI (Altschuler, 2016; García y Parra, 2011; Zamorano, Charrón y Wilde, 2019).

Como ya señalamos, Maipú puede caracterizarse como un departamento social y espacialmente fragmentado, presentando, por un lado, antiguas y prestigiosas bodegas, un importantísimo proceso de crecimiento urbano asociado a diversos emprendimiento inmobiliarios, muchos de ellos del tipo urbanizaciones cerradas vinculadas a sectores sociales de alto poder adquisitivo; mientras que, por otro lado, existen importantes áreas rurales vinculadas a la vitivinicultura, horticultura y más recientemente a la floricultura con diferentes niveles de rentabilidad y capitalización, donde la pobreza rural es una variable presente y relevante, en particular en los distritos del Este de Maipú.

El departamento de Maipú, junto a Luján, se localizan en la denominada *Primera Zona Vitivinícola de Mendoza*. Altschuler (2016) señala que este territorio ha sido el asentamiento histórico de la oligarquía mendocina y de la elite vitivinícola, conceptualizándose como la región más tradicional en lo que a vitivinicultura mendocina respecta. La combinación de hermosos paisajes que tienen de fondo las montañas, grandes urbanizaciones cerradas, la existencia de bodegas de capital nacional o extranjero reconocidas a escala nacional e internacional, que se describen como generadoras de vinos “premium” o de alta calidad enológica, a lo que se suma la presencia de las mayores fraccionadoras de vino que generan una concentración del poder de decisión en el mercado vitivinícola, genera la consolidación de Maipú y Luján como territorios de poder, estatus socioeconómico y vitivinicultura de alta gama (Altschuler, 2016).

Sin perjuicio de lo antedicho, el análisis de los contrastes al interior del departamento de Maipú, permite reconocer dos zonas diferenciadas, con valoraciones diferentes desde la perspectiva vitivinícola. El sector Oeste de Maipú se ubica predominantemente en la denominada *Zona alta del río Mendoza*, mientras que el sector correspondiente a los distritos del Este se localiza en la llamada *Región del Norte mendocino* (figura 3). La primera de ellas, localizada entre los 1060 m y los 650 m de altitud está irrigada por el río Mendoza y se ha valorado, junto con la región del *Valle de Uco*, como la región más importante desde el punto de vista de producción de vinos de alta calidad enológica. En la *Zona alta del río Mendoza*, el Malbec es el cepaje emblemático. Sus virtudes agroecológicas se han valorado a tal punto que las bodegas más afamadas se han instalado en esta zona. La existencia de viñedos de más de 50 años ha hecho un aporte fundamental al valor simbólico del patrimonio vitícola de la zona, altamente reconocido en el país y en el mundo (Catania y Avagnina, 2010). La segunda zona, denominada del *Norte mendocino*, se localiza entre los 600 y los 700 metros sobre el nivel del mar, e involucra una buena parte de los distritos del Este de Maipú: Rodeo del Medio, Fray Luis Beltrán y San

Roque. Esta zona ha sido caracterizada como propicia para la producción de vinos blancos, tales como el Chenín, Ugni Blanc y Torrontés.

Los niveles de rentabilidad de los productores vitícolas de ambas zonas son claramente diferentes, poniendo en una situación de desventaja a los productores de la Zona Norte en relación a los de la Zona alta del río Mendoza, quienes reciben en términos promedio, un 50% menos del precio promedio por quintal cosechado (Observatorio Vitivinícola Argentino, 2018). Este contraste se hace extensivo a otras variables socioeconómicas, motivo por lo cual fue posible establecer zonas diferenciadas al interior del departamento de Maipú y, en consecuencia, definir la localidad para comenzar a trabajar en el Programa I+D, desde la UNCuyo.

Pero el factor determinante de la selección de Maipú, fue la evaluación positiva de su institucionalidad. En este sentido se pusieron en valor los proyectos de vinculación y transferencia entre organismos públicos, tanto nacionales como provinciales, desarrollados con el sector público y privado del departamento, y la gran cantidad de organizaciones de la sociedad civil existente, muchas de ellas con personería jurídica y con fluidos vínculos con el municipio. Estos aspectos relacionados a la madurez institucional fueron valorados por los equipos académicos como una base altamente favorable para el desarrollo de los programas de desarrollo local.

Asimismo, se evaluaron diferentes variables, entre las que se destaca la cantidad de población rural. Para el momento de iniciar el Programa, los datos disponibles correspondían al Censo de Población, vivienda y hogares de 2001, el cual mostraba que el departamento de Maipú contaba con un 30,9% de población rural, de la cual un 27,9% entraba en la categoría de rural dispersa. Estos valores relativos eran claramente superiores a la media de población rural para la provincia de Mendoza, la cual era de 20,51%. En valores absolutos, la población rural de Maipú sumaba 47.462 habitantes, una cantidad importante, considerando el avasallante proceso de urbanización y expansión de usos del suelo residencial, de mayor avance en las áreas que rodean al conglomerado urbano.

El departamento de Maipú poseía para el 2001 una proporción levemente superior de población con necesidades básicas insatisfechas (NBI) en relación a la media provincial, siendo ésta del 15,4%, mientras que para nuestro departamento de interés era de 16,9%. Las investigaciones realizadas por los equipos de investigación incorporados a Programa I+D permitieron identificar mayor incidencia de las condiciones de pobreza en los habitantes de zonas rurales del departamento, especialmente en lo que respecta a hacinamiento, condiciones sanitarias de la vivienda y capacidad de subsistencia, como variables destacadas en la medición de NBI, por presentar proporciones importantes de población y hogares con al menos alguna de estas necesidades no satisfechas (Antoniolli, et al., 2005).

La situación de mayor vulnerabilidad en zonas rurales es refrendada por las estadísticas oficiales, considerando que, para el 2011, un 21,30% de la población rural maipucina se hallaba

en condiciones de pobreza asociada a la existencia de NBI, mientras que el porcentaje que mostraba la misma variable para zonas urbanas era claramente inferior, con un 8,20% (Sistema Estadístico Municipal de Maipú, 2013).

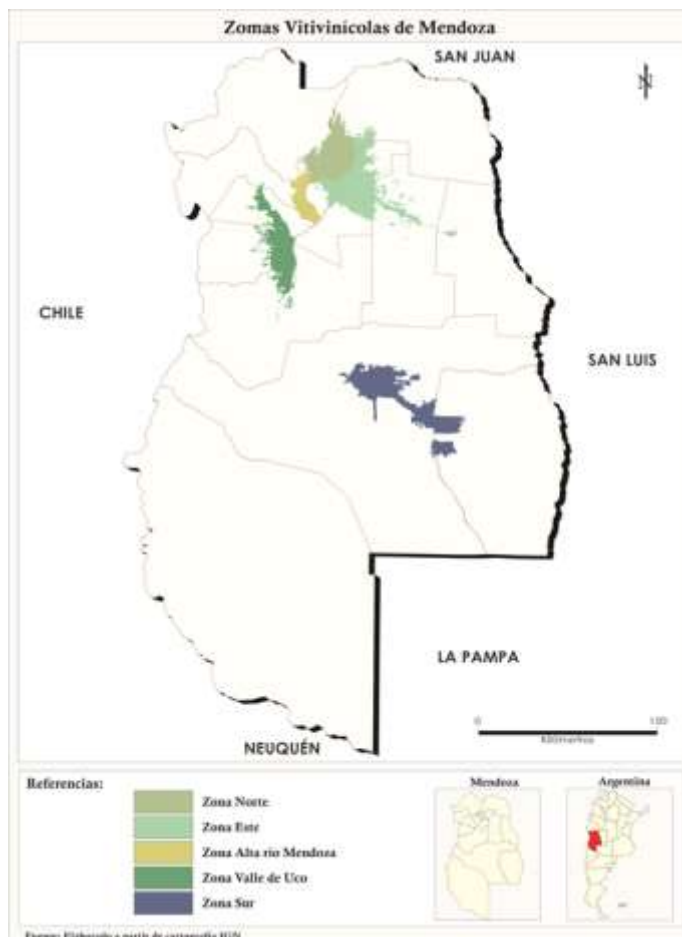


Figura 3. Zonas vitivinícolas de la Provincia de Mendoza

Por otra parte, el proceso de abandono de tierras productivas como fenómeno complejo, la presión inmobiliaria de grandes emprendimientos sobre grandes extensiones de terrenos antes productivos y con estructura para riego, la falta de prosperidad económica en las pequeñas unidades productivas, el trabajo precario y las deficientes condiciones de vida de la población rural asalariada, especialmente en los distritos del Este de Maipú, eran motivo de preocupación para los integrantes de los equipos de trabajo de la universidad, considerando las particularidades de este sector de Maipú coincidente con la región vitivinícola norte. En este sentido, el importante volumen de población rural con NBI fue determinante para pensar en la necesidad de implementar un programa de desarrollo local en este sector del departamento.

Como mencionamos en la introducción, este trabajo parte de un análisis crítico de los programas de la Universidad Nacional de Cuyo de los cuales formé parte. A continuación, se relatan los procesos, las etapas, los alcances, las limitaciones y los aprendizajes colectivos detectados en el marco de los mismos, para poder luego reconocer los destinos de las estrategias y acciones

tendientes al desarrollo local, una vez retirados del territorio los equipos académicos que trabajaron específicamente en ambos programas.

2. El primer Programa I+D de la UNCuyo. Desarrollo local y vitivinicultura: el crecimiento de un territorio inteligente como resultado de la acción conjunta de los actores involucrados.

El Programa I+D “*Desarrollo Local y Vitivinicultura: el crecimiento de un territorio inteligente como resultado de la acción conjunta de los actores involucrados*” (2005-2009), fue el resultado de la articulación de cuatro equipos de investigación pertenecientes a las Facultades de Filosofía y Letras, Ciencias Políticas y Sociales, Ciencias Agrarias y Derecho de la UNCuyo (ver cuadro 1 en Apéndice).

2.1. El componente “I” del Programa Desarrollo local y vitivinicultura

Si bien el primer programa se desarrolló entre 2005 y 2009, durante los primeros dos años, los diferentes equipos se concentraron al interior de sus propios claustros y disciplinas, fundamentalmente en la investigación en temáticas vinculadas a la industria vitivinícola y el desarrollo, y en el diseño de metodologías para implementar proyectos de desarrollo local.

Dada la complejidad de la temática, la demostración de la potencialidad de la actividad vitivinícola para el desarrollo local en el Oasis Norte de la Provincia, condujo a los equipos de investigación a priorizar algunas líneas de reflexión: los territorios vitivinícolas y su caracterización multidimensional, el significado de la escala espacial y, sobre todo, los aspectos de la reconversión vitivinícola y la reestructuración económica de la provincia, que se traducen en procesos de inclusión-exclusión de los mencionados territorios.

Desde la Facultad de Filosofía Letras, en particular desde el Departamento de Geografía, se venía trabajando desde hacía varios años en la relación territorio- vitivinicultura. En este equipo inicié mis primeros pasos como investigadora novel junto a otros egresados. En particular abordamos la transformación de los territorios de oasis en relación a los cambios que afectaron a la vitivinicultura desde los años 90 (García, 2008a), las transformaciones en el uso agrario del suelo en espacios de dinámica urbanizadora en Mendoza (Parra, 2007), el comportamiento de las empresas transnacionales en la vitivinicultura mendocina y el protagonismo de las bodegas boutique en el proceso de modernización de la vitivinicultura (García y Gutiérrez de Manchón, 2007; Maíz, 2008). En este contexto, generamos el primer Atlas Vitivinícola del país, resultado de un proceso de profundización teórico-metodológica, tanto en la disciplina cartográfica como en lo relativo a la actividad vitivinícola en la provincia de Mendoza.

En este marco de desarrollo de investigaciones desde diferentes facultades de la Universidad Nacional de Cuyo, se obtuvo que la vitivinicultura no se advertía como un motor de desarrollo

que posibilita una clara reversión de las desigualdades sociales y regionales en la trama social y en los territorios en la Mendoza de principios del siglo XXI (García, 2008b). Posteriormente comenzamos a trabajar con una definida articulación entre los diferentes equipos de investigación sobre un interrogante: *¿cuál es la potencialidad de la actividad vitivinícola para la generación de procesos de desarrollo local en el Oasis Norte de la Provincia de Mendoza?*

Las primeras discusiones en gabinete, retomaron conceptos como los de desarrollo y desarrollo local. Una vez revisadas las múltiples definiciones de desarrollo local que se habían generado desde los años 80 y, considerando los diversos posicionamientos teóricos de los equipos intervinientes, hubo acuerdo en trabajar el tema del desarrollo local desde la aproximación presentada por Boisier (1997):

El desarrollo es, en definitiva, un proceso de toma de decisiones de enorme amplitud y complejidad y las decisiones son tomadas por personas, seres humanos de carne y hueso, que ocupan determinadas posiciones en la malla social del territorio, que son dueñas de determinadas cuotas de poder y que mantienen entre ellas relaciones signadas a veces por la confianza y a veces por la desconfianza. La matriz de relaciones interpersonales en cualquier región tiene importancia decisiva en materia de desarrollo. (p.57)

2.2. El componente “D” del Programa. Experiencia de desarrollo local participativo en la localidad de Los Álamos, Maipú

Para la puesta en acción del componente de “desarrollo” del Programa, en primer lugar, se afianzaron las tareas en gabinete para el diseño de una metodología para la implementación de un proceso participativo de planificación del desarrollo en un territorio de perfil vitivinícola de la Provincia. Para ello se generó, dentro de los equipos provenientes de las diferentes facultades, un equipo más reducido que se enfocó en las tareas metodológicas y de territorio vinculadas al Programa, denominado *Equipo de campo*. Como parte del mismo, en representación junto a otros colegas del Instituto de Geografía de la Facultad de Filosofía y Letras, comenzamos a diseñar desde inicios del 2008 una *metodología para la implementación de un proceso participativo de desarrollo local en un territorio de perfil vitivinícola de la Provincia de Mendoza* (Maíz, 2009). Dicha metodología sirvió de guía para orientar la tarea en sus diferentes etapas, partiendo de la delimitación de la localidad objeto de intervención hasta llegar a la identificación, negociación y priorización de líneas de acción para su desarrollo.

La etapa de “desarrollo” del programa tuvo una duración de 20 meses. En ella se puso en marcha una experiencia de *desarrollo local participativo* para el crecimiento de la producción y el empleo, que permitiera potenciar a la actividad vitivinícola como eje del desarrollo local del Oasis Norte de la Provincia de Mendoza. El Programa I+D consensuó el modo de entender el desarrollo como “un proceso planificado, participativo para que perdure en el tiempo, de naturaleza local- territorial, que se sustenta en la autogestión, a través de la construcción de capacidades en la población local”. Se concebía entonces al *desarrollo local* como un proceso dinamizador de la sociedad local, en la búsqueda de un mejoramiento de la calidad de vida de la

comunidad, entendiendo al territorio como lugar de solidaridad activa, lo que implicaba necesariamente cambios de actitudes y comportamientos de instituciones, grupos e individuos (Bertotto, Burgardt y García, 2009).

La etapa de implementación del Programa contó con 4 fases sucesivas que se abordarán a continuación: Fase de Acuerdo Político e identificación de la localidad, Fase de Acuerdo Social y Diagnóstico Territorial Participativo y Fase de Consenso para las líneas de acción.

2.2.1. Fase de Acuerdo Político e identificación de la localidad

El objetivo primero de la fase de Acuerdo Político fue iniciar la institucionalización del proceso de desarrollo local a través de la firma de un acuerdo político entre el Municipio de Maipú y la UNCuyo para la implementación conjunta del Programa de Desarrollo Local. Las actividades propuestas en esta fase fueron las de establecer los contactos iniciales, seleccionar la localidad, la elaboración y firma del Acta Acuerdo Específico entre el Municipio de Maipú y la UNCuyo y la capacitación de los actores del Gobierno Municipal en cuestiones vinculadas al desarrollo local.

Este proceso fue uno de los más intensos en actividades por parte de las directoras del Programa, las cuales eran, a la vez directoras de los proyectos provenientes de las diferentes unidades académicas de la UNCuyo. En este sentido, fueron diversas las acciones para lograr la “entrada al Municipio”. Numerosas visitas a las diferentes áreas, entrevistas con sus referentes y presentación de la propuesta de manera individual a cada uno de ellos, con el objetivo de lograr una sensibilización en relación a las metas del programa.

Al principio, y a pesar de contar con todo el aval del intendente de Maipú, muchos referentes se mostraron reticentes a brindar información o a participar de los talleres internos. La sobrecarga de responsabilidades era uno de los argumentos más esgrimidos para evitar compromisos en ese momento. El proceso inicial duró al menos 3 meses, y la persistente presencia de los miembros del *equipo de campo* del programa, sumado a las inquietudes por una mejor gestión territorial de algunos referentes municipales, hicieron posible que las primeras barreras simbólicas entre ambos equipos comenzaran a debilitarse y surgieran incipientes vínculos de confianza. Las relaciones interpersonales entre los miembros de ambos equipos se fueron consolidando poco a poco y con ellas se hizo cada vez más fluido el intercambio de información de interés para ambos grupos y en particular para la consecución paulatina de los objetivos del Programa (Bertotto, 2009).

Durante el tránsito por la *fase de acuerdo político* se realizaron también reuniones formales con el Gobierno Municipal para gestionar el Acta Acuerdo, dentro del Convenio de Colaboración - marco legal- existente, entre el Municipio de Maipú y la Universidad. Asimismo, se realizaron contactos con actores sociales claves y se trabajó de forma conjunta con el municipio para la detección de la localidad.

La *fase de acuerdo político* involucró el proceso de definición de la localidad de intervención, cuestión que no estuvo exenta de ambigüedades y de imprecisiones. La identificación de la localidad no se limitó a tamaños poblacionales ni a criterios físico- ambientales, sino que se consideraron fuertemente criterios sociales y económicos que apuntaban a precisar las características y dinámicas presentes en el entorno en que los actores sociales se relacionaban entre sí y hacia fuera (Bertotto y Lettelier, 2008). La definición de la localidad se desarrolló a través de dos procedimientos de aproximaciones sucesivas. El primero reconoció posibles localidades a través de la definición de ejes estructurantes, el segundo reconoció la *localidad sentida* mediante la percepción de los actores locales mediante estrategias cualitativas que involucraron entrevistas y el desarrollo de cartografía colaborativa, que permitiera identificar la *localidad sentida* por los pobladores. Esta última fue definida por el *equipo de campo* como aquella que es posible delimitar a partir de los sentimientos de arraigo, de procesos identitarios de la comunidad residente, en donde el tejido social comunitario y sus tensiones intrínsecas se han construido y consolidado de manera indisociable con el territorio que se ha transformado en consonancia con el mismo (Bertotto y Lettelier, 2008; Maíz, 2009).

En un primer momento, el equipo de la universidad trabajó de manera conjunta con el equipo de gestión municipal, logrando acordar y delimitar aproximadamente 4 áreas de intervención según ejes viales estructurantes, para lo cual el Sistema de Datos Estadísticos Municipal fue fundamental para el aporte de información necesaria (mapa 4).

En un intenso análisis y debate se sopesaron las características socio- productivas de cada una de estas áreas. Finalmente, luego de varias reuniones se seleccionó como territorio de intervención el área estructurada por el eje correspondiente a la Ruta Provincial 50, y a partir de ella, los territorios de Rodeo del Medio, Fray Luis Beltrán, Los Álamos y San Roque, es decir el área centro sur de los distritos del Este departamental (mapa 5). La decisión de abordar esta área, respondió a la identificación de una importante cantidad de población residente en el medio rural y dedicada a las actividades vitícola y hortícola predominantemente y en menor medida a la olivícola y florícola. En este sentido, también se advirtió la presencia de un gran número de propiedades pequeñas y pequeños productores familiares, lo que coincidió con el interés del Programa (Maíz, 2009).

A ello se sumó la existencia de una importante cantidad de bodegas de diverso perfil. Por otra parte, se seleccionó intencionalmente un área cuya vinculación con la municipalidad había sido tradicionalmente menor e incluso mayoritariamente opositora desde la perspectiva político-partidaria en comparación con otros distritos más urbanos del departamento. En este aspecto se advirtió, por parte del equipo municipal, la posibilidad de afianzar su presencia en dichas unidades territoriales (Maíz, 2009).

Una vez identificado el área de trabajo en el marco del Programa I+D, se aplicaron entrevistas a un conjunto de referentes municipales con gran conocimiento del territorio que proveyeron

información sobre el territorio seleccionado y sobre actores locales relevantes que luego fueron entrevistados.

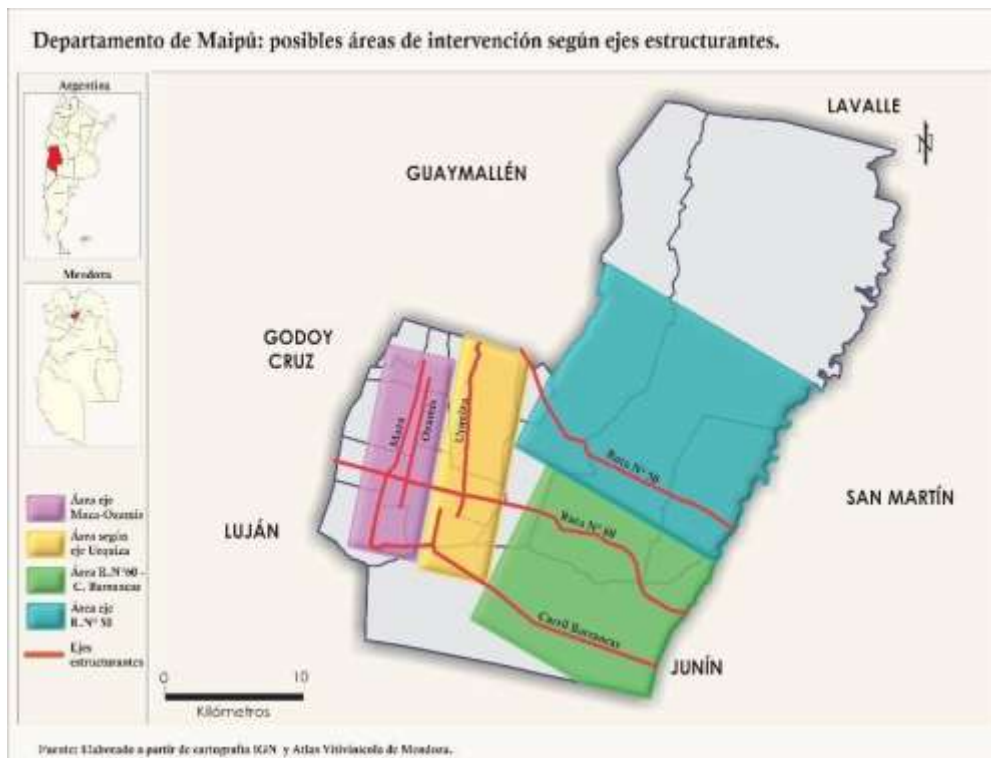


Figura 4. Departamento de Maipú: áreas de intervención según ejes estructurantes.

Estos procedimientos permitieron advertir que el área inicialmente seleccionada era excesivamente amplia para las posibilidades operativas de nuestro equipo de trabajo. Es por ello que decidimos concentrar los esfuerzos en una zona de intervención más reducida. Se seleccionó el Distrito de Fray Luis Beltrán y dentro de él la Localidad de Los Álamos, ubicada hacia el norte del Eje Ruta Provincial 50. Cabía luego determinar con precisión cuáles eran los límites de dicha localidad. Para dar alcance a ese objetivo, la metodología que implementamos consistió en visitar a determinados actores locales concebidos como informantes clave para entrevistarlos. Se les propuso a los informantes clave que reconocieran en material cartográfico aquellas fronteras espaciales que se expresaban en términos de sus vivencias, sentido de pertenencia, tensiones de poder, entre otros aspectos a considerar para definir la *localidad sentida*. Finalmente, superpusimos las cartas de delimitación de cada uno de los informantes. Comparamos y obtuvimos varias semejanzas que permitieron definir una *localidad coincidente*, como una porción del territorio en la que todos acordaron en su definición de *Los Álamos* y las *áreas adyacentes de delimitación difusa*, que carecían de acuerdos entre los informantes (Bertotto y Lettelier, 2008; Maíz, 2009). La figura 6 muestra las fronteras de la Localidad de Los Álamos según el área de coincidencia delimitada por los informantes consultados.

La localidad seleccionada constituía una porción del oasis norte de Mendoza caracterizada por el predominio de vid y hortalizas. La existencia del cultivo tradicional de viñedos se combinaba

con una dinámica de implantación mucho más actual, asociada a inversiones de capitales locales.



Figura 5. Distritos del Este de Maipú y principales centros urbanos del departamento

El abordaje y aproximaciones sucesivas a los actores locales nos permitieron asimismo verificar que, aun cuando las deficiencias en infraestructura, equipamiento social, servicios, comercios e industrias le restaban dinamismo y cohesión socio-territorial a la localidad, el arraigo, el sentido de pertenencia y la necesidad de permanecer, expresados incluso por los pobladores más jóvenes, daban cuenta del fuerte elemento identitario de la comunidad de Los Álamos (figura 6), lo que advertimos como la principal fortaleza y potencialidad como factor de desarrollo (Maíz, 2009).

2.2.2. Fase de Acuerdo Social

En esta fase, el propósito fundamental fue el de identificar actores sociales locales e iniciar un proceso de sensibilización, socialización, participación y compromiso para la construcción colectiva y participativa de estrategias de desarrollo local. Para su consecución se desarrolló el diseño y ejecución del Primer Taller de Acuerdo Social, con la conformación y capacitación de un *grupo de apoyo local* (GAL) que sería protagonista de la fase siguiente, es decir en el *diagnóstico participativo*.

Durante el primer taller se informó a la población sobre los objetivos, alcances, productos, resultados, tareas y roles de los actores locales y de los participantes del programa, a la vez que se intentó conseguir un acuerdo social local para garantizar la participación de los actores

locales. Las actividades propuestas tendieron a sensibilizar a la población sobre la necesidad de un *desarrollo local participativo* y de abajo hacia arriba, planificado a partir de la identificación de sus propias potencialidades. Para ello fue necesario realizar dinámicas grupales que permitieran desarrollar una visión compartida sobre el desarrollo de la localidad, identificar un conjunto de actores (sociales e institucionales) imprescindible para el desarrollo local, es decir los miembros del *grupo de apoyo local* (GAL) y planificar con la comunidad las tareas y actividades futuras para el desarrollo del programa de desarrollo local.

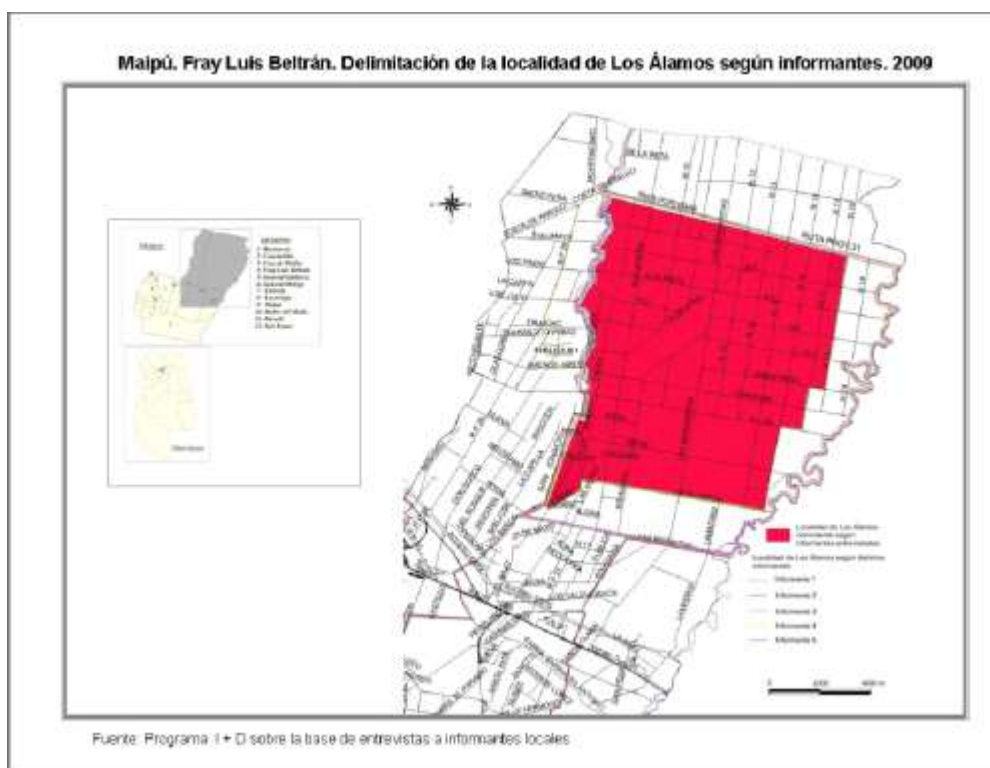


Figura 6. Delimitación de la localidad de Los Álamos, Fray Luis Beltrán. Maipú

El GAL se conformó por un conjunto de actores locales e institucionales que poseían conocimientos profundos de la localidad o bien de ciertas disciplinas que se consideraron de utilidad para la puesta en práctica del programa. El GAL estaba conformado por referentes técnicos del Municipio de Maipú, delegados municipales de los distritos del Este, representantes o técnicos de las organizaciones sociales presentes en la localidad (asociaciones de productores, de trabajadores, etc.), referentes de organizaciones civiles como uniones vecinales, cooperadoras escolares, comité de vigilancia, etc. El GAL también estaba integrado por representantes de instituciones estatales provinciales y/o nacionales presentes en la localidad (asistente sanitario, director de escuela, maestros, etc.) (Bertotto et al., 2009). Esta diversidad del equipo posibilitó un enfoque y análisis desde diferentes ángulos, evitando el predominio de enfoques técnicos. El GAL fue muy importante dado que generó un apoyo efectivo a las tareas de levantamiento de los datos necesarios para el diagnóstico: itinerarios, entrevistas, reuniones

locales, etc. También tuvo un protagonismo central en la realización de eventos locales (talleres, seminarios, etc.). Pero quizás la función más relevante en este contexto fue la de constituirse en el grupo local que dio continuidad a las acciones tendientes al *desarrollo local* luego que el programa de la universidad finalizó sus acciones en territorio. Este grupo sostuvo diversas propuestas y generó nuevas, algunas de gran impacto en la generación de capacidades locales tendientes al desarrollo local, como se verá en capítulos posteriores.

El *Taller de Acuerdo Social* propuso la formación de subgrupos entre los asistentes según los siguientes criterios: pequeños y medianos productores agroindustriales y obreros rurales, mujeres y jóvenes. Los actores sociales locales coincidieron en el taller en ciertas problemáticas locales, muchas de las cuales se reiteraron entre los grupos convocados. Esta información relevada fue sistematizada en tres dimensiones: económico -productiva, política-social e infraestructura y servicios (Bertotto, 2009).

En lo que respecta a la dimensión político-social el común denominador fue la sensación de abandono del Estado en sus diferentes escalas de gobierno, cuestión que se subrayó en el caso de la gestión municipal. Otra de las problemáticas percibidas fue la falta de participación y de organización de la comunidad. Desde la perspectiva demográfica se reconoció un importante proceso de éxodo de jóvenes por la falta de oportunidades en las actividades rurales, cuestión que se asocia al envejecimiento de los productores vitícolas y a la preocupación por la escasez de sucesores en la actividad con la consecuente impronta en la imposibilidad de acceder a créditos para reconversión y modernización.



Taller n°1. Presentación del Programa de Investigación y Desarrollo en Los Álamos, Fray Luis Beltrán, Maipú. Mayo de 2009. Archivo de la autora

En esta *fase* los jóvenes de Los Álamos tuvieron un protagonismo destacado, primordialmente por su predisposición al cambio y a la innovación y es por ello que se constituyó en un grupo aliado y estratégico en la puesta en práctica de las diversas fases del programa de desarrollo local.

Ellos se integraban a la dinámica económica, cultural y social del territorio a través de instituciones de las que se sentían parte importante, y que ellos ayudaban a construir y fortalecer, los dos ejemplos centrales eran su labor en las escuelas y las iglesias con las que tenían un gran sentido de pertenencia. Que los jóvenes de Los Álamos se constituyeran en actores sociales activos en este proceso, implicó lograr mucho más que la simple participación presencial en un proceso local, puesto que se avanzó también hacia la formación de capacidades que les permitieran desempeñarse como verdaderos actores sociales en situaciones de toma de decisiones y de negociación de recursos. Indudablemente, la formación de *capital social territorial* en Los Álamos, con alta participación juvenil, implicó lograr un alto grado de confianza y respaldo por parte de las generaciones adultas a las generaciones jóvenes, como parte de un proceso que posibilitó mayor integración social y un mejor desenvolvimiento productivo (Maíz, 2009).

Los jóvenes de Los Álamos presentaban una importante característica que los diferenciaba de las generaciones de adultos y adultos mayores. Estos últimos protagonizaban una clara fragmentación social dada por un origen étnico y cultural diferente y claramente contrastante según las entrevistas. Se hallaba, por un lado, la población tradicional de Los Álamos, predominantemente aquéllos habitantes eran descendientes de inmigrantes europeos, con un gran arraigo a la zona, considerándose a sí mismos como los “hacedores del paisaje rural tradicional de los Álamos” (Entrevistas a referentes locales, 2008). Por otro lado, la población que había resultado de inmigraciones internas (desde provincias del noroeste argentino) y de la inmigración internacional desde Bolivia. Las vinculaciones sociales entre ambos grupos carecían de fluidez, a excepción de algunos vínculos de orden laboral o comercial, aunque no resultaba lo más común (Bertotto et al., 2009).

La juventud, en cambio había comenzado a superar esta fragmentación social, pudiéndose advertir vínculos de amistad y compañerismo, proyectos en común, relaciones de colaboración mutua. Esta actitud, advertida por los miembros del equipo de campo del Programa, fue una de las bases a partir de la cual se apostó a fortalecer la integración de los grupos sociales de Los Álamos. En este sentido, se avanzó en un primer escalón hacia el desarrollo de competencias que se fomentaron en el contexto de la cooperación local, tendientes a generar confianza y *capital social*, ambos requisitos indispensables para garantizar la sostenibilidad de un proceso de desarrollo local (Maíz, 2009).

2.2.3. Fase de Diagnóstico Territorial Participativo de la localidad de Los Álamos

La búsqueda de un proceso participativo en cada una de las fases de intervención del programa y, en particular en el desarrollo del diagnóstico territorial, supuso avanzar más allá de la mera construcción colectiva de conocimiento. La información para dar forma al diagnóstico participativo surgió de la realización de 27 entrevistas a referentes locales (productores, obreros rurales, jóvenes, mujeres, empresarios, agentes municipales, entre otros), nueve talleres grupales

de discusión (que reunieron a jóvenes, mujeres y productores), un censo socioproductivo que tuvo una cobertura a todos los hogares y explotaciones agrícolas de un polígono delimitado dentro de la localidad (figura 7) y los datos secundarios provenientes de diferentes fuentes provinciales y municipales. Todo ello permitió elaborar una primera aproximación acerca de la situación socioproductiva de Los Álamos.



Figura 7. Polígono seleccionado para el censo socio-productivo. Los Álamos. Fray Luis Beltrán. Maipú

El sentido del *diagnóstico local participativo* fue desarrollar un proceso de construcción del conocimiento local, desde las condiciones y posibilidades del grupo de pobladores de la comunidad, basado en sus propios significados, conceptos y criterios de interpretación. Las actividades realizadas incluyeron el diseño del cuestionario del censo, base de datos de información primaria y el documento preliminar de diagnóstico, el cual fue validado por la comunidad a través de la puesta en práctica de un taller con dicha finalidad. Para la puesta en práctica del diagnóstico participativo a través de la implementación del censo en la localidad, se desarrollaron capacitaciones para el grupo de apoyo local (GAL) en diversas facultades de la UNCuyo.

El relevamiento censal recabó datos sobre 151 hogares, 615 personas y 70 unidades productivas de la Localidad de Los Álamos. El operativo fue llevado a cabo durante septiembre y octubre de 2009, comprometiendo en las tareas de relevamiento a un importante número de alumnos e investigadores de las Facultades de Ciencias Agrarias y Ciencias Políticas y Sociales de la UNCuyo, como así también a estudiantes de la escuela secundaria de Los Álamos, n° 4-189 Álamos Mendocinos. Cabe destacar que la presencia de estos estudiantes que residían en la localidad fue determinante a la hora de posibilitar el ingreso de los encuestadores a los hogares

y a las explotaciones agrícolas, por generar vínculos de confianza que allanaron notablemente el camino del Grupo de Apoyo Local en lo que a relevamiento de datos concierne.

De acuerdo con la información analizada y sistematizada, Los Álamos presentaba una particularidad, puesto que allí convivían dos grupos sociales con rasgos identitarios diferentes.

Por un lado, una población histórica tradicional en cuyo origen se encontraba predominantemente la inmigración europea de fines del Siglo XIX y principios del XX; en general antiguos propietarios cuyas familias participaron en la conformación del espacio agrícola. Por otro, la colectividad boliviana y “norteña” -proveniente de provincias del noroeste argentino-, de instalación mucho más reciente, que constituía alrededor del 15% de la población local y poseía su propia idiosincrasia, costumbres y organización social, dedicados predominantemente a la actividad hortícola. Aun cuando estas dos comunidades no se hallaban socialmente integradas, ambas expresaban un profundo sentido de pertenencia a la Localidad (Maíz, 2009).

En cuanto al *perfil productivo* del área censada en Los Álamos, ésta se constituyó en una localidad de perfil predominantemente agrícola en la que prevalecían las actividades vitícola y hortícola. El 74% del total de la superficie relevada se encontraba cultivada, de ese porcentaje 54% correspondía a vid y 36% a hortalizas. Las actividades económicas eran principalmente desarrolladas por pequeños productores con larga tradición en el sector agrícola, pero significativamente afectados por la pérdida de rentabilidad de sus productos, descapitalizados y con una escasa capacidad para acoplarse al proceso de reconversión y modernización que dinamizó a la actividad vitivinícola provincial y departamental durante los últimos años (Bertotto, 2009).

Como ya se mencionó, más de la mitad de la superficie cultivada estaba ocupada por viñedos. La vid tenía una amplia tradición en la zona ya que un gran porcentaje de los viñedos poseía una edad superior a los 25 años. Principalmente en este rango se destacaban las variedades Malbec, Bonarda, Moscatel Rosado y Sangiovese. Asimismo, en los viñedos más jóvenes (4 a 14 años) predominaban las variedades tintas Malbec, Bonarda y Cabernet Sauvignon, que se adaptan a las características de la zona, lo que da cuenta de un relativo proceso de reconversión vitivinícola. En particular, Bonarda ha sido una de las variedades más impulsadas en la localidad por la calidad enológica que presenta y por el valor simbólico de su implantación en una localidad que se halla al interior de la Primera Zona Vitivinícola de Mendoza.

A pesar de lo señalado, se observó en la zona, una escasa inversión e implementación de tecnología en el cultivo de vid. En este sentido, el 6% de la superficie cultivada con vid se encontraba en espaldero alto, sólo el 8,8% de los productores realizaba labranza mínima, menos del 5% de la superficie cultivada con vid era regada por goteo y tan sólo el 20% de los productores poseía un tractor menor de 15 años (Bertotto, Burgardt y García, 2009). Tal como indica Bertotto (2009), estos indicadores nos hablan de una escasa tecnificación tanto en el

sistema de conducción como en las labores culturales que se empleaban en el cultivo de la vid, entre las cuales, las más importantes eran: el tipo de labranza y el sistema de riego. Finalmente, la edad que tenía la maquinaria y en particular la del tractor, nos revela una baja posibilidad de inversión y capitalización por parte de los productores vitícolas (Bertotto, 2009).

En lo referente al *perfil sociodemográfico* del área censada, la población presentaba rasgos característicos de una comunidad rural que había sido afectada por un largo proceso de declinación y que en los datos obtenidos manifestaba una situación de estancamiento económico y vulnerabilidad social (Maíz, 2009). La pirámide poblacional, construida sobre la base de los datos relevados, mostraba un notable estrechamiento en los grupos etarios intermedios, lo que aparece vinculado con el histórico e intenso flujo migratorio de los más jóvenes hacia otras zonas que, según las expectativas de aquellos que emigraban, ofrecían mayores oportunidades educativas y laborales.

La emigración juvenil era uno de los principales problemas sentidos por los pobladores de Los Álamos, especialmente por aquellos con mayor arraigo en el territorio, quienes en entrevistas y talleres manifestaron la sensación de impotencia y desesperanza que provocaba la imposibilidad de retener en la localidad a las nuevas generaciones (Maíz, 2009). La misma autora reconoce que, la mayoría de los jóvenes entrevistados expresaban el deseo de continuar residiendo en Los Álamos, o de regresar al término de sus estudios, si allí dispusieran de posibilidades para concretar sus proyectos. Los movimientos migratorios se producían principalmente hacia localidades cercanas como Rodeo del Medio, Ciudad de Maipú, Palmira, Ciudad de San Martín o hacia zonas aledañas a la capital provincial.

En cuanto al nivel educativo, se destacó el significativamente bajo nivel de instrucción de las personas de 25 años y más, sólo el 10,6% de la población en ese tramo de edad había completado al menos el nivel secundario de la educación formal (Bertotto, 2009; Bertotto et al., 2009). Con relación al perfil ocupacional de los trabajadores, los datos revelaron que el 40% de los jefes de hogar ocupados residentes en la localidad se desempeñaban como obreros rurales y el 33% como productor, a ello se asociaba la temporalidad laboral, rasgo propio de la dinámica productiva en ámbitos rurales (Bertotto, 2009).

Como expresa el Informe de Bertotto et al. (2009), además del predominio de ocupaciones temporales de baja calificación dependientes del sector primario de la economía, la localidad registraba significativos niveles de precariedad laboral y desempleo. Según los datos recolectados, el 75% de los asalariados no estaba registrado, mientras que la desocupación afectaba al 17% de los jefes de hogar. Una de las preocupaciones más sentidas por la población era la elevada *edad media* de los productores, que se encontraba en 53 años, cuestión íntimamente vinculada al éxodo de los jóvenes hacia otras zonas en busca de oportunidades.

Otro dato surgido del relevamiento y asociado con los aspectos anteriores, era la elevada proporción de población sin cobertura sanitaria, sólo el 34% de los pobladores de Los Álamos

se encontraba asociado a una obra social, plan de salud privada, mutual o servicio de emergencia. Cabe aclarar, sin embargo, que, de un total de 209 personas sin cobertura médica en la localidad, 173 correspondían al grupo social que provenía del noroeste argentino o de Bolivia, conformando el 83% del total de habitantes carentes de cobertura sanitaria (Bertotto, 2009).

Las deficiencias en el acceso a la vivienda y en la disponibilidad de servicios básicos constituían asimismo dos aspectos que afectaban significativamente a la población analizada (Maíz, 2009).

El trabajo de Maíz (2009) muestra que los lazos de parentesco entre los habitantes descendientes de europeos eran un factor determinante a la hora de establecer beneficios asociados a la solidaridad local y al *capital social*. Por ejemplo, los escasos tractores e implementos agrícolas eran utilizados por varias familias, como así también los camiones para el período de cosecha. Por su parte, en el caso de los norteños o bolivianos, existían también lazos de solidaridad y ayuda mutua al interior de los grupos, en la mayoría de los casos organizados a través de iglesias evangélicas presentes en la zona y que excedían ampliamente los lazos de parentesco. Esta organización y ayuda mutua se ponía de manifiesto en las tareas culturales de la horticultura, en donde solían darse procesos autoorganizados de formación de “cuadrillas” que iban de una finca a la otra resolviendo requerimientos de las labores culturales más urgentes (siembra, cosecha, movimientos de tierra, entre otros), sin mediar pago alguno, con la sola condición que se fueran realizando las diferentes labores en todas las fincas de las familias involucradas. Los lazos de parentesco o de la misma procedencia – lazos entre paisanos-, también facilitaban el cuidado de miembros de las familias con mayor vulnerabilidad, ya sea niños, adultos mayores o personas con discapacidad (Maíz, 2009).

En cuanto al grupo social descendiente de europeos, los relatos centralizaban el valor del trabajo de sus ancestros a la hora de “abrir las calles” donde todo era “monte”, en la construcción de canales, acequias, tomas de agua, limpieza y nivelación de los terrenos en las fincas. En las entrevistas realizadas a los informantes locales fue frecuente encontrar en el discurso referencias relevantes al pasado. Cuando se explicaba un proceso, aparecían nombres de personas, de instituciones, empresas que ya no existen, otras sí, pero que son consideradas piezas clave de toda tentativa explicativa (Maíz, 2009). Probablemente aquél *etnocentrismo* (Montaña, 2008) que se evidenciaba históricamente en contraposición a los “criollos” en épocas pasadas, en Los Álamos se advertía en la clara diferenciación entre los descendientes de europeos y los “paisanos” (bolivianos y norteños).

Por otra parte, se advirtió en los residentes de la localidad, una *resistencia* a abandonar el territorio, cuestión que, de variadas formas, había hecho posible la permanencia. A pesar de ello, los resultados obtenidos de entrevistas y talleres indicaron la existencia de emigrantes jóvenes que se desplazaban desde la zona rural hacia centros urbanos menores de Maipú o al

borde periurbano² del Área Metropolitana de Mendoza, en busca de mejores condiciones de vida, como acceso a los servicios, empleos mejor remunerados, la mejora sustancial de vías y medios de comunicación, o más y mejor educación (Maíz, 2009). Muchos jóvenes de familias norteamericanas o bolivianas comenzaron a instalarse en el espacio periurbano con el objetivo de continuar dedicándose a la horticultura, pero con el afán de mejorar las condiciones de vida de las nuevas familias que comenzaban a conformar.

La aproximación al territorio permitió asimismo reconocer el *debilitado entramado institucional* que en él se desplegaba. En las declaraciones y testimonios recogidos, los actores expresaron, de manera reiterada y enfática, la insuficiencia y falta de continuidad de las diversas intervenciones de organismos municipales, provinciales y nacionales que actuaban en la localidad (Bertotto, 2009; Maíz, 2009).

2.2.4. Fase de Consenso para las líneas de acción

En este período, se planteó como objetivo central “diseñar y consensuar con los actores locales las líneas de acción (estrategias, políticas, etc.) y los escenarios del desarrollo local”. Aquí las acciones concretas respondieron al diseño e implementación del *taller IV para las líneas de acción*. En este aspecto, se concentraron los esfuerzos para la detección de indicadores relevantes para el análisis de escenarios de desarrollo y la propuesta de líneas de acción construidas en base a los escenarios pensados, priorizados y consensuadas por los actores locales (Bertotto, 2009).

Si bien la planificación diseñada en las instancias iniciales contemplaba una última etapa consistente en la elaboración de un Plan de Desarrollo de la Localidad, las características del proceso realizado y del área de intervención en la que se concretó la experiencia, permitieron concluir que la elaboración participativa de una planificación para el desarrollo local requería de la ampliación de la escala territorial y del involucramiento y compromiso de un mayor número y diversidad de actores territoriales y extraterritoriales, en donde las políticas públicas de desarrollo tienen un protagonismo central. De ahí que el proceso desarrollado a través del Programa I+D: Desarrollo Local y Vitivinicultura, culminaría con la identificación y negociación colectiva sobre las principales necesidades y demandas de la comunidad, así como la delimitación y búsqueda de consensos en torno a un conjunto de líneas prioritarias de acción

²El borde periurbano es para Barsky (2007, p.15) “un territorio productivo, residencial y de servicios que se desarrolla en el contorno de las ciudades. Se genera cuando un centro alcanza determinadas dimensiones, es decir, cuando conforma un mercado de alcance regional que requiere ser abastecido desde “las cercanías”. Una de las manifestaciones paisajísticas y sociales más características del periurbano es el tipo particular de agricultura que en él se practica: el entramado de explotaciones primario-intensivas que conforma el denominado cinturón verde. El mismo se emplaza en cuñas, en intersticios, en áreas vacantes características de estos espacios de interfase urbano-rural. Frente a otros ámbitos agrarios extensivos que operan a mayor escala y manejan significativos volúmenes de producción, su ventaja competitiva esencial radica en la proximidad a la ciudad”.

En este sentido y como resultado del diálogo y de la negociación de sentidos vinculados al desarrollo, a la participación y al rol del Estado entre el Municipio de Maipú y el Programa de la Universidad, se planteó como deseable el desarrollo en el mediano plazo de *planes estratégicos*, en el marco de políticas públicas estructurales que involucran también otras escalas de gobierno más allá de la municipal. De esta manera, se advierte una clara convergencia entre lo ocurrido en el primer Programa I+D y lo que formulan trabajos como los de Rofman, Polo, Suarez y Varela (2004); Altschuler (2006, 2013); Casalis y García Delgado (2006), en relación a la necesaria coherencia entre las escalas local, micro regional, regional y nacional a la hora de formular estrategias de desarrollo.

Hay aspectos que exceden claramente al funcionamiento de un municipio o región y que condicionan “el éxito de una estrategia de desarrollo local o regional en el mediano - largo plazo”, como la “macroeconomía, los marcos regulatorios y jurídicos vigentes, así como las políticas sectoriales o de promoción, nacional y provinciales” (Altschuler, 2008, p.35). En este mismo trabajo, la autora considera que las “experiencias y procesos de desarrollo local [...] constituyen o pueden constituir una estrategia en el marco de procesos mayores de desarrollo, por ejemplo, para una región inter o intra provincial, en el ámbito nacional” (p.43). Casalis y García Delgado (2006) y Altschuler (2008) argumentan que es fundamental potenciar las *microrregiones* como una escala adecuada para estimular el desarrollo local dentro de una estrategia nacional, por la viabilidad que le otorga el mayor tamaño poblacional, por su capacidad de negociación, de adquisición de financiamiento, por la generación de sinergias y la articulación de los recursos y capacidades locales para la generación de empleo, para el movimiento de la producción local y la apertura de nuevos mercados.

Se reconoce que la *dimensión regional* es fundamental para la necesaria articulación, unidad y coherencia entre el plano del desarrollo local y el nacional. De esta manera, la “construcción de regiones resulta necesario, no sólo para producir a más escala y ser competitivos sin perder cohesión social, sino también para generar mayor capacidad de negociación y autonomía con el capital global, los organismos multilaterales de crédito y los distintos bloques regionales...” (Casalis y García Delgado, 2006, p.14).

Finalmente, para establecer una estrategia de desarrollo es necesario articular la escala del desarrollo local con el *nacional*, en la medida en que ésta continúa siendo decisiva, puesto que es allí donde se define el modelo de desarrollo y las líneas de acción de mediano plazo (Altschuler, 2006).

Volviendo al proceso de intervención territorial en Maipú, de acuerdo al diagnóstico realizado, los equipos técnico -académicos y el GAL llegaron a la conclusión de que tales planes estratégicos de desarrollo propuestos a diferentes escalas- local, regional y nacional- deberían enfocarse especialmente en la *pequeña producción familiar*, de modo que fortalecieran el

entramado socio-territorial, a través de foros sectoriales y estrategias participativas que incluyeran y comprometieran a todos los actores involucrados.

Por otra parte, retomando el proceso de intervención en Los Álamos, los *Talleres de Acuerdo Social* como el de *Definición para las líneas de acción*, desarrollados desde el marco del programa I+D, sacaron a la luz las limitaciones y contradicciones en los procesos participativos que habían experimentado los actores locales de Los Álamos. En los distritos del Este de Maipú, las instancias de participación comunitaria para el período bajo análisis- a excepción del Programa PAR (Programa de Participación Activa y Responsable, que será abordado en los capítulos siguientes)- eran realmente escasas y se limitaban por ejemplo a la participación en la comisión de padres de las escuelas primarias (Maíz, 2009).



Taller para las líneas de acción. Los Álamos. Fray Luis Beltrán. Fuente: Archivo de la autora, 2009

Lejos se estaba, en consecuencia, de una “participación real” como la que propone Ander Egg (2016). Incluso en estas instancias se advertían desigualdades, puesto que quienes accedían a ese microespacio de poder y de decisiones eran en su mayoría, miembros de las familias tradicionales descendientes de europeos, quienes se hallaban en una situación socio-económica comparativamente más acomodada y poseían niveles educativos que superaban el primario completo. Los talleres participativos y las entrevistas permitieron comprender que las familias norteñas o bolivianas en general no tenían la posibilidad de participar en estas comisiones, salvo algunas excepciones. Su principal escenario de participación comunitaria eran las iglesias evangélicas, donde, según sus propios dichos se sentían como “*verdaderos integrantes*”, aun cuando muchas de las personas no estaban alfabetizadas, cuestión que en otros ámbitos les dificultaba considerablemente su integración y participación (Maíz, 2009).

2.3. Resultados alcanzados en la implementación del primer Programa I+D.

2.3.1. Fortalecimiento e instalación de capacidades en los agentes decisionales de la Municipalidad de Maipú

En el marco del Programa I+D, se desplegaron acciones planificadas y sostenidas, pero también se construyeron espacios de reflexión que alimentaron constantemente las estrategias

desarrolladas. Este proceso involucró tanto a los actores presentes en el territorio como a los equipos de la Municipalidad y la Universidad. Para ello los responsables del Programa I+D realizaron capacitaciones internas y luego otras dirigidas al equipo municipal, estrategia que, junto con el trabajo en campo, permitió instalar y fortalecer ciertas capacidades en el gobierno local.

Entre ellas podemos destacar en principio, la capacidad para identificar las fortalezas y debilidades de la gestión municipal para el involucramiento en procesos de desarrollo en el territorio. Los actores municipales comprometidos en la experiencia encontraron en ella la posibilidad de visualizar ciertas dinámicas de las áreas rurales del Departamento que hasta ese momento ignoraban. Asimismo, los funcionarios municipales pudieron constatar que, cuando desde la gestión se materializan algunas acciones, éstas aparecen como reacciones espasmódicas, la mayoría de las veces superpuestas y desarticuladas (Bertotto et al., 2009).

Fueron esclarecedores los relatos de uno de los funcionarios municipales involucrados en el GAL, representante del área de Desarrollo Económico del Municipio:

“El trabajo con colegas del municipio, como así también con especialistas que venían de afuera, en el marco del programa que nos propuso la Universidad, nos permitieron visualizar que teníamos en verdad una articulación bastante débil entre las diferentes áreas de gestión de la comuna, en particular a la hora de abordar las problemáticas concretas de Los Álamos, por ser una zona predominantemente rural bastante alejadas de la cabecera departamental y con grandes carencias, en donde para más, el municipio tenía históricamente una escasa presencia institucional, que hubo que reconocer como autocrítica” (Entrevista a Ex- Secretario del Área de Infraestructura del Municipio de Maipú, 9 de mayo de 2018).

Coincidiendo con Bertotto (2009), otra capacidad desarrollada implicó valorar la importancia del abordaje integral del territorio y, a partir de ello, generar estrategias que involucren la mirada conjunta y la articulación de acciones y compromisos desde todas las áreas del municipio. Ello sobre la base de la concertación con los diversos actores públicos y privados presentes en el territorio. Una tercera capacidad se asoció a la aplicación de herramientas de planificación y elaboración de diagnósticos participativos orientados a facilitar la identificación de las dinámicas subyacentes en el entramado territorial y los problemas y necesidades efectivamente sentidos por las poblaciones locales.

2.3.2. Fortalecimiento e instalación de capacidades en los actores de la localidad de Los Álamos

El proceso desarrollado, que supuso la constante presencia del equipo de campo de la Universidad y el GAL en el territorio durante un lapso aproximado de 20 meses, logró una importante movilización de la comunidad local. Los pobladores encontraron espacio para canalizar y explicitar sus inquietudes, ideas, expectativas y opiniones, cuestiones que fueron compartidas, visualizadas y enriquecidas a partir del intercambio y la reflexión colectiva. Sin embargo, hay que señalar que, a pesar de las estrategias desplegadas para potenciar la

participación de todos los actores locales involucrados, no se lograron al respecto los resultados esperados. Muchos de los pobladores de Los Álamos, amparados en sentimientos de desconfianza y desilusión por una historia de promesas incumplidas, mostraron cierta reticencia a involucrarse en las dinámicas propuestas. En este sentido, encontramos que fueron los grupos de jóvenes de la localidad los más motivados y comprometidos en el trabajo colectivo, entre ellos destacaban los hijos de nortños o bolivianos, que habían participado activamente en los talleres y en el diagnóstico participativo. Entre la población descendiente de europeos, la convocatoria había sido mayor en edades intermedias, especialmente en varones adultos en franjas etarias que oscilaban los 35-60 años, pequeños propietarios dedicados a la viticultura, quienes tuvieron notable participación en los talleres (Bertotto, et al., 2009).

Tanto los propietarios de más de 15 ha como los bodegueros tampoco tuvieron participación alguna en el proceso, a excepción de aquellas instancias donde los mismos fueron entrevistados por el equipo de campo como informantes clave (Maíz, 2009).

Asimismo, tal como plantea el informe de Bertotto et al. (2009), el Programa I+D logró instalar en el territorio simientes de participación, a través de la movilización en el contexto del GAL, de un conjunto de actores con perfil de liderazgo y conciencia acerca de la importancia de la acción colectiva como instrumento de cambio social. A la par de ello, comenzaron a instalarse ciertas iniciativas de *microorganización* que tendían a superar el comportamiento habitual basado en la resolución individualizada de los problemas y necesidades.

2.4. Conclusiones del Programa I+D 2005-2009 en su componente de “Desarrollo”

La Universidad cumplió un rol fundamental, siendo su papel el de acompañar al resto de actores y facilitar herramientas técnicas y científicas para la implementación de mecanismos basados en la participación, la organización y la cooperación para el logro de objetivos comunes. Las estrategias implementadas por el gobierno local hasta el momento mostraban una muy débil articulación para el abordaje integral de los distintos factores que operaban y se entrecruzaban en el territorio, principalmente en aquellas zonas del departamento más alejadas del área urbana y con mayores carencias sociales y económicas. Además, prevalecía en el accionar de los agentes públicos una lógica verticalista de sumisión y respuesta a la autoridad, a ello se sumó el funcionamiento por áreas fragmentadas o estancas, con escasa integración entre sí.

Los avances en la elaboración de un *diagnóstico territorial participativo* de la localidad facilitaron la construcción de los insumos iniciales para guiar a los actores locales en el proceso de autoanálisis. Según el panorama obtenido, y validado en instancias de reflexión colectiva, los principales problemas que afectaban a la comunidad tenían como base el debilitado entramado social, siendo la baja rentabilidad de la producción agrícola, la emigración juvenil y los déficits en infraestructura social básica y de conectividad las preocupaciones que afectaban de manera más apremiante a los pobladores.

En Los Álamos, como en otras áreas rurales de la región, las dinámicas laborales se encontraban fuertemente condicionadas por la desocupación y la informalidad laboral, lo que generaba la exclusión de importantes sectores poblacionales. Siendo el empleo una de las principales vías para la inclusión social, se hizo necesario contemplar en la planificación de procesos de desarrollo, mecanismos que atendieran el deficiente y precarizante funcionamiento del mercado de trabajo (Bertotto et al., 2009).

La motorización de procesos de desarrollo local requería la configuración de una red o entramado institucional que articulase diversos intereses. El abordaje de la Localidad de Los Álamos permitió constatar la llegada heterogénea y desarticulada de las intervenciones institucionales en el territorio (incluso de la propia universidad).

La cosmovisión de los actores locales no priorizaba la participación coordinada como herramienta para empoderarse y alcanzar soluciones efectivas a sus demandas y necesidades. Sin embargo, el fuerte componente identitario, las expectativas de mejora de sus condiciones, la valoración del trabajo y el esfuerzo como principios básicos, que caracterizaban a la Localidad, aparecieron como factores germinales para iniciar procesos orientados a aumentar la cohesión socioterritorial y, con ello, mejorar el bienestar de toda su población (Bertotto et al., 2009).

El proceso desarrollado en Los Álamos llevó al equipo de trabajo a concluir en la necesaria ampliación de la escala espacial y el involucramiento y compromiso de un mayor número y diversidad de actores territoriales y extraterritoriales. Así, el Programa I+D 2005-2009: Desarrollo Local y Vitivinicultura, logró instalar la necesidad de un Plan de Desarrollo Local Territorial para el sector rural del Departamento de Maipú para el próximo programa (Maíz, 2009).

3. El segundo Programa I+D Desarrollo local y vitivinicultura. Formulación e implementación de un plan estratégico participativo – departamento de Maipú (2010-2014)

El Programa 2010-2014 propuso objetivos diversos que van desde la intención de generar mayores niveles de conocimiento científico e información sobre el objeto de conocimiento, hasta la tarea de transformar ese conocimiento en herramientas o tecnologías socialmente apropiables por los actores locales. El Programa, en este nuevo período, estuvo constituido por cuatro proyectos desarrollados por las mismas unidades académicas que llevaron adelante el anterior: Filosofía y Letras, Ciencias Políticas y Sociales y Ciencias Agrarias. Desde la Facultad de Filosofía y Letras, llevamos a cabo el proyecto “Atlas para la gestión territorial del desarrollo. Departamento de Maipú. Provincia de Mendoza”, cuyo abordaje se vinculó al desarrollo de geotecnologías al servicio del desarrollo local integrado.

Desde la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales se generaron dos proyectos. El primero de ellos se focalizó en el mercado de trabajo en los distritos del Este de Maipú desde una

perspectiva integral y relacional y se denominó “Desarrollo local y mercado laboral: Articulación de actores desde una perspectiva territorial. El caso de la zona Este del Departamento de Maipú”. El segundo abordó la vinculación entre la apropiación de rentabilidades en las cadenas de valor y su relación con la posibilidad de satisfacción de las necesidades productivas y humana de los mismos distritos mencionados. En este caso, el proyecto se denominó “Dinámica de la apropiación de la renta en las cadenas productivas y estrategias de economía social en el territorio: el caso de la zona Este, Maipú”.

El cuarto y último proyecto se generó en la Facultad de Ciencias Agrarias y se orientó al funcionamiento del mercado laboral rural y sus condicionamientos en el trabajo y en el trabajador. El mismo se denominó “Desarrollo Rural con enfoque Local: el mercado laboral de los distritos rurales del este del Departamento de Maipú. Mendoza”.

Los equipos multidisciplinarios involucrados en este Programa definieron roles que direccionaron las acciones durante los cuatro años de duración. En principio las Directoras encabezaron los equipos provenientes de cada unidad académica y se enfocaron en un rol de gestión política y relacional al interior del programa y con el contexto. En este sentido concretaron y sostuvieron las relaciones político-institucionales en el territorio, tanto con el Municipio de Maipú como con otras instituciones estatales de investigación y desarrollo como el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA), el Instituto de Desarrollo Rural (IDR) entre otros, y las organizaciones de la comunidad. En segundo lugar, unas de las directoras y tres representantes de cada equipo se dedicaron al trabajo de campo para la recolección de información. Los integrantes de este subgrupo establecieron vínculos de intercambio con organismos de información nacionales, provinciales y locales como la Dirección de Estadísticas e Investigaciones Económicas de la Provincia de Mendoza (DEIE), el Instituto Nacional de Vitivinicultura (INV) y otros. Finalmente, las actividades de organización de la difusión y transferencia fueron desempeñadas por todos los miembros del Programa, de acuerdo a sus condiciones y formación. Estas acciones consistieron en coordinar, gestionar e implementar diversas técnicas para actividades participativas y de formación de los actores territoriales a través de talleres y otras herramientas. Además, se organizaron eventos científicos y encuentros con diversos actores territoriales e institucionales (foros, encuentros, reuniones, etc.) (Bertotto, Burgardt y García, 2014).

La escala territorial de esta etapa incluyó a tres distritos de la Zona Este de Maipú: Fray Luis Beltrán, Rodeo del Medio y San Roque (mapa n° 6), expandiendo notablemente el área de trabajo.

El objetivo general del segundo Programa fue “acompañar, participar e incidir en la elaboración de un Plan Estratégico de Desarrollo para la Zona Este del Departamento de Maipú -distritos Fray Luis Beltrán, Rodeo del Medio y San Roque-, con eje en la vitivinicultura, que permita comenzar a revertir la dinámica económica y social regresiva, vinculando competitivamente al

territorio con el entramado socio productivo local y provincial” (Bertotto, 2013). Tal como expresan Bertotto et al. (2014), se concibió la formulación del Plan Estratégico de Desarrollo desde la concertación de un núcleo básico de intereses convergentes, que permitiera movilizar, articular y canalizar las capacidades de los distintos actores presentes en el territorio, como los gubernamentales, de la producción, del trabajo y de las organizaciones civiles, entre otros (ver cuadro 1 en Apéndice).

3.1. Acciones y actividades de vinculación

3.1.1. Maestría en Extensión y Desarrollo rural

Esta carrera de posgrado surgió de los extensos debates y conversaciones entre los miembros de los equipos técnicos de la universidad y de otros organismos estatales involucrados en la cuestión del desarrollo rural. En este contexto, se advirtieron urgentes necesidades vinculadas a reforzar la formación profesional que le permitiera a los extensionistas, técnicos, promotores de desarrollo y demás interesados, comprender los debates actuales sobre el desarrollo rural, analizar críticamente y posicionarse en los diferentes los enfoques de intervención, valorar el rol de las políticas públicas y de las organizaciones de la sociedad civil en los procesos de desarrollo territorial rural integral, como así también generar y desarrollar políticas y programas de desarrollo para el ámbito rural.

En el marco de las acciones para la consecución del objetivo de vinculación entre las instituciones académicas y de actuación territorial (extensión), algunos integrantes del Programa conducidos por una de sus directoras proveniente de la Facultad de Ciencias Agrarias, participaron en el diseño de la Maestría Profesionalizante en Extensión y Desarrollo Rural, orientada a satisfacer las necesidades presentes en las regiones de Cuyo y Norpatagonia.

El plan de estudios fue elaborado a través de talleres participativos conformados por académicos -especialmente los integrantes del Programa I+D-, personal del INTA, instituciones relacionadas con el desarrollo rural y la extensión, extensionistas y promotores de desarrollo que trabajan en territorio – muchos de ellos se transformaron en alumnos de la maestría- y productores -beneficiarios últimos de la misma-. Asimismo, el proyecto contempló la conformación de un centro de investigaciones destinado a promover el intercambio de experiencias y trabajos de investigación en temáticas vinculadas a la extensión y el desarrollo rural, así como la constitución de reservorios de información de los territorios (Bertotto, 2013).

Cabe destacar que esta carrera de posgrado se halla vigente en la actualidad y que los módulos temáticos son reconociblemente coincidentes con las acciones teórico- metodológicas y de concreta intervención territorial que se desarrolló en ambos programas de I+D: bases teóricas para el Desarrollo Territorial Rural, diagnóstico territorial rural y gestión para el desarrollo territorial rural. En la actualidad, gran parte del cuerpo docente de la carrera está conformado por miembros de los equipos de ambos programas.

3.1.2. Programa de Inclusión Social e Igualdad de Oportunidades Gustavo Andrés Kent

En el marco del Programa de Inclusión Social e Igualdad de oportunidades Gustavo Andrés Kent de la UNCuyo, el equipo del Programa I+D tuvo a su cargo la ejecución del proyecto denominado “Junto a Familias Rurales en procesos de Inclusión”. Este Proyecto se propuso trabajar con 30 familias de origen boliviano o norteño del distrito de Fray Luis Beltrán. Estas fueron categorizadas como pertenecientes a la Agricultura Familiar, fundamentalmente vinculadas a la producción hortícola. Sus manifestaron reiteradamente -en cuatro reuniones mantenidas con el equipo responsable durante 2010 y 2012 -su deseo de asociarse entre sí, para mejorar la calidad y la cantidad de su producción, así como también la comercialización de la misma. En este caso, el equipo que se conformó incorporó representantes tanto de la Universidad como del Municipio de Maipú y se trabajó de manera conjunta durante dos años (Bertotto, 2013).

Hasta el momento de iniciado este programa, las familias adquirían sus insumos y vendían sus productos de manera individual, generalmente vendiendo en tranquera a uno o varios intermediarios. Respecto del régimen de tenencia de la tierra, algunos, los menos, eran propietarios. La mayoría producía en tierra de sus parientes (padres, tíos, etc.) y otros lo hacían en tierras de los patrones, sin ningún tipo de contrato legal que los amparase.

Como rasgos alentadores, se observó que estas familias habían comenzado con intentos incipientes de organización durante el año 2012, haciendo pedidos concretos al Municipio de Maipú, mediante los cuales lograron el acceso a ciertos bienes públicos, por ejemplo, a que los menores asistieran a la escuela de verano del Polideportivo de Maipú. Eran familias con valiosos conocimientos culturales acerca de la horticultura y expresaron la necesidad de estas familias de continuar residiendo en la zona rural y de sostenerse económicamente mediante el desarrollo de la producción hortícola, que consideran como parte de su cultura y de la cual no deseaban desvincularse (Bertotto, 2013).

El programa planteó dos objetivos fundamentales. El primero de ellos se concentró en promover la integración más efectiva en el sistema social -en las dimensiones económico productiva, institucional, físico ambiental y social-, de familias pertenecientes a la agricultura familiar, acompañando y facilitando su proceso de organización, empoderamiento y visibilización. El segundo apuntó a estimular la toma de conciencia de las mujeres productoras y amas de casa/familiares sin remuneración en torno a su situación laboral y su empoderamiento en la comunidad (Burgardt, 2016). El equipo de trabajo se concentró en facilitar la institucionalización de las unidades de *agricultura familiar* en lo relativo al régimen de tenencia de la tierra, acceso al seguro agrícola, regularización fiscal, nueva legislación laboral rural, posibilidades de financiamiento, entre otros (ver cuadro 1 en Apéndice).

Por otra parte, a partir del desarrollo de talleres con mujeres, resultó fundamental iniciar acciones para apoyar los procesos de empoderamiento de éstas en su comunidad. Para ello se

impulsó la sensibilización de las mujeres de la comunidad sobre la importancia de los roles, tanto domésticos como productivos, que ellas desempeñan. Estos aspectos se desarrollan en el capítulo 4 de este trabajo.

En junio de 2012 se llevaron a cabo dos acciones centrales para invitar a familias rurales interesadas en este proyecto. En primer lugar, se llevó a cabo la difusión y convocatoria de productores en una zona rural de Fray Luis Beltrán, específicamente en Santa Blanca. En esta acción colaboró de forma activa en la convocatoria la Municipalidad de Maipú y el Instituto de Desarrollo Rural (IDR). En segundo lugar, se hicieron visitas a las fincas o unidades productivas familiares de Santa Blanca para conocer a algunos de los participantes, su unidad familiar y las necesidades individuales y colectivas expresadas. Desde junio a noviembre de 2012 se desarrollaron diferentes talleres en el marco de este proyecto, que tuvo como principal sede al tradicional Club Defensores de Santa Blanca (Bertotto, 2013).

El primer taller estuvo orientado a la presentación del proyecto y al conocimiento del mismo por parte de los participantes, en el segundo, en cambio, se concentraron las estrategias en poder planificar las acciones futuras conjuntamente con las familias participantes a partir de la identificación de las situaciones problemáticas y el planteo de posibles soluciones. El tercer taller se enfocó en la formación para la organización y la gestión social. Algo muy interesante de esta oportunidad de construcción colectiva fue que a los tradicionales organizadores se sumaron otras dependencias, como la Dirección de Cooperativas, y la Delegación de Personería Jurídica de Maipú. En este sentido los esfuerzos se concentraron en desarrollar un proceso de organización y en su formalización como Organización de la Sociedad Civil (OSC).

Los talleres participativos que se desplegaron luego, apuntaron fundamentalmente a la formación. En el primero, se abordó la temática de la *economía social y del comercio justo*. En este contexto, se plantearon dos estrategias concretas para la comercialización sin intermediarios: el “Programa Verduras para Todos”³ y un puesto en la Feria Cooperativa de Guaymallén, de manera compartida por el grupo. El taller 5 se vinculó específicamente con los flagelos climáticos y con el uso del recurso hídrico, para lo cual el organismo especialmente invitado fue el Departamento General de Irrigación.

El sexto taller se orientó en este caso a la formación en posibilidades de acceso a financiamiento y formalización de la unidad familiar, mientras que el séptimo se especializó en el *Nuevo Seguro Agropecuario* y en los requisitos para su obtención. Por su parte en el taller participativo n° 8 se dieron a conocer las diversas exigencias fiscales de la unidad familiar para alcanzar la

³ El Programa de comercialización directa Fruta y Verdura para Todos, fue coordinado por el Ministerio de Agroindustria y Tecnología a través de la Subsecretaría de Agricultura, Ganadería y Alimentos y de la puesta en marcha participan la Mesa Provincial de Desarrollo Rural y la Subsecretaría de Agricultura Familiar de la Nación, y se desarrolló fundamentalmente entre el 2012 y el 2014. La intencionalidad de este programa era la de vincular sin intermediarios, a productores y consumidores, mediante el comercio justo de productos básicos de alimentación.

formalización de la misma y los rasgos fundamentales y beneficios del *Monotributo Social*, como los son los aportes jubilatorios y acceso a obra social. En este aspecto, la labor no concluyó allí, sino que posteriormente se acompañó a los productores en los trámites para sus inscripciones en el Monotributo Social (Bertotto, 2013). Es pertinente reconocer aquí que estas estrategias de intervención representaron importantes esfuerzos de articulación del Programa de I+D con las políticas públicas de orden nacional orientadas a la Economía Social y la Agricultura Familiar.

El noveno taller se planteó en atención a la falta de información acerca de los regímenes de tenencia de la tierra y requerimientos formales de la unidad familiar como condición para el acceso a créditos o subsidios. Se comentó la importancia de tramitar el Registro Único de la Tierra (RUT), pero también se propusieron tareas de acompañamiento para ayudar a las familias productoras rurales a obtenerlo, como requisito fundamental para la tramitación de financiamientos y otros posibles beneficios.

En el avance en las acciones tendientes a alcanzar el primer macro objetivo del programa, se produjo el acompañamiento del grupo de productores de Santa Blanca que estaba involucrado en el proyecto, para su organización y formalización como OSC. Las reuniones se realizaron desde agosto a noviembre de 2013 en el Club Defensores de Santa Blanca. Fueron múltiples las instituciones involucradas en esta acción: el equipo de extensión de la Facultad de Ciencias Agrarias, la Municipalidad de Maipú, el IDR, la Dirección de Cooperativas y la Delegación de Personería Jurídica de Maipú. Como resultado de estas acciones se dejó en trámite la personería jurídica de la Asociación Santa Blanca Agricultores de Maipú (ASBAM) (Bertotto, 2013).

Mientras se gestionaba la personería jurídica de ASBAM, se acompañó a los productores en la gestión de financiamiento para la construcción de invernaderos para su actividad hortícola. Aquí ya en trabajo conjunto con el Programa de Asociativismo Rural y el Programa PAR del Municipio de Maipú y el IDR, se gestionó la obtención de recursos económicos para la realización de 14 invernaderos para producción hortícola, con lo cual se estimaba, se aseguraba una buena parte de la producción y el incremento en la calidad de los productos. El abordaje del Programa de Asociativismo Rural se desarrollará en el capítulo 3 de este trabajo.

Tal como nos muestra el informe de Bertotto et al. (2014) en relación al segundo objetivo general de este proyecto, vinculado al apoyo a la mujer rural de la zona de intervención, se desarrollaron en principio reuniones de trabajo con referentes del Gobierno Municipal y luego se entrevistas y grupo de discusión con líderes y referentes comunitarias, especialmente entre los meses de agosto, setiembre y octubre de 2012. En este aspecto intervinieron junto a los responsables del proyecto, diversas áreas del Municipio de Maipú como la Oficina de Empleo de la Municipalidad de Maipú, la Dirección de Desarrollo Socio-económico a través del Programa de Asociativismo Rural, la Oficina de la Dirección de Desarrollo Humano y el Área de la Mujer. Como resultados de estos encuentros, se discutió la importancia de incorporar a las

mujeres a las actividades productivas y los problemas que afrontan, además se establecieron consensos en torno a la manera de trabajar y se planificaron las acciones a desarrollar.

Diciembre de 2012 fue el mes clave en este trabajo porque se desarrollaron importantes talleres de discusión en el Museo del Vino de Maipú, con gran convocatoria de mujeres de la comunidad. Se abordaron temas de cotidiana preocupación de las mujeres locales, como el trabajo formal y remunerado, situación de la familia, problemas de organización familiar y comunitaria, necesidades de capacitación, entre otros. La actividad estuvo destinada fundamentalmente a mujeres productoras y amas de casa participantes del proyecto y se realizó una importante dinámica de trabajo, que incluyó actividades dramatúrgicas, grupos de reflexión, elaboración de conclusiones y ágape de fin de año con degustación de artículos elaborados por las participantes.

Como resultado de las necesidades planteadas en los talleres desarrollados en diciembre de 2012, se generó en el marco del proyecto, la posibilidad de realizar cursos de capacitación especiales para mujeres, sobre organización del presupuesto familiar, manejo de situaciones conflictivas intrafamiliares y violencia de género, incorporación a las responsabilidades públicas, planificación de emprendimientos productivos, etc., las cuales se desarrollaron durante el 2013. Además, algunas de las mujeres de Santa Blanca también participaron en los cursos y actividades de capacitación mencionados anteriormente, en forma conjunta con los varones (Bertotto, 2013).

3.1.3. Proyecto “Consolidando Prácticas Sociales Solidarias” – Proyectos Prof. Mauricio López Convocatoria 2012 –SEU, UNCuyo.

En este proyecto intervinieron docentes y estudiantes de las Facultades de: Artes y Diseño, Derecho, Ciencias Agrarias y Ciencias Políticas y Sociales, dirigiendo los recursos humanos y económicos al aporte a los objetivos del Programa I+D por su intervención en el territorio de Fray Luis Beltrán. Este proyecto se constituyó como una actividad de extensión que planteó ofrecer acompañamiento técnico a unas 16 familias del distrito de Fray Luis Beltrán (Maipú), pertenecientes a la Agricultura Familiar que se dedican a la horticultura –ASBAM- y a la floricultura- Maipúflor (ver cuadro 1 en Apéndice). Con el desarrollo de esta iniciativa se logró consolidar la asociación de productores ASBAM, colaborando en la gestión de la personería jurídica. En el marco de este proyecto se promovió el desarrollo socio-económico de sus integrantes, interviniendo en diversos aspectos para la optimización de sus prácticas productivas, la comercialización de su producción, entre otros (Bertotto et al., 2014).

Por otra parte, se profundizó el acompañamiento en la tramitación del Monotributo Social Agropecuario para la Agricultura Familiar especialmente para Maipúflor como así también se otorgó asesoramiento para la adhesión a la obra social asignada a monotributistas, se organizó una capacitación en el completamiento de libros administrativos de la asociación (libro de actas, contable, de socios, de inventario, etc.). Otra de las acciones se enfocó en el acompañamiento y

construcción participativa de la imagen de las asociaciones y otros productos gráficos para el fortalecimiento de su identidad colectiva -banderas, cartelería etc.-, elaboración conjunta de la documentación de la Asociación, fortalecimiento del trabajo grupal, toma de decisiones democráticas de los miembros, rotación de las tareas de los miembros de la asociación, sistematización de las acciones desarrolladas, entre otras actividades.

Entre los acuerdos logrados en el marco de estos proyectos, se destaca el trabajo inter-institucional con el Área de Desarrollo Económico de la Municipalidad de Maipú, el ISCAMEN (Instituto de Sanidad y Calidad Agropecuaria Mendoza) y el Instituto de Desarrollo Rural a fin de apoyar las iniciativas que estas familias habían presentado para mejorar su calidad de vida. Para el desarrollo de esta iniciativa se planteó una metodología participativa que, en función de las necesidades e intereses de los socios, llevara a cabo encuentros/capacitaciones semanales o quincenales donde se trataran los temas priorizados por los mismos. Para lograr lo antes comentado, el equipo extensionista se conformó por docentes, graduados y estudiantes de distintas unidades académicas de la Universidad Nacional de Cuyo, por lo que se alcanzó un abordaje interdisciplinario de las problemáticas a tratar en las familias rurales de Santa Blanca, Fray Luis Beltrán (Bertotto, 2013).

3.1.4. Relaciones institucionales con el Municipio de Maipú

El equipo del Programa I+D se constituyó en participante permanente de la *mesa de desarrollo local* conformada por el Municipio de Maipú. En la misma participaron instituciones como el Instituto de Sanidad y Calidad Agropecuaria Mendoza (ISCAMEN), IDR, Departamento General de Irrigación (DGI), Dirección de Recursos Naturales del Gobierno de la Provincia, entre otras. Estos aspectos serán abordados con mayor profundidad en el capítulo 3.

3.2. Resultados del Programa de I+D de la UNCuyo: 2010-2014. Tensiones, sinergias y aprendizajes colectivos.

A la hora de realizar un balance de los alcances, dificultades y aprendizajes colectivos que resultaron de estos cuatro años del segundo programa, las entrevistas a colegas investigadores y a otros participantes rescataron especialmente los logros en la articulación sistemática, sólida y permanente entre los equipos de la universidad y los equipos del Municipio de Maipú (Bertotto et al., 2014).

Los referentes de las áreas involucradas en el programa reconocieron que el municipio fue transformando su percepción en relación a los equipos académicos presentes, superando distancias simbólicas y prejuicios. Ambos programas permitieron en este contexto, descubrir en los equipos provenientes de la academia, una universidad no colonizada por los criterios del mercado o por la política partidaria- bastante común ésta última en la gestión municipal y las diferentes áreas del municipio-, y altamente proclive a participar en la definición de propuestas

de acción colectiva, lo cual ha sido valorado como altamente positivo por los referentes municipales.

El común denominador fue la negociación, en lo que se refiere a estrategias, acciones, momentos políticos, referentes locales a convocar, liderazgos, entre otros aspectos. Este proceso involucró fases con diferentes niveles de tensión, por un lado, y de fluidez y acuerdos entre ambas instituciones por otro, camino durante el cual se fueron construyendo también ámbitos de confianza mutua. Una de las cuestiones que dificultaron las coincidencias entre la UNCuyo y el municipio de Maipú, fue la planificación de largo ciclo para la universidad y de ciclo mucho más corto para el gobierno local, éste último muy influenciado por los intereses políticos partidarios (Bertotto, 2013).

Por otra parte, para los equipos de la universidad, trabajar en programas de I+D implicó un gran desafío. En principio, modificar nuestra agenda habitual de investigación, reflexionando de manera autocrítica y resignificando nuestra responsabilidad en la producción de un conocimiento, entendido como una construcción social tensionada y negociada por diferentes actores y que tenía como principal fin – especialmente en este contexto- que pudiera ser apropiado para beneficio de los grupos sociales involucrados. En segundo lugar, trabajar la *dimensión desarrollo* de ambos programas, fue un aporte significativo a la hora de fortalecer la presencia de la Universidad en el territorio, consolidando el reconocimiento del rol que la institución cumple como actor social capaz de comprometerse y acompañar a las comunidades locales en la búsqueda e implementación de alternativas orientadas a mejorar sus realidades. Estas acciones implican una universidad más territorializada, situada y comprometida con la implementación de procesos concretos de transformación social y de desarrollo local con equidad. Comprendimos, además, que no era posible la aplicación acrítica de metodologías para el desarrollo local que fuesen extraídas de otras regiones del mundo ni aun de Latinoamérica, puesto que las necesidades, las demandas, las relaciones de poder, la idiosincrasia y las condiciones de partida de los grupos sociales involucrados, requieren reflexiones situadas que generen estrategias consensuadas, generadas en el marco de la participación democráticas de los actores intervinientes.

Otro de los logros de este proceso de intervención en el territorio de Maipú, implicó superar la situación inicial de debilidad del entramado institucional, asociado a un alcance heterogéneo y desarticulado de las diversas instituciones que intervenían en el territorio: ISCAMEN, INTA, IDR, Municipio de Maipú, incluso la propia Universidad. Múltiples proyectos con recursos humanos y económicos propios arribaban de manera aislada y discontinua en las zonas rurales de Maipú, muchas de ellas como estrategias planificadas “de arriba hacia abajo” sin generar verdaderos procesos participativos que permitieran conocer las demandas y las necesidades sentidas por la población, y alcanzar una sinergia en la que los grupos sociales, junto a las instituciones, en el marco de políticas públicas coherentes, actuaran como protagonistas en la

búsqueda y apropiación de las respuestas a los problemas detectados. En ese sentido, la conformación de la *Mesa de desarrollo local*, en la que el programa tuvo un protagonismo central, sobre todo a la hora de generar una visión integral de la realidad local y de las posibilidades concretas para solucionar problemáticas, fue una de las acciones más importantes (Bertotto, 2013).

A partir de la articulación entre la universidad y el municipio mediante ambos Programas, el proyecto institucional del gobierno local de Maipú se vio notablemente transformado. A partir de los fuertes vínculos establecidos, los planes estratégicos, diagnósticos participativos, programas de asociativismo rural, planes de ordenamiento territorial entre otros, han tenido el asesoramiento teórico- metodológico y la asistencia técnica de la Universidad Nacional de Cuyo y, recientemente, se han incorporado otras casas de altos estudios de la provincia de Mendoza, es decir que los vínculos entre Universidad y Municipio no se agotaron en los programas de I+D, sino que por el contrario, se han visto fortalecidos y ampliados.

De la autorreflexión como miembros de los equipos académicos, surgieron las deudas pendientes. Por una parte, la convocatoria y la participación de las grandes empresas de la zona, especialmente las grandes firmas dedicadas a la vitivinicultura, fruticultura y horticultura no fue la esperada. En el caso de las OSC externas a las asociaciones de productores, la participación fue limitada, como así también los vínculos que se establecieron entre estos actores y la Universidad.

Finalmente, consideramos que la generación de una base político-institucional en diferentes escalas (local, regional y nacional) que garantizara la viabilidad de las acciones planificadas desde lo local, se logró parcialmente. Hubo importantes acciones de articulación entre políticas públicas y programas nacionales y las instituciones gubernamentales con anclaje en la localidad, sin embargo, se reconocieron aspectos a reforzar, ampliar y profundizar en este sentido.

Capítulo 2

La capacidad de gestión institucional del gobierno municipal de Maipú en relación al desarrollo local: la planificación del desarrollo, las metas institucionales y la gestión de la calidad

Los gobiernos locales como actores políticos fundamentales juegan un rol protagónico en las estrategias de desarrollo local puesto que toman el rol de promotores y concertadores de ideas, intereses y acciones. Es por esta misma razón que resulta necesario analizar sus capacidades de gestión institucional para motorizar este tipo de procesos complejos. Retomando lo expuesto en la introducción, la *capacidad de gestión institucional* en relación al desarrollo local involucra una gran cantidad de variables entre las que se destacan el desarrollo institucional, la articulación con otros niveles de gobierno, la conformación de redes entre los diferentes actores económicos y sociales del territorio en coordinación y articulación con el gobierno local (Vázquez Barquero, 1999), el asociativismo intermunicipal (Altschuler, 2006; Cravacuore, 2007), entre otros.

En este capítulo, para abordar la categoría *capacidad de gestión institucional* del gobierno municipal, se analiza el desarrollo institucional de Maipú asociado al desarrollo local, se examinan los planes estratégicos, diagnósticos socio-económicos y su capacidad relacional con organismos supra-municipales y con la localidad misma, en pos del desarrollo. Por otra parte, consideramos pertinente incluir en este capítulo aquellos programas que viene implementando el Municipio de Maipú desde hace más de dos décadas hasta la actualidad y que, según los funcionarios municipales entrevistados, han contribuido a generar un entorno de mayor proactividad tanto al interior de la gestión municipal, como en la relación con los ciudadanos y con las empresas de la jurisdicción. Una de estas iniciativas generó la creación de la microrregión Maipú- Luján de Cuyo, con la consecución de una serie de logros importantes, tanto desde la perspectiva del desarrollo económico como desde el bienestar de la población que vivía en la frontera entre ambos departamentos. Otro de los programas analizados se corresponde con una política pública local de certificación de procesos según normas de calidad ISO. Los reconocimientos locales, provinciales y nacionales obtenidos a la calidad y mejora continua de procesos, le han permitido al Municipio de Maipú, destacarse como modelo de gestión institucional y esto se ha transformado en una ventaja a la hora de concretar alianzas y acuerdos con impactos positivos en la economía y el desarrollo local del departamento.

Otros aspectos igualmente importantes en la capacidad de gestión institucional, los constituyen los recursos técnicos y financieros disponibles destinados al desarrollo económico y la generación de empleo. Igualmente, importantes resultan las instancias de concertación propiciadas por el municipio en la construcción de acuerdos entre los distintos actores sociales presentes en el territorio (gubernamentales, de la producción, del trabajo y de las organizaciones

civiles) con el fin de posibilitar iniciativas en beneficio común (Altschuler, 2006). Otra de las dimensiones fundamentales responde a la generación de los instrumentos de participación ciudadana en el ámbito local, en donde los planes de metas y los presupuestos participativos tienen un rol central (Fidyka, 2008). Estos aspectos serán desarrollados de manera sistemática en los capítulos 3 y 4 de este trabajo.

Un aspecto clave es la conformación de un entorno institucional, cultural y de relaciones sociales, que, al decir de Vázquez Barquero (1999) condiciona fuertemente las potencialidades de desarrollo de los territorios y les otorga competitividad en el contexto de economías globalizadas. En ese sentido, la conformación de redes entre los diferentes actores económicos y sociales del territorio en coordinación y articulación con el gobierno local, es condición fundamental para el desarrollo local. Este es un aspecto central en nuestro país, en la medida en que se evidencian carencias y disfunciones en las redes institucionales, como así también problemas en los procesos de descentralización en lo que refiere a la distribución del poder entre los diferentes niveles de gobierno, y un insuficiente apoyo de los gobiernos nacionales a los gobiernos locales (Altschuler, 2008).

La concertación de actores y la cooperación público-privada es abordada en este capítulo a través del análisis del pre diagnóstico del Plan Estratégico 2030, y más aún en el capítulo 3, cuando desarrollaremos estos aspectos al interior de una experiencia destacable como el *Programa de Asociativismo Rural*, generada desde el área de Desarrollo Económico del Municipio de Maipú.

Desde el punto de vista metodológico, en este capítulo se condensan las experiencias propias, como también las de algunos integrantes del equipo de la UNCuyo, que además de participar de los Programas de I+D, trabajaron en modo paralelo con el Municipio, como partícipes importantes del desarrollo de metodologías específicas aplicadas al Plan Estratégico Maipú 2030. También se entrevistaron funcionarios municipales, en particular se seleccionó informantes clave que participaron activamente en los talleres con la comunidad, como a aquellos encargados de gestionar la planificación estratégica del Municipio. Para la producción del contenido de este apartado también se relevó material secundario fundamental, estadísticas municipales oficiales, datos relevados del sitio web municipal, artículos periodísticos disponibles en la web, como el propio plan estratégico anteriormente mencionado.

1. La dimensión político partidaria y su impacto en la gestión institucional del Municipio de Maipú

Uno de los aspectos fundamentales en la gestión institucional de los gobiernos locales se refiere a la cuestión presupuestaria. Históricamente, los municipios argentinos poseen una reducida participación en el gasto público, cuestión que se hace mucho más compleja en el contexto de

descentralización y ampliación de la agenda local hacia nuevos roles y competencias municipales, a partir de los años 90. Por otra parte, tanto la literatura especializada, como la evidencia empírica en el trabajo de campo en el municipio de Maipú, nos permite reconocer que, los recursos económicos de los gobiernos locales se han visto supeditados a los ciclos presupuestarios provinciales, los vaivenes de la coparticipación federal de impuestos, de las regalías fiscales y de los procesos de endeudamiento de las provincias, cuestión que coloca a los municipios del país en una situación claramente vulnerable desde el punto de vista económico, ya que sus ingresos dependen fundamentalmente de las transferencias por coparticipación interjurisdiccional. Asimismo, es importante reconocer que los municipios tienen competencia para recaudar sus ingresos jurisdiccionales, pero sus niveles de percepción efectiva son considerablemente bajos, de aproximadamente el 50%, a lo que se suman otras dificultades para percibir ingresos jurisdiccionales. Entre ellas se destacan ordenanzas fiscales obsoletas, bases de datos desactualizadas y métodos de recaudación caducos, aunque todos ellos están cambiando en función de la incorporación generalizada de los sistemas informáticos y de la modernización en los sistemas de gestión municipal, cuestión que le otorga mayor estabilidad y profesionalidad a los sistemas de recaudación de los gobiernos locales (Cravacuore, 2008). Siguiendo el razonamiento de Daniel Cravacuore, el financiamiento o desfinanciamiento municipal dependen de las transferencias discrecionales de recursos desde las provincias y desde la Nación, que responde en la mayoría de los casos más a la gestión política de los intendentes que a las demandas concretas que debe satisfacer el gobierno local en su territorio. Muy vinculado a este punto se halla el rol de los intendentes, el cual se ha resignificado, a partir de la crisis del 2001, de acuerdo al surgimiento de figuras ejecutivas fuertes legitimadas por el voto popular y que han adquirido una posición privilegiada en el concierto nacional, en la medida en que se les ha otorgado un gran poder para la construcción de redes de sustentación político-partidaria de importante arraigo territorial. La contracara de esto es la existencia de intendentes con escaso electorado, que se hallan en una situación claramente desventajosa en relación a otros intendentes y municipios, y que continúan sometidos al poder provincial, más aún si poseen un color político partidario contrario al oficialismo de turno (Díaz de Landa, 2007; Cravacuore, 2007).

En el caso de la intendencia de Maipú, debemos considerar que durante 22 años el ejecutivo municipal ha sido conducido de manera ininterrumpida por la familia Bermejo. Así es la historia reciente del municipio, que desde 1997 ha sido administrada por Adolfo Bermejo primero y luego por su hermano Alejandro, ambos representantes del Partido Justicialista.

Adolfo Bermejo se hizo cargo de la intendencia de manera interina, en 1997 y luego fue elegido por el voto popular en los períodos 1999-2003, 2003-2007 y 2007-2009. En éste último año Adolfo Bermejo asumió como Senador Nacional, y fue su hermano Alejandro el que se responsabilizó también de manera interina, de la intendencia del departamento hasta el próximo

llamado a elecciones. Durante los 12 años en que Adolfo Bermejo fue intendente, Alejandro estuvo a cargo de la Secretaría de Gobierno del municipio de Maipú, razón por la cual, gran parte de las decisiones ejecutivas que se debían tomar en el marco de la comuna, eran debatidas al interior del binomio Bermejo, afianzando año tras año el poder en el contexto municipal, posicionándose, además, cada vez más fuertemente en el partido justicialista mendocino. En mayo de 2010, Alejandro Bermejo asumió de manera interina la intendencia, y en octubre de 2011 fue electo intendente por más del 60% de los votos (Peralta, 2017).

Durante los 22 años de gestión de los hermanos Bermejo, el municipio se fue convirtiendo en un bastión del justicialismo, más cercano al peronismo ortodoxo que supo entañar importantes vínculos con gobiernos justicialistas provinciales, pero que, a la vez, alcanzó buenos vínculos con ciertos gobiernos radicales. De todo esto logró usufructos para su gestión, cuestión que les ha permitido alcanzar en su mayoría las metas de gestión planteadas año tras año, como así también alcanzar superávit en los tres últimos ejercicios, y una sensible reducción del peso de la deuda en las cuentas públicas, que en el presupuesto 2018 alcanzó apenas el 3%. Por otra parte, el apoyo de las urnas durante más de dos décadas ha refrendado el sostén popular a esta gestión.

2. Una experiencia de asociativismo intermunicipal: el caso de la microrregión Maipú-Luján de Cuyo.

El asociativismo intermunicipal es uno de los aspectos que reconocemos tuvo un desarrollo auspicioso para el departamento durante la primera década del siglo XXI, con iniciativas promisorias tanto desde la perspectiva económica micro regional, como desde la dimensión ambiental y de ordenamiento del territorio. A pesar de ello, no tuvo la continuidad y el apoyo político y de recursos económico que lograra posicionar y sostener en el tiempo a la microrregión Maipú- Luján de Cuyo como motor de propulsión del desarrollo.

El nacimiento de la microrregión Maipú-Luján de Cuyo en la provincia de Mendoza se enmarcó dentro de las estrategias desarrolladas por los municipios ante un contexto de crisis experimentada entre la década de 1990 y los primeros años del siglo XXI. Tal como plantea Cravacuore, D. (2016), el surgimiento de estas estrategias se encuentra asociado principalmente a los procesos de reforma del Estado y de desconcentración competencial que modificaron notablemente las agendas municipales desde los años 90. Los municipios se vieron sometidos a complejos procesos de ampliación de funciones y demandas con escasos recursos en el contexto de descentralización de funciones públicas hacia los ámbitos de gobierno provincial y local. Siguiendo a Altschuler (2003), se puede comprender qué problemáticas intentaron subsanar los municipios con la creación de estas instituciones supramunicipales:

“Las micro regiones emergentes (asociativismo y cooperación intermunicipal) son una herramienta eficaz para contrarrestar la debilidad, fragmentación y desequilibrio del ámbito

local en nuestro país. Proporcionan a los gobiernos locales una mayor capacidad de negociación en la instancia provincial y nacional, compartiendo recursos escasos. Permiten gestionar con mayor eficiencia servicios públicos, enfrentar problemas comunes y lograr una mayor escala de producción y mercado para la planificación de estrategias en un territorio ampliado, en vistas al desarrollo sustentable que hoy se les requiere” (p.1).

Las asociaciones de municipios permiten sinergias y economías de escala en volúmenes de producción y de mercado. Además, se facilita la transmisión de experiencias y de aprendizajes colectivos, la creación de equipos técnicos o interdisciplinarios para el desarrollo de ámbitos de apoyo a la producción que sean aprovechados por la microrregión toda (Altschuler, 2003).

La microrregión Luján de Cuyo- Maipú se localizó en parte del sector centro- norte de la provincia de Mendoza, extendiéndose en dos departamentos que presentaban asimetrías variables como superficie, cantidad de población, densidad demográfica y producto bruto geográfico, entre otras (figura 8). La microrregión fue creada en el año 2000 y los programas que lo conformaron estuvieron vigentes hasta el 2010, momento en que dejaron de tener efecto las acciones mediante un acta acuerdo suscripto por los intendentes municipales de ambos departamentos, que luego fue ratificado por los respectivos Concejos Deliberantes, mediante las ordenanzas correspondientes (ver cuadro 2 en Apéndice).

En términos de Completa (2014) la creación de la microrregión se focalizó en brindar soluciones a ciertas problemáticas como la sub explotación del turismo enológico en la zona, la disposición final de residuos sólidos domiciliarios y la falta de resolución de las dificultades que afectaban en concreto a los habitantes de la zona limítrofe de ambos departamentos.

Con respecto al desarrollo económico en general y el turismo en particular, el acta constitutiva de la microrregión reconoce la importancia de la promoción de la inversión, de la apertura de nuevos mercados, y del incentivo a nuevos circuitos turísticos, que permitiera la reconversión económica de ambos departamentos. En este sentido se desarrollaron acciones tendientes a fortalecer la vitivinicultura y el turismo, como el desarrollo de misiones comerciales para promocionar el vino de la *Primera Zona Vitivinícola* en países sudamericanos como Brasil, Colombia y Chile y a otros más lejanos como México y Portugal. En materia de turismo se planificaron de manera conjunta los circuitos turísticos “Alto Valle del Río Mendoza” y “Circuito Religioso” (Completa, 2014).

El Acta Acuerdo constitutiva de la Microrregión Luján de Cuyo- Maipú reconocía la necesidad de resolver problemas vinculados a servicios sanitarios de agua y cloacas, la disposición final de residuos, la cuestión de los límites interdepartamentales, los asentamientos poblacionales de emergencia, el transporte metropolitano, el desarrollo económico y turístico y el plan de desarrollo urbano y rural. A pesar del amplio abanico de cuestiones a resolver expresadas, finalmente se logró que se creara sólo tres programas intermunicipales y una serie de acciones complementarias, pero poco integradas en una planificación sistemática. Tales programas se orientaron a incrementar el desarrollo económico y turístico de la zona, a la disposición final de

residuos sólidos urbanos y, por último, a la mejora de la calidad de vida de los ciudadanos que residían en la zona limítrofe interdepartamental en litigio (Completa, 2014).



Figura 8. La microrregión Luján de Cuyo- Maipú. Provincia de Mendoza

Interesa aquí abordar con mayor profundidad el programa vinculado al desarrollo económico y productivo de la microrregión.

Se trató del *Programa de Promoción Turística y Productiva de la Microrregión Luján de Cuyo-Maipú* en los vuelos de Aerolíneas Argentinas que se denominó “*Así en la tierra como en el cielo*” que se sostuvo entre el 2002 y el 2007. El mismo consistió en promocionar los vinos de la Primera Zona Vitivinícola de Mendoza en los vuelos nacionales e internacionales de dicha empresa. Uno de los aspectos fundamentales de esta iniciativa, fue la convocatoria por parte de ambas municipalidades a todas las bodegas de la microrregión. Fueron convocados, además, representantes de los sectores hotelero, gastronómico y turístico de la microrregión. Por otra parte, la empresa auspició diversos eventos nacionales e internacionales en donde se promocionaron diversos destinos turísticos de la región, vinos y productos regionales (Completa, 2014), generando en consecuencia efectos positivos en el sector turístico de la zona. Entre sus logros reconocemos la potencialidad de esta estrategia para la generación de redes entre el sector público y privado, como así también entre los diferentes agentes económicos de la microrregión. Las principales limitaciones radicarón, por una parte, en la limitada

institucionalidad de este instrumento, cuestión que impactó en la falta de recursos humanos, y en la inexistencia de un presupuesto destinado especialmente a este programa. Por otra parte, las firmas que lograron acceder a los beneficios del programa fueron únicamente las de mayor prestigio en la zona, cuestión por la cual, entendemos que no logró superar las situaciones de inequidad existentes en el complejo vitivinícola local.

En la actualidad, los alcances del *asociativismo intermunicipal* entre las dos unidades político administrativas son bastante limitados. Se destaca una serie de restricciones institucionales que han limitado tanto la creación, como las modalidades organizativas y las experiencias de gestión de la experiencia de asociativismo intermunicipal (Completa, 2014).

Otras autoras que han abordado la problemática del asociacionismo municipal en Argentina y su aplicación para promover el desarrollo local y regional en Mendoza, son Ana Álvarez y Berta Fernández (2006), quienes reconocen un marco legal insuficiente en nuestra provincia. En principio se reconoce que la Constitución de la Nación Argentina no presenta disposiciones explícitas que se refieran al asociacionismo municipal, no obstante, la autonomía municipal se halla consagrada en su art. 5°. A otro nivel, las constituciones provinciales no han impulsado de manera considerable la cooperación intermunicipal y la institucionalización de las relaciones. Iturburu (2000), citado en Álvarez y Fernández (2006) valora positivamente las constituciones provinciales que establecen expresamente la posibilidad de refrendar convenios entre municipios y más aún aquellas que prescriben la posibilidad de conformar organismos intermunicipales. La Constitución de la Provincia de Mendoza, a diferencia de las de otras provincias, y la Ley Orgánica de Municipalidades (Ley N° 1079), vigentes desde 1916 y 1934, respectivamente, no reconocen la posibilidad de creación de asociaciones intermunicipales.

Por otra parte, es necesario reconocer que, al no existir marco legal para la conformación de este tipo de asociaciones municipales, no es posible generar procesos electorales para elegir democráticamente autoridades de los mismos. Esta misma situación condiciona la generación de personería jurídica para ellas, por lo cual se limitan a conformar ámbitos de concertación y actuación común, cuestión que duplica los esfuerzos para dotarlas de legitimidad (Marchiaro, 2005, citado en Álvarez y Fernández, 2006; Completa, 2018).

Cabe reconocer que entre el 2002 y el 2004, en los ámbitos legislativos de ambas comunas se sancionaron ordenanzas que tendieron a generar cierta institucionalidad, sin embargo, no dieron los frutos esperados. Así en el caso de Maipú se generó la Ordenanza N° 3.114 por la cual se creó el Foro Legislativo Interdepartamental de la Microrregión, mientras que Luján de Cuyo, sancionó la Ordenanza N° 3.835 con el fin de instituir el *Parlamento de la Microrregión*, Sin embargo, estas normas municipales no tuvieron correlato en la acción concreta y estas acciones parlamentarias conjuntas lamentablemente nunca se llevaron a la práctica.

A la debilidad institucionalidad de la microrregión que acabamos de mencionar, se adiciona la inexistencia de planes estratégicos intermunicipales, estatutos y reglamentos internos que

aseguren la ejecución de programas y proyectos asociativos, cuestión que permite observar el escaso nivel de complejidad organizacional y la evidente disfuncionalidad estructural de la estrategia de asociativismo intermunicipal. Todos estos aspectos redundan en un alto nivel de personalismo en lo que a gestión intermunicipal respecta, puesto que han sido tradicionalmente los mismos intendentes y su núcleo íntimo de colaboradores los que han conducido las acciones intermunicipales desarrolladas en este contexto.

A pesar de las limitaciones encontradas, se puede advertir, que se generaron sinergias entre el sector público y el privado, cuestión que realizó aportes concretos al desarrollo local y a solucionar problemáticas que afectaban a la población residente en el área del conflicto limítrofe.

La falta de sostenibilidad de la microrregión responde a procesos que no son exclusivos de este caso particular, sino que se hacen extensivos a muchos municipios del país en donde “prevalece una lógica competitiva e individualista (incluso entre municipios vecinos o limítrofes) renuente al trabajo en equipo” (Completa, 2018, p.1) El autor declara además, en este mismo trabajo, que en la provincia de Mendoza las microrregiones intermunicipales y los consorcios públicos que se crearon en las últimas dos décadas se han desactivado a causa de la ausencia de políticas públicas que fomenten la gestión asociada, de los déficits en la capacidad estatal y las restricciones institucionales. Por otra parte, denuncia que los muchos gobiernos provinciales no promueven el asociativismo intermunicipal ante el temor de que éstos incrementen notablemente su poder de negociación en un frente común ante la provincia.

3. La planificación estratégica en el Municipio de Maipú: PLANes Maipú 2030, Plan de metas y Plan Municipal de Ordenamiento Territorial 2019-2045

3.1. Plan Estratégico Maipú 2030

En el marco de la revalorización de los gobiernos locales y la descentralización sin recursos que ya hemos analizado, se expandieron las ideas de desarrollo local, planificación estratégica, participación ciudadana, gestión asociada y cooperación público-privada, entre otras estrategias. La primera de ellas incorpora la participación ciudadana como requisito fundamental para la elaboración del plan, en vistas a una necesaria extensión del proceso democrático (Poggiuese, 2000; Pirez, 2000). Al decir de Nacke y Cellucci (2013) la *planificación estratégica* es un instrumento muy importante con el que cuentan los gobiernos locales para mejorar su capacidad de gestión porque “incide en su capacidad de adaptación al cambio y al contexto, y amplía su capacidad de respuesta frente a las nuevas y más complejas demandas ciudadanas” (p.18). Probablemente, lo que diferencia este tipo de planificación en relación a otras, es su desarrollo en el largo plazo, con el planteamiento de metas y objetivos que guiarán el desarrollo general de la política pública en la escala local y la implementación de programas

que lleven a la realidad las metas de desarrollo planteadas de manera colectiva mediante la participación de los ciudadanos. Siguiendo a Adriana Rofman (2013), los modelos de planificación estratégica participativa han contribuido a un desarrollo muy fértil de políticas públicas que articulan al gobierno local y la sociedad civil mediante cuidadosos diseños metodológicos para la intervención territorial. Sin embargo, para Cravacuore (2009), los procesos de planificación estratégica en la Argentina han avanzado tímidamente en la búsqueda de una verdadera visión consensuada en la medida en que sólo se ha alcanzado una superposición de propuestas unilaterales que, en consecuencia, no lograron una verdadera visión integral.

La propuesta de generación del Plan Estratégico Maipú 2030 surge desde el primer momento de la interacción entre el Municipio de Maipú y la UNCuyo, por lo cual consideramos que la presencia institucional del primer Programa I + D fue un hito fundamental en el trabajo interinstitucional (ver cuadro 2 en Apéndice).

El *Programa de Desarrollo Local* fue protagonista en el establecimiento de vínculos entre el Municipio y la Secretaría de Relaciones Institucionales y Territorialización de la UNCuyo, la cual, mediante un equipo interdisciplinario de profesionales sugirieron una metodología que pudiera sistematizar y orientar el proceso.

En el caso de las acciones desarrolladas para generar el Plan estratégico 2030 en Maipú, y en coincidencia con lo antedicho, el mayor desafío radicó en generar un proceso participativo, tanto a escala intra institucional -en el que se consultaron todos los niveles y áreas de la estructura municipal- como en territorio, con el trabajo continuo con los vecinos de Maipú y con las organizaciones del departamento. En palabras de una funcionaria del Municipio:

“El proceso participativo implicó un cambio de paradigma en el diseño de las políticas públicas, en la medida en que los diferentes actores locales, económicos y sociales se reunieron con los actores municipales para pensar juntos y en términos prospectivos, el Maipú que queríamos para el 2030” (Directora de Planeamiento Estratégico del Municipio de Maipú, entrevista realizada en agosto de 2018).

Los antecedentes directos de este plan estratégico de Maipú, fueron, por ejemplo, el Programa Maipú Visión 2010, que fue implementado en 1996, como así también los Planes de Gobierno 1999-2003 y 2003-2007, orientados al desarrollo económico y social del departamento. El Plan Estratégico Maipú 2030 "Hoy mejor que ayer" se planificó sobre las conclusiones de los diferentes foros sectoriales, talleres participativos y mesas de trabajo.

Del análisis del documento final de Plan Estratégico PLANes 2030, surge el planteamiento de una meta fundamental que es el *desarrollo local sostenible*, mediante el alcance de “metas de crecimiento económico, equidad social, sustentabilidad ambiental y organización jurídico-administrativa” (Formulación del Plan Estratégico Maipú 2030 PLANes 2030). Entre los aspectos más destacables en el proceso de conformación del Plan Estratégico, resulta

fundamental destacar tres aspectos, la metodología, el pre diagnóstico y el diagnóstico participativo, la Visión 2030 y el Plan Estratégico Maipú 2030.

El propio documento definitivo del Plan Estratégico reconoce la planificación participativa como la opción al planteamiento tecnocrático centralizado y como una nueva forma de hacer política, de modo más concertado e interactivo. En este sentido, cita a Kliksberg, (1997), indicando en términos propositivos que “el esquema donde planificación y gestión deben acercarse al máximo, donde planificar, ejecutar, retroalimentar y rediseñar deben ser una operación casi fusionada” (PLANes 2030, p.107).

La Municipalidad de Maipú refrendó un Acuerdo Específico con la UNCuyo para desarrollar el Plan Estratégico en coordinación con el Programa de Territorialización de la Secretaría de Relaciones Institucionales y Territorialización (Cueto, 2010).

Los actores sociales del departamento fueron convocados a participar en los *talleres de trabajo* realizados en las cuatro zonas en las que se fraccionó el territorio de Maipú: Zona Centro compuesta por Ciudad, Gral. Gutiérrez y Luzuriaga, Zona Sur conformada por Barrancas, Cruz de Piedra, Lunlunta y Russel, Zona Este (constituida por los distritos de Rodeo del Medio, Fray Luis Beltrán y San Roque, Zona Coquimbito y Gral. Ortega). En el caso de los niños y de los jóvenes se organizaron talleres departamentales (Marín, 2015).

En la etapa de *Pre-diagnóstico* se definieron los principales ejes temáticos que se abordarían en el Diagnóstico Participativo, en consonancia con los antecedentes del Plan Estratégico de Desarrollo Provincial (Ley 8051/2009). Se definieron los ejes: *ambiental territorial, desarrollo humano y social, económico- productivo, político- institucional* y otros de interés. En esta fase se propuso la utilización de la *matriz DAFO*, las cuales fueron construidas en talleres con funcionarios municipales y en talleres zonales desarrollados con la comunidad. Por su parte, el equipo de la UNCuyo las revisó y reelaboró para su versión definitiva.

En la etapa de *Diagnóstico Participativo*, se realizaron dos actividades fundamentales: diagnosticar la situación del departamento para el 2011, con la detección de los principales problemas y potencialidades, y la generación de la visión prospectiva al 2030. A partir de los ejes temáticos mencionados, se desarrollaron los Talleres internos con funcionarios municipales, como también los *talleres zonales* con la comunidad. Los resultados de tales procesos participativos fueron organizados y clasificados por el Equipo de la UNCuyo y devueltos al Municipio para la realización de un diagnóstico prospectivo. Como resultado, los problemas detectados fueron jerarquizados y clasificados por nivel de importancia, urgencia en su tratamiento, áreas técnicas involucradas en su resolución y propuestas de intervención en la búsqueda de soluciones (PLANes Maipú 2030).

La siguiente etapa implicó la generación de la *Visión Maipú 2030*, para lo cual se consideraron los antecedentes vinculados a la planificación en el Departamento, se definieron los objetivos generales del desarrollo local sostenible y se revisó la Visión y Misión de Maipú hasta el 2011,

para alcanzar finalmente la Visión departamental al año 2030, mediante el proceso análisis, definición y validación con la comunidad a través del taller participativo desarrollado para tal fin. El resultado fue la elaboración de un acta compromiso de la comunidad con el objetivo de trabajar en los ejes estratégicos que conforman la Visión Maipú 2030.

Finalmente se orientaron los esfuerzos para la elaboración del *Plan Estratégico PLANes 2030*, concebido como la herramienta para conducir el desarrollo departamental durante 20 años. De esta manera, el Plan se focaliza en los grandes temas y problemas definidos anteriormente, a pesar de posibles cambios coyunturales, de equipos de gestión y/o de grupos generacionales.

3.1.1. Pre diagnóstico

El pre diagnóstico gravitó en los principales temas del diagnóstico de modo anticipatorio, desde la mirada interna del Municipio. Estuvo conformado por dos partes. La primera se focalizó en la realización de la matriz FODA de Maipú, a partir del trabajo con las diferentes áreas del Municipio, la otra, abordó el análisis de los Aspectos Político – Institucionales del Departamento, teniendo en cuenta una labor de planificación a largo plazo.

Para este trabajo resultó de vital importancia el análisis del Municipio de Maipú hacia adentro, advirtiendo sus fortalezas, debilidades, amenazas y oportunidades en 4 dimensiones fundamentales: la humana- social, la económico- productiva, la ambiental- territorial y la político- administrativa. El trabajo en los talleres con funcionarios municipales se realizó entre junio y julio de 2011.

El primer aspecto del pre diagnóstico involucró un análisis exhaustivo de cada una de las dimensiones, generando así 12 gráficos de barras que mostraron y analizaron los aspectos de la matriz FODA desde la perspectiva municipal en 2011. Una debilidad en esta etapa de pre diagnóstico responde a la falta de desagregación en cada una de las dimensiones en relación a la escala espacial, ya que se consideró en todo momento al Departamento de Maipú como un todo. En este trabajo abordaremos en particular los resultados del pre diagnóstico desde la Dimensión Político- Institucional del Departamento, desde las relaciones intra e intergubernamentales, por la profundidad del análisis y la importancia de los resultados. El objetivo de este análisis fue contar con datos para evaluar la conexión entre procesos de planificación, implementación y control en la gestión de las políticas públicas, para lo cual fue imprescindible conocer las “redes de relaciones existentes entre los actores involucrados” en la gestión pública municipal. En este sentido se construyeron mapas de redes con el objeto de conocer más sobre la valoración que tenían los agentes municipales sobre las relaciones laborales que influyen en la implementación de las políticas públicas, para reforzar luego la implementación coordinada de las acciones prioritarias para cada dimensión estratégica considerada (figura 9).

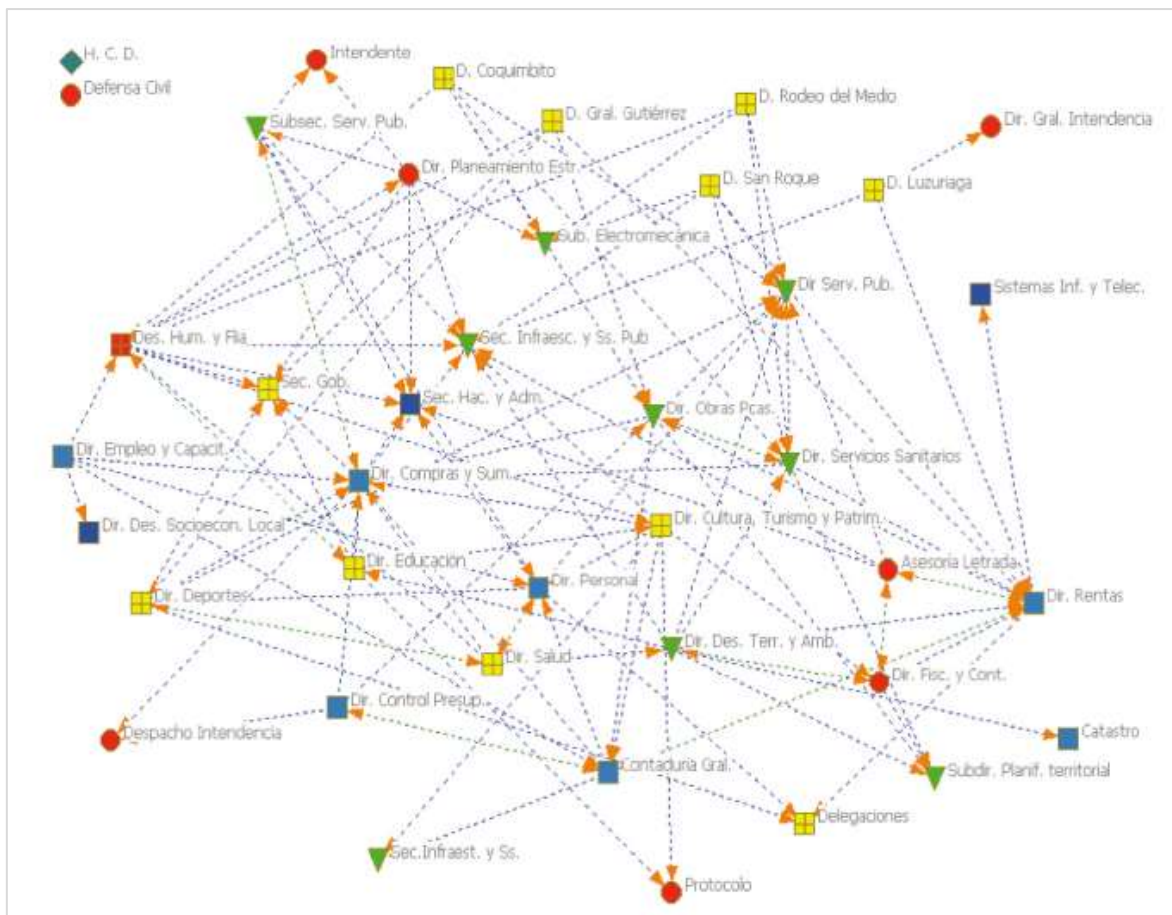


Figura 9. Red de trabajo interno de la Municipalidad de Maipú

Fuente: PLANes Maipú 2030, 2012, 42.

Uno de los resultados que arrojó el análisis de redes al interior del municipio, fue el *índice de centralización de la red*⁴, el cual dio 13,34% para los datos de salida y 18,60% para los datos de entrada, con lo que se obtuvo que no existían actores centrales que dominaran la comunicación entre las áreas del municipio, cuestión que entendemos como altamente favorable para la comunicación intergubernamental local. Otros resultados permitieron reconocer áreas que establecen los mayores vínculos con otras, éstas eran Dirección de Desarrollo Territorial y Ambiente, Dirección de Cultura, Turismo y Patrimonio, Desarrollo Humano y Familia. En cantidad de entradas, la Dirección de Compras y Suministros tenía el primer puesto, y le seguían en número la Dirección de Servicios Públicos, la Secretaría de Infraestructura y Servicios Públicos, estableciéndose éstas como las de mayor demanda al interior del municipio. De esta manera se advierte el nivel de centralidad de los actores, cuestión fundamental para identificar cuáles eran aquellos actores claves para la articulación de políticas públicas.

⁴ Índice de centralización de la red: “arroja información sobre la presencia o ausencia de actores que controlen la conectividad de la red. El máximo de centralización (100) se da cuando existe un único participante que tiene valor de entrada o salida distinto de cero en toda la red, esto significa que los otros actores requieren de su colaboración para conectarse entre sí (PLANes Maipú 2030, p.46)

Otro de los aspectos relevantes del pre diagnóstico abordó los vínculos del Municipio de Maipú con otras instituciones públicas, entendiendo que, gran parte del éxito de las experiencias de planificación estratégica municipal en Latinoamérica y en el mundo depende de la existencia y el fortalecimiento de las *relaciones intergubernamentales*. Ello se debe a que muchos proyectos planteados en el marco de planes estratégicos trascienden la jurisdicción municipal en diversos aspectos- recursos económicos, recursos humanos, apoyo tecnológico, etc. Cabe elucidar que las relaciones intergubernamentales se establecen a partir de marcos regulatorios de tipo formal, a través de leyes, decretos u ordenanzas municipales, pero también de tipo informal, a través de relaciones y normas políticas, sociales y culturales no escritas pero que son igualmente o más relevantes que las anteriores, en la creación de marcos equilibrados y plurales de las vinculaciones intergubernamentales.

Los resultados de esta etapa de pre-diagnóstico indicaron la “necesidad de articulación, persisten las dificultades de coordinación intrasectorial, intersectorial e interjurisdiccional de las políticas públicas” (PLANes, 2012, p.40).

Los vínculos de Maipú con otros municipios fueron protagonizados fundamentalmente por áreas municipales que se abocaron al desarrollo de políticas sectoriales, especialmente las relacionadas al sector del empleo, turismo, ambiente, deporte y salud. En este sentido, los vínculos más frecuentes, consolidados y fluidos se establecieron con los departamentos cercanos como Luján de Cuyo, Guaymallén, Capital, Rivadavia, Junín y San Martín. La relación entre Luján de Cuyo y Maipú merece una especial mención en virtud de la mencionada microrregión.

También es interesante considerar los vínculos entre el municipio de Maipú y los organismos nacionales y provinciales. Los organismos nacionales con los que se han detectado relaciones para el 2011, eran: Administración Nacional de Seguridad Social (ANSES) y el Consejo Nacional para la Integración de la Persona con Discapacidad (CONADIS), con los que Maipú establecía las mayores relaciones, las cuales han sido calificadas como “muy buenas” y “excelentes” según la información obtenida a través de cuestionarios resueltos por personal municipal.

El Programa de Alfabetización Nacional, el Ministerio de Desarrollo Social, el Ministerio de Salud, la Dirección Nacional de Juventud, el Ente Nacional de Obras Públicas de Saneamiento (ENOHSA) y el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) eran los restantes organismos con los que, según el pre diagnóstico del PLANes 2030, el municipio de Maipú establecía vínculos interinstitucionales.

En el caso de los organismos provinciales, la mayor cantidad de relaciones se establecieron con la Dirección Provincial de Vialidad, el Departamento General de Irrigación, con vínculos evaluados como de “regular” a “bueno”, les siguen en orden de relevancia la Obra Social de Empleados Públicos (OSEP), la Dirección de Catastro, la Policía de la Provincia de Mendoza y

el Ministerio de Desarrollo Humanos de la Provincia, en este caso con vínculos evaluados como “buenos” y “muy buenos”. La cantidad de organismos provinciales con los que el Municipio de Maipú se relacionaba era mucho más elevado que el número de organismos nacionales y se mencionaban, además por ejemplo el ISCAMEN, el IPV, los Ministerios de Obras Públicas de la Provincia y de Salud, la Secretaría de Ambiente, la Dirección de Protección Ambiental, la Secretaría de Cultura, entre otros, que resultaban relevantes para el desarrollo local de Maipú.

3.1.2. *Diagnóstico Participativo y Prospectivo*

La construcción del Diagnóstico Participativo y Prospectivo resultó de dos procesos diferenciados y complementarios, uno fue el resultado de un profundo análisis estadístico de la información secundaria disponible para variables demográficas, sociales y económicas, con construcción de indicadores, cartografía e índices, por parte del equipo de la UNCuyo, y el otro, responde a información relevada por medio de instrumentos de recolección de información de tipo cualitativos implementados con los funcionarios y técnicos municipales, con organizaciones sociales y/o particulares en talleres zonales y demás instancias de participación. Cabe destacar el rol fundamental del equipo de la UNCuyo.

En la *primera parte del Diagnóstico* se desarrolló un exhaustivo análisis estadístico y se construyeron indicadores comparativos para la caracterización socio-demográfica y económico-productiva de Maipú. No es central en este trabajo analizar los resultados meramente descriptivos de esta parte del diagnóstico, pero es pertinente mencionar que, una vez estudiadas las dimensiones salud, educación, economía, vivienda, integración laboral, agrícola- ambiental, se construyó un *Índice Integrado de Desarrollo Sostenible* del conjunto que fue comparable con otros departamentos de la provincia. El mismo presentó -como es lógico por las variables involucradas- una mirada multidimensional y posicionó a Maipú en el primer puesto en cuanto a *desarrollo sostenible*.

Considerando que en este indicador integrado el valor obtenido por cada unidad de análisis puede variar entre 0 y 1 y que, conforme el valor del índice se aproxima a 1, el sistema tiene mejor desempeño de desarrollo, mientras que si se aproxima a 0 el desempeño del sistema va empeorando, se pueden obtener algunas conclusiones que luego se van a validar o refutar con los resultados de los talleres (Sepúlveda, 2008).

Ninguna de las dimensiones obtuvo indicadores muy cercanos a 1, lo cual invita a reflexionar sobre los aspectos subyacentes a mejorar. Las mejores puntuaciones se identificaron en las dimensiones: económica, integración laboral y educación, con valores por encima de 0,6. Por su parte las dimensiones agrícola- ambiental, salud y vivienda se hallaron por debajo de este umbral, considerando allí, probablemente, la necesidad de implementar líneas de acción que redunden finalmente en una mejora del desarrollo sostenible de Maipú. No obstante, como puede apreciarse, el Departamento de Maipú, junto al de Luján de Cuyo poseen los mejores índices de desarrollo sostenible de la Provincia de Mendoza (tabla 1).

La *segunda parte del Diagnóstico participativo y prospectivo* en el marco del Plan Estratégico Maipú 2030 tomó como fuente de información fundamental, los datos primarios obtenidos del aporte de los talleres participativos. En las entrevistas realizadas a los funcionarios municipales que comandaron el proceso de elaboración del Plan Estratégico Maipú 2030, apareció de manera recurrente la necesidad de consenso y de protagonismo de los ciudadanos de Maipú en el proceso de construcción colectiva de un proyecto a futuro del municipio de Maipú que se perfilara como el mejor para todos.

En este sentido se rescató el llamado al compromiso ciudadano en la consecución del plan, además de la participación para su elaboración. Desde el Área de Planeamiento Estratégico se recordó en relación al diagnóstico participativo, que:

“se trató de una reflexión colectiva, porque se convocó en su momento a todos los sectores de la sociedad maipucinos por medio de foros sectoriales, talleres participativos y mesas de trabajo. Luego de celebradas todas estas instancias de participación, donde los vecinos tuvieron la posibilidad de dialogar e interactuar entre sí y con los funcionarios municipales, se alcanzó una de las metas que era la definición de la misión y visión del plan estratégico” (Directora de Planeamiento Estratégico del Municipio de Maipú, entrevista realizada en noviembre de 2018).

Este apartado es muy importante porque complementa los estudios estadísticos previos con la consulta de los técnicos y funcionarios municipales mediante foros, -especialmente aquéllos responsables de la gestión de las demandas municipales- como así también los diversos actores locales no municipales que participaron de los talleres zonales.

Haciendo hincapié en los distritos del Este de Maipú y comparando los resultados de los talleres en el marco de los Programas de I+D, se observó una clara coincidencia en las problemáticas destacadas para estos distritos. Las demandas que surgieron se asocian a la escasez de servicios urbanos básicos infraestructurales y no infraestructurales, como así también equipamientos colectivos, sobre todo en las áreas rurales más alejadas de los centros urbanos que, como es de esperar, poseen mayores y mejores servicios.

3.1.3. *Visión Maipú 2030: la construcción de una imagen futura deseada*

Para alcanzar la *Visión Maipú 2030*, la convocatoria a los actores locales se amplió aún más que en las fases previas, incluyendo esta vez a jóvenes y niños, entendiendo que serán estas generaciones las protagonistas de la sociedad local del 2030.

En esta fase, se reconstruyó Visión y Misión del departamento. En el caso de la *Visión*, quedó expresada del siguiente modo:

“Maipú, un Departamento innovador que promueve la igualdad de oportunidades, el conocimiento y la generación de redes, que se moderniza y conecta con el mundo sin perder su identidad cultural a través de políticas públicas fundadas en la cooperación, la equidad y el respeto por el ambiente, con el fin de promover un proceso de desarrollo socioeconómico local equilibrado, inclusivo y sustentable que eleve la calidad de vida de sus habitantes” (PLANes 2030, 2012, p.120).

Tabla 1

Índice de cada dimensión del desarrollo e Índice de Desarrollo Sostenible, por departamentos, 2010

	ID Dimensión Económica	IDS Dimensión Social	ID Dimensión Educación	ID Dimensión Vivienda	ID Dimensión integración Laboral	ID Dimensión Agrícola Ambiental	Índice integrado de Desarrollo Sostenible
Maipú	0,67	0,54	0,61	0,59	0,64	0,46	0,58
Luján de Cuyo	0,63	0,48	0,57	0,51	0,65	0,63	0,58
Tunuyán	0,57	0,61	0,63	0,53	0,40	0,73	0,58
San Martín	0,61	0,56	0,63	0,56	0,51	0,51	0,56
Junín	0,54	0,54	0,59	0,55	0,64	0,44	0,55
Guaymallén	0,66	0,28	0,66	0,51	0,73	0,44	0,54
Rivadavia	0,42	0,53	0,60	0,59	0,62	0,48	0,54
San Carlos	0,39	0,68	0,53	0,57	0,46	0,56	0,53
San Rafael	0,64	0,48	0,58	0,54	0,58	0,35	0,53
Las Heras	0,60	0,31	0,43	0,57	0,68	0,45	0,51
Gral. Alvear	0,65	0,53	0,26	0,68	0,57	0,34	0,51
Tupungato	0,42	0,53	0,46	0,50	0,30	0,78	0,50
La Paz	0,27	0,70	0,46	0,57	0,27	0,48	0,46
Santa Rosa	0,29	0,61	0,30	0,42	0,40	0,48	0,42
Malargüe	0,30	0,40	0,57	0,28	0,43	0,21	0,37
Lavalle	0,33	0,25	0,20	0,17	0,21	0,54	0,29

Fuente: PLANes 2030, Municipalidad de Maipú, 2012, p. 68.

La visión, que tiene plena vigencia en la actualidad, contempla 6 ejes estratégicos que condensan las expectativas de los actores departamentales y representan los caminos a seguir para alcanzarla, cuestión que se retomó en el Plan Estratégico. Uno de los ejes reconocía la necesidad de trabajar por la igualdad de oportunidades y la inclusión, cuestión que dio lugar al eje *Un Maipú para todos*. El segundo eje apuntó a las actividades económicas competitivas y al trabajo, el cual se ha denominado *Un Maipú con desarrollo económico que promueva la inclusión social*. Una tercera línea de trabajo se focalizó en la gestión territorial y la sustentabilidad ambiental, el cual se tituló *Un Maipú más verde, más limpio, con centros urbanos más compactos*. Otro de los ejes se denominó *Un Maipú que promueva la cooperación, participación y la conformación de redes*, en este sentido los esfuerzos se concentraron en la

gestión local y en la participación ciudadana. El quinto eje estratégico reconocía la necesidad de evitar la emigración de la población joven del departamento, a la vez que propuso reforzar la educación y el desarrollo de la creatividad para la generación de nuevas oportunidades, dando lugar al eje *Un Maipú que atrae, forma y retiene talento*. El último eje revalorizó el patrimonio histórico y cultural, como la idiosincrasia local, reconociéndola como un rasgo central a revalorizar para fortalecer el arraigo y el sentimiento de identidad local, el mismo se denomina *un Maipú orgulloso de su identidad*.

3.1.4. Planificación Estratégica Maipú 2030: Objetivos estratégicos, Planes, programas y Proyectos desde la participación ciudadana

Para cada uno de los ejes estratégicos se definieron “temáticas”, y para cada una de ellas se propusieron y se acordaron objetivos estratégicos en el marco del denominado *Taller Institucional “Maipú hacia el 2030. Visión de desarrollo, sueños, lineamientos estratégicos: una construcción conjunta y responsable de todos los maipucinos”*, que se realizó en noviembre de 2011. La etapa siguiente consistió en la creación de planes, programas y proyectos para darle un formato institucional y sistemático a las líneas de acción que se desarrollarían para el cumplimiento de los objetivos estratégicos, y con ellos alcanzar la *Visión* propuesta para el 2030, todo esto dado a luz a partir de los Foros Zonales y Talleres Sectoriales desarrollados en las diversas etapas del Plan Estratégico. Las líneas de acción propuestas fueron analizadas por los equipos técnicos de la Municipalidad de Maipú y por los de la Universidad, con el objeto de evaluar condiciones de factibilidad.

El documento impreso correspondiente denominado PLANes Maipú 2030 avanzó hasta la definición de Objetivos para cada uno de los Ejes Estratégicos, mientras que la Etapa de Implementación del plan se postergó para el año siguiente. Los Planes, programas y proyectos involucrados implicaron la profundización y mejoramiento de algunos existentes en las diferentes áreas del municipio, como también la generación de otros inéditos.

3.2. Plan de metas: el alcance de los programas y proyectos en Maipú previstos en el PLANes Maipú 2030

En coincidencia con lo que venimos exponiendo, el incremento de roles y funciones de los gobiernos locales durante los últimos 25 años ha puesto de manifiesto grandes debilidades de estas instancias de gobierno para enfrentar realidades complejas. En este contexto se han implementado políticas de modernización, que han involucrado muchos aspectos de la gestión pública local, como las estructuras, normativas internas, tecnologías de gestión, entre otras. En este contexto de modernización se ha incorporado el Plan de Metas. Para Heras (2017) este puede entenderse como una:

... herramienta que permite que las propuestas de gobierno se materialicen en metas concretas basadas en indicadores de cumplimiento, los cuales no son posibles de ser

pensados sólo como un instrumento técnico, sino que deben ser concebidos como un instrumento eminentemente político. (p.1)

En el marco, el análisis de los planes de metas se constituye en una vía indirecta para reconocer cuáles fueron los planes, programas y proyectos establecidos en el marco del Plan Estratégico, su nivel de consecución año tras año, como así también el modo en que las coyunturas político-económicas en las escalas provincial y nacional, impactan e influyen en el desarrollo de aquéllos.

Los procesos de consulta, diálogo y debates en el marco de los foros zonales y de los talleres sectoriales con el acompañamiento de técnicos y funcionarios del Municipio y la UNCuyo, dieron lugar a nuevos programas y proyectos en cada uno de los ejes estratégicos, como también al mejoramiento de los existentes. Los planes de metas ponen en juego las acciones concretas para la consecución de los objetivos de cada programa, plan o proyecto, en el período de un año de gestión.

Según el Manual elaborado por la Red Argentina por ciudades justas, democráticas y sustentables, de la Fundación Avina (2014, p.7) el Plan de Metas es “un instrumento de planificación, gestión, información pública, rendición de cuentas y seguimiento de las acciones a desarrollar por un gobierno durante el período que dura un mandato”. El mismo indica la obligatoriedad de que los gobiernos locales presenten un programa de metas a cumplir durante su gobierno e informen periódicamente a la ciudadanía sobre el cumplimiento de las mismas. El Plan de Metas establece la obligatoriedad que los intendentes, al iniciar una gestión, presenten un programa de metas a cumplir durante el período en que se desempeñen en la función pública y den a conocer periódicamente a la ciudadanía sobre el cumplimiento de las mismas. El planteamiento de este programa de metas pretende transformarse en una herramienta mediante la cual las propuestas de gobierno se cristalicen en indicadores de logro.

En el caso del Municipio de Maipú, el Plan de Metas estuvo ordenado por el Honorable Concejo Deliberante por medio de la Ordenanza N° 4947, sancionada el 19 de mayo de 2011. En palabras de una funcionaria de primera línea del municipio:

“Tenemos la convicción que esta herramienta le incorpora transparencia a la gestión de un gobierno, atento a que se haga un seguimiento público de las acciones que desarrolla la gestión. Permite primordialmente planificar los distintos años del mandato que los ciudadanos nos dan a los gobiernos locales” (Entrevista a la Directora de Planificación Estratégica del Municipio de Maipú, setiembre de 2018).

Para el equipo de gestión del Municipio, el Plan de Metas ha sido valorado como un instrumento de gestión, planificación, información pública disponible y rendición de cuentas y control del desempeño municipal. Considerando lo trabajado en el marco del Plan Estratégico, se les dio forma a los diversos proyectos estratégicos de acuerdo a los objetivos y a los ejes estratégicos para el desarrollo anteriormente mencionadas (ver cuadro 2 en Apéndice). Cabe

destacar que una gran proporción de las obras y servicios brindados para el cumplimiento de objetivos y metas fue financiada a través de presupuesto participativo correspondiente al Programa PAR.

Ante la falta de acceso a información sistematizada sobre la totalidad de los programas, planes y proyectos, resultó esclarecedor el análisis de los planes de metas. En este aspecto, se realizará una comparación entre los Planes de Metas 2012 y 2017.

El análisis del Plan de Metas 2012 nos permitió reconocer que cada uno de los proyectos y metas planificadas para ese año se enmarcaron en programas, indicando un nivel importante de institucionalización de las acciones de gobierno. Por otra parte, de los proyectos propuestos para cada meta, hubo una consecución ampliamente satisfactoria, alcanzando una proporción del 84% de las metas propuestas. En relación a las dimensiones, la que presentó la mayor cantidad de programas fue la dimensión social incluyente, con 11 programas desarrollados, con mucho menos programas se ubicó la dimensión desarrollo económico sostenible, con apenas 6 y luego la de Desarrollo Institucional y la de Desarrollo ambiental sustentable con 5 y 3 respectivamente (figura 10).

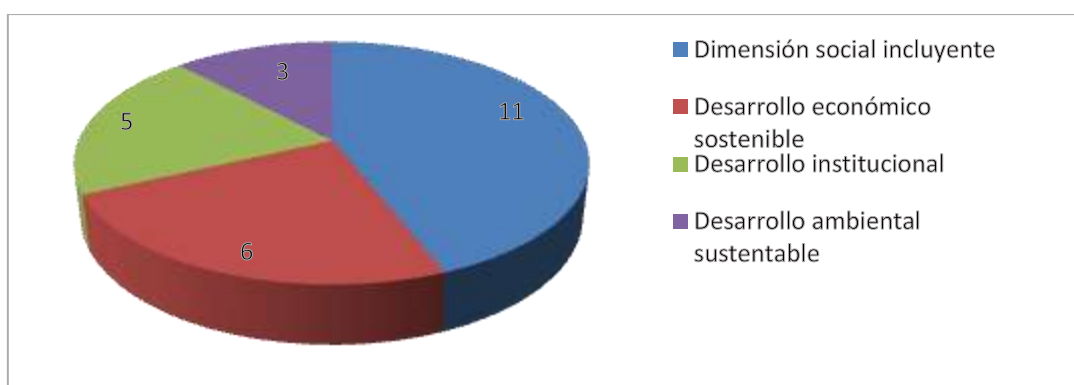


Figura 10. Plan de Metas Maipú 2012. Cantidad de programas por dimensión del Plan de Gobierno

Fuente: Autoría propia sobre la base de Municipalidad de Maipú

De la vinculación del Plan de Metas 2012 con los diagnósticos previamente presentados en este trabajo, surgió la urgencia por parte del municipio, de dar lugar de manera prioritaria, a muchas de las necesidades que habían quedado claramente expuestas en las instancias de participación popular. La dimensión social incluyente a través de sus objetivos estratégicos, programas y proyectos tiende a dar respuesta a demandas concretas vinculadas a infraestructura y servicios públicos, deporte y recreación (en particular en los distritos predominantemente rurales-, integración étnica- en particular a la población boliviana- y social- en relación a las personas con discapacidad), igualdad de género, atención a la población vulnerable- como adultos mayores y madres adolescentes, salud pública, educación básica, acceso a la vivienda, responsabilidad cívica y participación, entre otros.

La segunda dimensión preeminente por la cantidad de programas destinados a dar solución a problemáticas es la que corresponde con el desarrollo económico sostenible, también puestas aquéllas en valor en los diversos talleres desarrollados en los diagnósticos, tanto del I+D como el propuesto por el Municipio en el marco del Plan Estratégico Maipú 2030. Aquí fue determinante la necesidad de promover el empleo y la formación a través de capacitaciones para el mismo. En este sentido, se planteó como altamente necesario generar alternativas de crecimiento para continuar desarrollando el perfil agroindustrial del departamento a través de la incorporación de tecnología, conocimiento e incorporación de valor a la producción, también se plantearon proyectos para el desarrollo turístico de Maipú. En este marco, conviene recordar que, para el periodo 2011- 2012, se dieron los mayores procesos sinérgicos entre la UNCuyo y el Municipio de Maipú, con la presencia de equipos técnicos interdisciplinarios en colaboración para la deconstrucción-reconstrucción de marcos teóricos- metodológicos en el abordaje de la gestión y la presencia territorial.

Puesto que uno de los objetivos que se planteó en este trabajo fue analizar lo ocurrido con los esfuerzos de planes, programas y proyectos vinculados al desarrollo local, una vez retirados los equipos técnicos de la UNCuyo, es importante reconocer lo ocurrido en relación al Plan de Metas 2017, reconociendo que ya a fines de 2014 concluyó el segundo Programa I+D y en consecuencia el proceso de acompañamiento ininterrumpido de la universidad en el departamento de Maipú también llegó a su fin.

Puesto que desde el planteamiento del Plan Estratégico Maipú 2030, se habían definido los ejes y objetivos estratégicos, estos se mantuvieron en todos los Planes de Metas y sus correspondientes rendiciones. Sin embargo, del análisis del Plan de Metas 2017 surgieron dos aspectos importantes: reducción del total de metas propuestas y disminución de la cantidad de programas desarrollados por el municipio para el cumplimiento de los objetivos estratégicos. Así, el Plan de Metas 2012 consideró 44 metas, mientras que el número se redujo a 40 para el 2017. El gráfico 3 muestra, además, la reducción en la cantidad de programas en cada una de las dimensiones, en particular en los que responden al Desarrollo Económico Sostenible y al Desarrollo Institucional.

De acuerdo con el análisis de los resultados de las entrevistas realizadas a funcionarios municipales, en el Departamento de Maipú hubo recortes presupuestarios desde el 2015 por lo que muchos programas nacionales y provinciales no se han mantenido en el tiempo. A pesar de ello, muchos de los proyectos que se subsidiaban con dichos programas se lograron sostener en el departamento de Maipú con financiamiento municipal, por lo cual, a pesar de la coyuntura política y económica, se continuó trabajando por la consecución de los objetivos estratégicos.

En este contexto de reducción del presupuesto municipal se discontinuaron programas fundamentales desde la perspectiva social como el de Alto Riesgo reproductivo, el Programa Nutricional Materno Infantil, el de Red de cuidados maternos, Programa Salud Reproductiva,

etc. Por otra parte, hay programas que, si bien no estuvieron presentes en el plan de Metas, continuaron en pleno funcionamiento, como el Programa Maipú INCUBA.

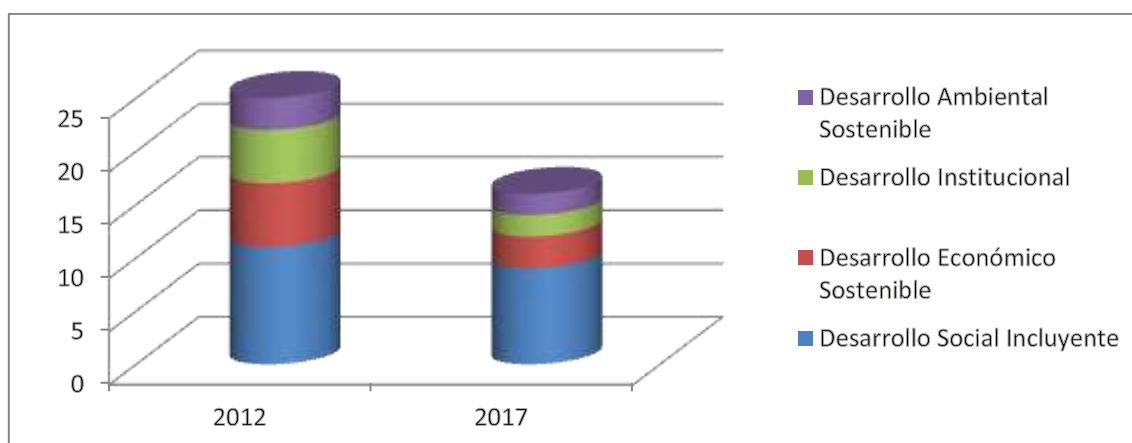


Figura 11. Comparación de Programas según dimensiones del Plan de Gobierno. 2012-2017. Departamento de Maipú. Provincia de Mendoza

Fuente: Autoría propia sobre el análisis comparativo de los Planes de Metas 2012 y 2017

3.3. Plan Municipal de Ordenamiento Territorial Maipú Sostenible (PMOT) 2019- 2045.

Este *Plan para un Maipú Sostenible* expresa la continuidad del Plan Estratégico Maipú 2030, teniendo como principal eje de trabajo la necesidad de generar un Plan Municipal de Ordenamiento Territorial. Analizamos en este trabajo una versión preliminar de dicho plan, dado que hay instancias institucionales y legales que aún restan recorrer para aprobar la versión definitiva.

Los planes de ordenamiento territorial de los municipios observan los lineamientos de la Ley Provincial 8.051 de Ordenamiento Territorial, así como de la Ley 8.999 que aprobó el Plan Provincial de Ordenamiento Territorial. En el caso de Maipú, el municipio firmó un convenio de colaboración técnica con la *Universidad de Congreso* para el desarrollo de dicho plan. Destacamos este aspecto porque, como hemos desarrollado hasta aquí, desde la implementación del primer Programa I+D, el trabajo interinstitucional del Municipio con las universidades ha sido constante, cuestión que consideramos como una capacidad adquirida por el Municipio favorable al desarrollo.

El Secretario de Infraestructura y Servicios del Municipio de Maipú, destacaba en las entrevistas la necesidad de generar un plan de ordenamiento territorial en el departamento:

“Su concreción posibilitará que las diferentes actividades económicas que coexisten en Maipú se desarrollen de manera equilibrada y en armonía. Es necesario ampliar los servicios básicos para que tengan acceso todos los vecinos, como así también generar más oportunidades de desarrollo social, económico, productivo, ambiental y cultural. El Plan deberá, además, promover la adopción de prácticas saludables y sustentables desde la perspectiva ambiental, con el objetivo de lograr un crecimiento armónico y una mejor

calidad de vida para todos los vecinos Maipú” (Entrevista al Secretario de Infraestructura y Servicios del Municipio de Maipú, setiembre de 2018).

Retomando el capítulo 1, cabe destacar que hubo una clara continuidad con la metodología participativa desde la implementación del Programa I+D, que luego fue ampliada y profundizada con el Plan Estratégico Maipú 2030 y más aún en Plan Municipal de Ordenamiento Territorial Maipú Sostenible 2019- 2045. Los *talleres participativos territoriales* correspondientes al *diagnóstico* se iniciaron en noviembre de 2018 y continuaron durante diciembre del mismo año, desarrollándose un total de 12 talleres en diferentes zonas del departamento. Posteriormente se realizaron los *talleres sectoriales* en los que, referentes de las diferentes actividades económicas del departamento, se reunieron para definir aspectos centrales para el desarrollo de su actividad en el futuro.

Para agosto de 2019, el Documento Preliminar del Plan Municipal de Ordenamiento territorial Maipú Sostenible 2019- 2045 (PMOT) ya estaba terminado. Este plan aborda la complejidad del territorio desde un enfoque sistémico, integrando factores ambientales, sociales y económicos. La meta fundamental del PMOT fue conciliar el proceso de desarrollo económico, social y ambiental con maneras equitativas, eficientes y armónicas de ocupación del territorio, desde una visión integral, de justicia social y desarrollo sostenible (PMOT, 2019).

El PMOT fue el resultado de un intenso trabajo multidisciplinario que involucró profundos procesos de análisis, diagnóstico, prospectiva y planificación, atravesado por la presencia constante de la participación ciudadana (ver cuadro 2 en Apéndice).

3.3.1. Análisis y diagnóstico territorial

La Fase I corresponde al *análisis y diagnóstico territorial* y en ella se expresaron los resultados de los diagnósticos en cada uno de los subsistemas del sistema territorial: el físico-natural, socio-económico y político-institucional. Se utilizaron fuentes primarias variadas para el relevamiento de datos, entre ellas se destacan los relevamientos de campo, los talleres de participación ciudadana distritales y sectoriales. También se utilizaron fuentes secundarias provenientes de diversas instituciones públicas. En esta fase de análisis y diagnóstico territorial del departamento se realizó la descripción, análisis y elaboración de matriz FODA para los subsistemas mencionados.

Con respecto al *subsistema socio-económico* se analizaron las principales variables demográficas, las vinculadas a equipamientos de salud y educación, a la infraestructura de servicios, al turismo y al patrimonio, déficit de vivienda y análisis de variables económicas específicas. En el *subsistema político-institucional* se desarrolló un profundo análisis de la gestión municipal, los instrumentos de participación ciudadana y las normativas vigentes que tienen impacto territorial. Para ello se seleccionaron indicadores que remitieron a las finanzas públicas municipales, organización administrativa, planes, programas y proyectos de impacto

territorial, como así también aquellos que permiten evaluar la participación ciudadana y la transparencia en la gestión municipal.

Desde la perspectiva de este trabajo, cabe destacar que se avanzó notablemente en la generación y en la sistematización de datos con un mayor nivel de desagregación territorial, cuestión que era una deuda pendiente y una necesidad detectada por el primer Programa I+D. La UNCuyo realizó un aporte fundamental en este sentido entre el 2009 y el 2014, mientras que la Universidad de Congreso continuó con aquella labor entre el 2018 y el 2019, con lo cual el Municipio de Maipú logró fortalecer sus capacidades en este sentido.

Otro de los aspectos destacables es que el diagnóstico fue validado y enriquecido por el aporte de diferentes actores del Departamento de Maipú mediante la participación en talleres distritales y sectoriales. En relación a estos últimos se convocó a docentes, representantes del sector turístico, emprendedores, organizaciones intermedias, empresarios, entre otros. En palabras de una referente municipal:

“Los talleres participativos se concibieron como ámbitos físicos y simbólicos para la interacción de los actores locales, quienes, mediante procesos de reflexión y debate, arribaron a productos comunes que fueron insumos para su posterior tratamiento por los equipos técnicos” (Entrevista a la Coordinadora General del equipo de formulación del Plan Municipal de Ordenamiento Territorial, junio de 2019).

3.3.2. Modelos Territoriales

El apartado del PMOT que corresponde a *Modelos Territoriales* involucra varios aspectos, entre los que se destaca la detección de problemas territoriales prioritarios, la definición de Unidades de Integración Territorial (UIT)⁵ y la generación de modelos territoriales como el actual, el tendencial y el deseado.

En relación a las matrices FODA construidas para cada subsistema y considerando los resultados de los talleres participativos, se identificaron problemas prioritarios. Para esta tarea se utilizó la metodología del árbol de problemas y se identificaron *seis problemáticas generales prioritarias* que se refieren a: la insuficiente coordinación entre áreas del municipio fundamentales para la planificación y gestión territorial, la deficiencia en las redes interinstitucionales del municipio y su impacto en obras y servicios, conflictos que derivan de la insuficiente planificación territorial en cuanto a usos del suelo, problemáticas respecto a la cobertura de servicios, dificultades en lo que respecta a la circulación vehicular, insuficiente valorización de áreas naturales y patrimoniales y de la importancia de la prevención de riesgos. Por ejemplo, en lo que respecta a las problemáticas institucionales e interinstitucionales, las entrevistas, esclarecen notablemente el foco de las mismas:

“Durante los talleres participativos salieron a la luz una serie de problemáticas. A nivel institucional hay falta de acuerdos y coordinación entre las áreas que intervienen en el

⁵ UIT: Unidad Estratégica o de Síntesis, porque parten de la identificación de un factor controlante clave que condiciona el resto de factores existentes (PMOT, 2019, p. 16)

territorio. Existe un modo atomizado de trabajar en las áreas. Esta falta de coordinación y de concertación también se advierte entre el municipio de Maipú y los restantes municipios del Área Metropolitana de Mendoza, como así también con otras instituciones públicas provinciales y nacionales que tienen intervención en el territorio. Esto trae como consecuencia que haya superposición de tareas o bien que ciertas necesidades sean desatendidas” (Entrevista a la Coordinadora General del equipo de formulación del Plan Municipal de Ordenamiento Territorial, junio de 2019).

Cabe mencionar que las problemáticas detectadas fueron reconocidas en diagnósticos previamente desarrollados en este trabajo. La insuficiente coordinación entre áreas del municipio fundamentales para la planificación y gestión territorial, y la deficiencia en las redes interinstitucionales del municipio, constituyen dos aspectos que condicionan considerablemente la capacidad institucional para el desarrollo local. Ambas cuestiones fueron detectadas por el equipo de I+D en el período de intervención en Maipú y fueron consideradas en el diagnóstico del Plan Estratégico Maipú 2030. Durante ambos Programas, se trabajó especialmente para mejorar las redes interinstitucionales, reforzando los vínculos con instituciones nacionales y provinciales, cuestión que será profundizada en el capítulo siguiente.

La falta de cobertura de servicios es una de las necesidades que han sido percibidas a lo largo de todo el periodo de análisis, como de las menos satisfechas. Esto ocurre aún cuando las acciones de la política pública local la han colocado en los primeros lugares de la agenda pública, desde el año 2009 hasta la actualidad, de acuerdo al persistente resultado de los diagnósticos. Por otra parte, entendemos que, esta percepción de necesidades insatisfechas a lo largo de mucho tiempo, puede ser una de las causas de que las estrategias de desarrollo local emprendidas por el Municipio de Maipú se perciban como debilitadas o poco sostenidas, según nuestro planteamiento del problema.

Para la construcción de modelos territoriales, el punto de partida fue la delimitación de las *UIT*, las cuales tienen cierta homogeneidad interna desde la perspectiva físico- natural, lo socio-económico y lo político-institucional. En el caso del Departamento de Maipú, en función de la dinámica de los usos del suelo, se definieron cinco grandes Unidades de Integración Territorial: *UIT Rural*, *UIT Urbana*, *UIT Industrial*, *UIT Arqueológica* y *UIT Ecosistemas Naturales* (figura 12).

Dado que el centro de gravitación de este trabajo se halla en los *distritos del Este de Maipú*, describiremos brevemente las *UIT* que se hallan en esta zona. En primer lugar, cabe reconocer que estos distritos no involucran las unidades de integración territorial industrial ni arqueológica, mientras que, en cambio, sí incorporan zonas correspondientes a las unidades urbana, rural y de ecosistemas naturales.

Las *UIT urbanas* que representan se hallan por fuera del Área Metropolitana de Mendoza y están constituidas por centros de población menores, articulados por importantes vías de comunicación (PMOT, 2019). En relación a ellas, destacamos una serie de problemáticas que

fueron ya identificadas por los equipos de los programas de I+D de la UNCuyo y que se mantuvieron vigentes al 2018 según estos estudios. Éstas se vinculan con el incesante avance urbano, precariedad e informalidad laboral, falencias en la cobertura en servicios, infraestructura y equipamiento colectivo, mantenimiento de la red vial, entre otros aspectos.

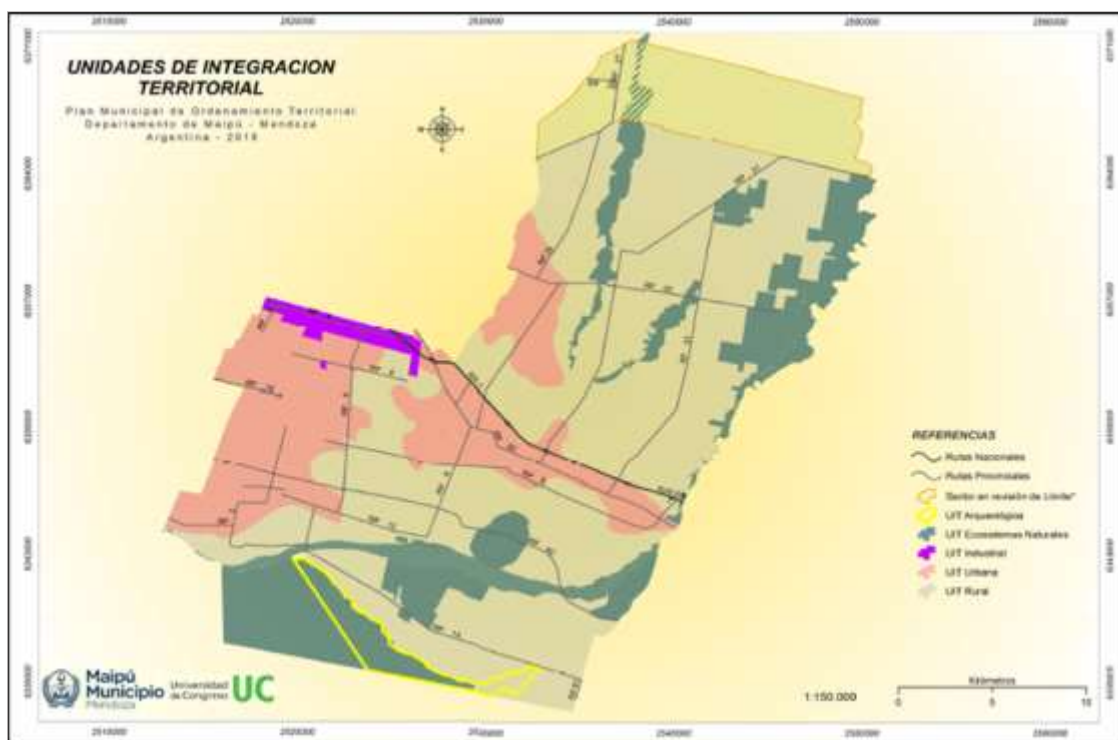


Figura 12. Mapa de Unidades de Integración Territorial (UIT) para el Departamento de Maipú.

Fuente: PMOT (2019, p.149)

En relación a la *UIT Rural*, observamos que los distritos de Rodeo del Medio, Fray Luis Beltrán y San Roque poseen una proporción muy importante de su superficie en esta unidad. La UIT Rural en las diferentes zonas del departamento está sujeta a una doble tensión, una es el avance urbano sobre las tierras de cultivo y la otra, la expansión de las tierras de cultivo sobre la UIT ecosistemas naturales.

El PMOT advierte una serie de problemáticas que afectan a ambos conjuntos: avance urbano sobre suelo agrícola con la consecuente pérdida de recursos ambientales y culturales. Otro de los aspectos es el fraccionamiento de la tierra y la subdivisión de parcelas con tenencia precaria de la tierra, migración campo- ciudad, informalidad laboral y desmejoramiento de las condiciones de vida en las zonas rurales, entre otros. Retomando el capítulo 1, se advierte que en la actualidad perviven las problemáticas detectadas por los Programas I+D.

En este apartado haremos hincapié en lo que el PMOT propone como *Modelo territorial realizable simplificado*. Las entrevistas a funcionarios reconocen la particularidad de este modelo:

“El modelo territorial realizable interrelaciona la situación actual, la tendencial y la deseada. En él se asume que existen recursos municipales finitos y una regulación que hay que actualizar, mejorar, completar, integrar con otros organismos estatales, pero que, sobre todo, hay que hacer cumplir para el beneficio de la ciudadanía. Desde el equipo de formulación del plan de ordenamiento territorial estamos convencidos de que es posible un accionar consciente de las diferentes áreas del municipio con la colaboración de la ciudadanía para hacer posible una mejor regulación y ordenamiento de las actividades económicas, que posibilite un desarrollo más sustentable desde la perspectiva ambiental, social y económica” (Entrevista a la Coordinadora General del equipo de formulación del Plan Municipal de Ordenamiento Territorial, junio de 2019).

Entre los aspectos que se destacan, se reconoce la gestión del Municipio en la orientación y control de procesos y en la intervención sobre el territorio para respetar y fomentar la vocación territorial de cada UIT y en particular, limitar el avance de la UIT urbana hacia otras UITs y consolidar, por otra parte, los espacios planificados para la densificación urbana. La presencia del municipio también es fundamental para regularizar los procesos de acceso a la tierra. Continuando con las UIT urbanas, el modelo tiende a generar una distribución más equitativa del equipamiento comunitario, una articulación de los centros urbanos menores del este con los del sur mediante la refuncionalización de las vías del ferrocarril. Otros aspectos se reconocen como fundamentales en la UIT urbana, como la densificación de zonas de vacíos urbanos mediante la instalación y ocupación efectiva de la infraestructura y equipamiento comunitario. Por otra parte, se acrecentará la ocupación urbana en el área de expansión, encauzando hacia esta zona la demanda habitacional, otorgándoles accesibilidad, conectividad y servicios, equipamientos e infraestructura suficientes.

En relación a la *UIT rural* se promoverá el fortalecimiento de las actividades productivas, las buenas prácticas en el proceso productivo, y se generarán los instrumentos necesarios para contribuir en la rentabilidad de las actividades económicas del ámbito rural y a su sustentabilidad en el tiempo. Para ello se prevé por ejemplo la vinculación de la actividad productiva con el turismo, a través del fortalecimiento de los bienes patrimoniales y culturales del municipio, también en zonas rurales. Para mejorar la rentabilidad y la sustentabilidad ambiental propone la creación de parques pecuarios, centros asociativos de compostaje, mercados cooperativos de productores, entre otras acciones.

3.3.3. *Planificación Territorial*

La planificación propiamente dicha apunta a definir las acciones necesarias para alcanzar el *modelo territorial realizable*. Dado que el interés central de este trabajo no radica en llevar a cabo un análisis exhaustivo de los programas establecidos en el PMOT, de acuerdo a los objetivos planteados, desarrollamos una sistematización de los mismos, puntualizando los aspectos fundamentales para esta investigación. Reconocemos en este sentido, una diversidad de objetivos, programas y proyectos que, desde nuestra perspectiva, además de generar acciones

transformadoras en lo que a ordenamiento territorial respecta, son fundamentales en términos de políticas públicas tendientes al desarrollo local.

El objetivo n°1 apunta a incentivar y sistematizar el diálogo, la coordinación y la articulación interinstitucionales entre diversos organismos: provinciales, nacionales, municipios y otras entidades con el gobierno municipal, pero también empresas privadas que prestan servicios y explotan recursos naturales. Es, desde nuestra mirada, un aspecto fundamental para evitar superposición u omisión en la resolución de problemas, pero también para la generación de sinergias que potencien los esfuerzos municipales para incrementar el bienestar de los ciudadanos.

Coincidiendo también con aspectos abordados en esta investigación, se reconoce la puesta en valor del PMOT de la coordinación interjurisdiccional como la conformación de UNICIPIO⁶ como así también la institucionalización de los vínculos con instituciones académicas y científicas donde las universidades tienen un rol central, como así también con ONGs.

El objetivo n° 2 propone planificar y gestionar el territorio respetando la vocación del mismo, para la obtención de mejor calidad de vida de la población. Interesa particularmente a esta investigación el Programa de desarrollo de la estructura económica que tiende a incrementar la productividad y la generación de empleos de calidad. Para ello cabe reconocer la orientación de este programa, el cual “prevé la organización de instancias para la generación o formación de capacidades de la población y que éstas se direccionen hacia los objetivos de desarrollo del Departamento y las potencialidades endógenas de su territorio” (PMOT, 2019, 186). En este sentido reconocemos la coincidencia y la incidencia de estos lineamientos en los objetivos propuestos por el primer Programa I+D (2005 y el 2009).

El objetivo n° 3 se enfoca en optimizar la prestación de servicios públicos que gestiona el municipio. En este sentido, los programas y proyectos asociados han reconocido las demandas de los ciudadanos en los diferentes distritos del departamento. Equipamiento comunitario y redes de servicios han sido demandados en diversos puntos de Maipú, destacados en los talleres, pero se incrementa considerablemente en los sectores más alejados de los centros urbanos, especialmente en los distritos del Sur y del Este.

El objetivo n° 4 se focaliza en resolver otro de los problemas centrales planteados en los talleres que responde a las problemáticas de la circulación vehicular, mientras que el objetivo n° 5 apunta a la gestión integral de áreas naturales y patrimoniales y del riesgo, y a la preservación ambiental en el departamento.

⁶ UNICIPIO: Consejo de Coordinación de Políticas Públicas para el Área Metropolitana. Creado por el Decreto Provincial N° 177 –en el marco de la Ley 8051 de Ordenamiento Territorial y Usos del Suelo- UNICIPIO es un órgano interjurisdiccional destinado a abordar en forma conjunta, las principales temáticas socio-ambientales del Área Metropolitana de Mendoza con una visión integral del proceso de desarrollo (Gobierno de Mendoza, UNICIPIO, disponible en: <http://www.unicipio.mendoza.gov.ar/ques-unicipio/>)

El objetivo n° 6 es de una importancia particular para esta investigación, dado que reconoce la necesidad de institucionalizar el área municipal encargada del MOT, y fortalecer el sistema de información territorial y ambiental, para una adecuada coordinación intramunicipal para la planificación y la gestión estratégica del territorio (PMOT, 2019).

Reconocemos la relevancia de la institucionalización del PMOT a través de la adaptación de la estructura administrativa del municipio al mismo. El escenario deseado en este sentido reconoce la generación de *subprogramas y proyectos* que den lugar a la creación de áreas encargadas de la planificación y ejecución del PMOT, de la generación de espacios de coordinación para el ordenamiento territorial, tanto al interior del municipio como al exterior, la creación de la *Agencia Ambiental* y la generación de programas de fortalecimiento institucional.

Cabe reconocer aquí que, muchas de las iniciativas que hemos analizado en programas y proyectos previos, como la Microrregión Luján de Cuyo- Maipú, han tenido un sostenimiento limitado en el tiempo y una modesta efectividad, fundamentalmente por la falta de la generación de instrumentos que los institucionalicen, además de una asignación insuficiente de recursos económicos y humanos a tal efecto.

Por otra parte, la conformación del Sistema *de Información Ambiental y Territorial (SIMAT)*, es una necesidad que hasta el momento no se ha satisfecho completamente al interior del municipio, a pesar de numerosos esfuerzos que tendieron a ello.

4. Maipú como municipio pionero en la certificación de normas de calidad institucional y los impactos en el desarrollo local

Desde que comenzamos a trabajar en el primer Programa I+D, los funcionarios municipales reiteraban en cada reunión, taller o entrevista, la cuestión de la *certificación de calidad* por parte del Municipio como un gran logro alcanzado, fundamentalmente por la gestión Bermejo. Maipú fue el primer municipio de la Argentina y Latinoamérica que logró utilizar herramientas de mejora continua y certificar normas de calidad en distintos procesos de su gestión. Hasta mediados del 2019, el municipio había recibido tres premios a la “excelencia en la gestión de gobierno”⁷.

El trabajo en términos de *calidad y mejora continua* en el gobierno municipal comenzó de manera sistematizada en el año 1990 con la creación del primer *Programa de Calidad Total*, se profundizó en el año 1995 a través de la incorporación de la herramienta de *Planeamiento Estratégico* y posteriormente, en 1998 se añadió el *Sistema de Aseguramiento de la Calidad* basado en la norma ISO 9001: 1994.

⁷ Se trata de un reconocimiento que entrega todos los años el gobierno nacional a organismos públicos y empresas desde el año 1994.

Con esta lógica, el gobierno local incrementó constantemente los esfuerzos hacia la capacitación y profesionalización en la función pública de sus integrantes, como así también en atención a la comunidad. En un principio el sistema de certificación de calidad apuntó a *procesos fundamentales* vinculados a la relación con el vecino-contribuyente. Asimismo, los esfuerzos del gobierno local apuntaron también a certificar calidad en otros aspectos de la vida comunal, como el ambiental, de salud y seguridad laboral.

Por otra parte, a partir del año 2004, se comenzó a trabajar en términos de calidad en el órgano legislativo de Maipú, alcanzando al año siguiente la certificación de normas ISO 9001:2005. Este HCD se destacó como el primer Consejo Deliberante de América Latina en alcanzar este reconocimiento.

El Sistema de Gestión de la Calidad ha sido refrendado por normas internas como los Decretos 211/04 y 212/04, este último derogado en el decreto 172/13, 173/13 que renueva la estructura del Sistema de Gestión de la Calidad.

La evaluación del Sistema de Gestión de la Calidad se lleva a cabo mediante auditorías internas y externas, también mediante el seguimiento, monitoreo y valoración de las acciones de gobierno planificadas, como las correspondientes al Plan Estratégico y al Plan de Metas del año en cuestión.

En el marco de este Sistema de Gestión de la calidad existe, como se mencionó anteriormente, la Administración del Sistema de Gestión que se ocupa de generar mecanismos de control de la documentación que manejan las diferentes áreas que serán certificadas. Para ello se ha creado un procedimiento específico denominado “control de documentos” que controla la preparación, distribución y archivo de documentos, cuestión que ha sido informatizada mediante la incorporación del *Software Loyal*, a partir del 2012. Los procedimientos son documentados con el objeto de medir el funcionamiento adecuado del sistema en cada proceso en particular y que dicha información sea utilizada como insumo para tomar decisiones que tiendan a disminuir los errores y los desperfectos en el funcionamiento de cada proceso.

La evaluación de las acciones al interior de las áreas que involucran procesos principales es bastante exhaustiva y presenta diferentes instancias, al decir de los funcionarios municipales involucrados:

“La frecuencia de las auditorías internas es de al menos una al año, pero es posible incorporar otras en función de las problemáticas verificadas en el cumplimiento de ciertos requisitos u objetivos de calidad. Por otra parte, también se llevan a cabo revisiones de la Dirección y una auditoría externa anual. El Plan Estratégico se revisa una vez al año, pero los planes de metas se someten a seguimientos un poco más frecuentes, de dos veces por año. Por otra parte, las áreas involucradas en los procesos que certifican normas ISO presentan un informe anual de las actividades desarrolladas, el cual debe ser presentado formalmente a fin de año y es socializado en la apertura de las sesiones ordinarias del Honorable Concejo Deliberante de Maipú” (Entrevista a la Directora de Planeamiento Estratégico del Municipio de Maipú, setiembre de 2018).

Otro aspecto destacado del Sistema de Gestión de la Calidad es el *benchmarking*, técnica o herramienta de gestión en la cual se toma como referencia las mejores prácticas de otras empresas y se las adapta a la propia empresa incorporando mejoras (Marciniak, R., 2017). En el caso del municipio de Maipú, éste ha utilizado esta estrategia para compararse con otros municipios que han logrado niveles de excelencia en algún aspecto de la gestión. En términos de los protagonistas:

“Para el año 2013, se determinó la formación de un grupo de mejora para institucionalizar la estrategia de benchmarking para los diferentes procesos que certificaban normas. En ese mismo año, por ejemplo, se realizó la comparación entre la implementación del presupuesto participativo en Rosario, Santa Fe y el PAR Maipú. Consideramos que los estándares alcanzados por aquel municipio santafecino son de los mejores del país en lo que a este tema concierne, tanto por su trayectoria en el tiempo, montos del presupuesto involucrados, población participante, entre otras dimensiones” (Entrevista a la Directora de Planificación Estratégica del Municipio de Maipú, junio de 2018).

Para el año 2017, la Municipalidad de Maipú había logrado certificar Normas ISO en 34 procesos de la gestión, certificación que se desarrolla anualmente de manera ininterrumpida desde el 2005.

En el Banco de Experiencias Locales (BEL), publicado por la Universidad Nacional de Quilmes en 2014, se planteó un análisis FODA sobre el sistema de gestión de la calidad total en el Municipio de Maipú, cuestión que fue refrendada en las entrevistas a funcionarios del gobierno municipal. Destacamos entre las *fortalezas* hacia el interior de la institución, el liderazgo del equipo de gestión municipal respecto de la calidad y la mejora continua, el compromiso de perfeccionar constantemente los procesos que afectan a la calidad de los servicios brindados por el municipio, la planificación de la gestión para reducir errores y la toma de decisiones sobre información verificable. Otra de las fortalezas refiere a la importancia de que todas las áreas de la comuna conocieran su ámbito de desempeño, su potestad para tomar decisiones y actuar, la relevancia de su labor en el cumplimiento de las políticas y objetivos de la municipalidad y que posean y mejoren constantemente su formación para desarrollar sus tareas con eficacia. Finalmente se destacaron aspectos favorables de la evaluación y el desarrollo de auditorías internas y externas para obtener información sobre los procesos en los que es necesario mejorar. Entre las *debilidades* advertidas podemos mencionar la resistencia al cambio en cuadros medios y en ciertos sectores del personal municipal, especialmente en lo que respecta a ciertas exigencias en el desarrollo de procesos, como así también la resistencia a someterse a las auditorías internas y externas. Otra de las debilidades que se reconocen al interior del municipio es la heterogeneidad del nivel de formación del personal, cuestión que se consideró una limitante para la adecuada implementación de este sistema de gestión de la calidad.

Cabe reconocer que la prensa local ha puesto en valor en numerosas ocasiones los premios recibidos por la Municipalidad de Maipú por su sistema de gestión de la calidad, otorgándole al

municipio un reconocimiento que destaca al gobierno local de Maipú entre otros municipios de la provincia y del país. En este sentido se lo pondera como “símbolo de la excelencia en la gestión” (Maipú obtuvo por tercera vez el Premio Nacional a la Calidad. 2013, 29 de diciembre).

El valor simbólico de los logros en términos de certificación y obtención de premios a la calidad en la gestión es tal que ha logrado posicionar al departamento de Maipú en los mejores lugares en cuanto a evaluación de la calidad organizacional y, en consecuencia, se ha constituido como un modelo de institución en Argentina (Premian a la municipalidad de Maipú por su sistema de gestión de calidad. 2014, 18 de junio).

Según las entrevistas, esta caracterización como *municipio modelo* asociado a tendencias hacia la *modernización en la gestión*, le ha generado importantes ventajas al departamento, cuestión que ha redundado finalmente en aspectos favorables al desarrollo local. Esto último se explica en la medida en que Maipú es uno de los municipios de la provincia más requeridos para la implementación de programas nacionales y provinciales de desarrollo, llevados a cabo por instituciones públicas. Otra de las ventajas es la apetencia de diversas empresas e instituciones importantes en el ámbito provincial, por trabajar de manera conjunta con el municipio en proyectos en común. Esto ha posibilitado la conexión de numerosos ciudadanos y Pymes locales a empresas y a OSC de orden provincial, regional y nacional, alcanzando objetivos y metas compartidas con la mediación del municipio.

5. Resultados del análisis de la capacidad del municipio de Maipú en cuanto a planificación del desarrollo

El análisis de la capacidad de gestión institucional en relación al desarrollo local involucra, como dijimos inicialmente, una gran diversidad de variables y dimensiones. La aplicación de entrevistas a informantes clave del municipio de Maipú nos permitió ajustar, adaptar y definir los instrumentos de recolección de la información desde la perspectiva y la historia institucional del Municipio de Maipú. En este sentido, logramos identificar y analizar instrumentos institucionales para la planificación del desarrollo y para el seguimiento de los programas y estrategias involucradas. Dichos instrumentos oscilan desde aquellos que respondieron a una planificación exhaustiva y que contaron con los mejores equipos técnicos disponibles, instrumentos legales, recursos económicos e infraestructura especialmente asignada, hasta aquellos que surgieron de manera emergente para dar solución a problemáticas y demandas concretas, y que contaron con escasos recursos técnicos, económicos, legales y de infraestructura y que, en consecuencia y ante determinadas coyunturas político- económicas del país, quedaron en el camino, aun cuando dieron frutos importantes, como es el caso de la Microrregión Maipú- Luján de Cuyo.

El Plan Estratégico Maipú 2030 se destacó por profundizar las estrategias desarrolladas por los Programas de I+D provenientes de la UNCuyo y, de hecho, muchos de los miembros técnico-académicos continuaron acompañando al municipio de Maipú en esta difícil y compleja empresa. El PMOT 2019-2045 contó también con equipos técnicos de excelencia, provenientes en este caso, de la Universidad de Congreso.

La comparación de los planes de meta entre el 2012 y el 2017, complementado con la información proveniente de entrevistas a funcionarios municipales, nos permitió advertir contrastes temporales. Se logró visualizar que el cambio de gobierno a escala nacional a partir del 2015, tuvo un impacto negativo en la asignación de recursos económicos a programas que tenían llegada al municipio. En este sentido se puso en valor los esfuerzos del municipio para continuar sosteniendo aquellos programas que atendían necesidades y demandas de los grupos sociales más vulnerables.

Por su parte, la propuesta del PMOT fue definida por los mismos funcionarios del municipio, como ambiciosa, puesto que plantea una gran cantidad de programas y proyectos específicos asociados en lo que a ordenamiento territorial respecta, pero que además responden al diagnóstico exhaustivo desarrollado para la elaboración de este plan.

La incorporación en este capítulo de los esfuerzos del municipio de Maipú en cuanto a la certificación de calidad según normas estandarizadas, responde a la consideración de que Maipú se ha posicionado como uno de los municipios del Área Metropolitana de Mendoza (AMM), que más ha avanzado en este sentido. Estos aspectos le han posibilitado al gobierno local establecerse en los primeros puestos a escala provincial, nacional e incluso en el contexto latinoamericano, en cuanto a madurez y capacidad institucional. Estas características se reconocen como fundamentales para calificar en la asignación de programas estatales nacionales y provinciales, con el consecuente arribo de recursos económicos que son administrados por el municipio y que finalmente generan mayores posibilidades de desarrollo en el territorio y en la ciudadanía.

Resta entonces, en el capítulo siguiente, abordar el análisis de la gestión institucional desde el punto de vista del desarrollo socio- económico, teniendo en cuenta la diversidad de programas municipales de apoyo a los microemprendimientos, las microempresas y en particular a los pequeños productores rurales.

Capítulo 3

Los principales instrumentos institucionales para el desarrollo socio-económico en las zonas rurales de Maipú

1. Los aspectos teóricos del capital social

En el presente capítulo se analizan los principales programas institucionales del Municipio de Maipú para el desarrollo económico local y su sostenimiento en el tiempo, y los factores que condicionan al gobierno local de Maipú en sus capacidades institucionales en este sentido.

En la medida en que el concepto de *capital social* atraviesa este capítulo y brinda herramientas para el análisis de las relaciones entre los diferentes actores sociales, resulta fundamental abordar ciertas consideraciones conceptuales al respecto.

El sociólogo francés *Pierre Bourdieu* formuló el concepto de capital social en un momento previo a su gran difusión y desde sus preocupaciones fundamentales: las estructuras y procesos que facilitan la reproducción del poder y los privilegios. Desde esta perspectiva, el capital social no puede ser considerado entonces como un concepto autónomo y desvinculado del capital económico, dado que éste contribuye a la reproducción social (Hintze, 2004). Si bien Bourdieu diferencia varios tipos de capital: el económico -asociado a la propiedad-, el simbólico- ligado al prestigio social- y el social – vinculado a las relaciones sociales-, la dimensión económica continúa imponiendo su estructura hacia las demás consideraciones. Bourdieu define al capital social como:

“... el conjunto de recursos actuales o potenciales que están ligados a la posesión de una red duradera de relaciones más o menos institucionalizadas de interconocimiento y de inter-reconocimiento, o, en otros términos, a la pertenencia a un grupo, como conjunto de agentes que no están solamente dotados de propiedades comunes (susceptibles de ser percibidas por el observador, por los otros o por ellos mismos), sino que están también unidos por lazos permanentes y útiles. [El capital social a su vez, es el producto de] estrategias de inversión social consciente o inconscientemente orientadas hacia la institución o reproducción de relaciones sociales directamente utilizables, a corto o a largo plazo” (Bourdieu, 2007, p. 203, citado en Freyre, 2013, p.107).

Para Gutiérrez (2008a), el concepto de capital social en Bourdieu es un instrumento analítico que posibilita descubrir las relaciones de poder y los conflictos y, por lo tanto, abre la posibilidad a una visión crítica de la realidad social. Desde esta perspectiva, el capital social es una relación y no una cosa. En función de la presencia de la idea de dominación, Bourdieu define a los capitales como variadas especies de poder que se reparten de manera desigual en los distintos campos, forjando estructuras de posiciones de dominación-dependencia. En este sentido, ejemplos de estas redes son las que relacionan a pobres y no pobres, sobre la base del capital político (Gutiérrez, 2004). Por otra parte, la posición de Bourdieu enriquece el análisis, puesto que reconoce la eficacia simbólica y no sólo la instrumental del capital social. Un intercambio genera reconocimiento mutuo de los agentes y reconocimiento de pertenencia al

grupo, construye a éste último y a la vez determina sus límites (Gutiérrez, 2005, p.38 citado en Capdevielle, 2014, p.7; Hintze, 2004).

En este contexto, el concepto de capital social ha experimentado dos destinos importantes, por una parte, ha sido utilizado casi indiscriminadamente y por otro lado ha sido muy cuestionado en diferentes ámbitos intelectuales. Entre las críticas destacan la “evitación” del problema central de la pobreza que radica en la desigual distribución de la riqueza, desligando de esta responsabilidad a las políticas de Estado. Otros especialistas reconocen la utilización del concepto por los organismos multilaterales de crédito para la justificación teórica del diseño y puesta en práctica de políticas sociales neoliberales. En este mismo sentido, la utilización del concepto de “capital”, propuesta desde la ciencia económica de corte liberal, naturaliza y legitima las relaciones sociales, económicas y políticas del capitalismo, dando por hecho que los individuos se relacionan estratégicamente entre sí con el único objetivo de maximizar su propia utilidad, en el cálculo individualista de las relaciones costo- beneficio, extendiendo y universalizando este tipo de “racionalidad económica” a las complejas relaciones sociales (Altschuler, 2016, p.11).

Un concepto que puede reconocerse como alternativo, es el denominado “Factor C”, propuesto por Luis Razeto Migliaro, en la medida en que supera el análisis de las relaciones sociales desde la mera búsqueda del lucro y del interés individualista, para generar una teoría desde la “solidaridad”. Para este autor, además de los factores económicos tradicionales, desde la economía de la solidaridad, es fundamental poner en valor el “Factor C” que expresa un “elemento de integración humana” o de “solidaridad”, como *compañerismo, cooperación, comunidad, compartir, comunión, colectividad, carisma*, etc. Para este autor, este factor aumenta la eficiencia y la productividad de las actividades económicas colectivas (Altschuler y Mutuberría Lazarini, 2016).

Estos aspectos teóricos serán de utilidad para abordar el diálogo entre teoría y práctica en el presente capítulo.

2. El desarrollo institucional del Municipio de Maipú en relación a los programas para el desarrollo económico local y su sostenimiento en el tiempo: generalidades

El municipio de Maipú posee cinco áreas de gobierno: Intendencia, Dirección General de Intendencia, Secretaría de Infraestructura y Servicios, Secretaría de Gobierno y la Secretaría de Hacienda y Administración. En el marco de esta última es que se ha creado la *Dirección de Desarrollo Económico Local*, y dentro de ella, una serie de departamentos vinculados al desarrollo socio- económico y productivo de la comuna. La dirección de Desarrollo Económico Local tiene como objetivo central el apoyo a empresas, productores y microemprendedores. En relación a las primeras, se tiende a colaborar con éstas en la búsqueda de inversiones,

asesoramiento, capacitación, apoyo desde el Municipio a la participación en ferias, exposiciones, concursos nacionales e internacionales en los diferentes rubros de la economía local, entre los que destacan la colaboración que ha prestado la comuna en la promoción de los vinos de Maipú.

En relación a los productores independientes, el rol del municipio en los últimos veinte años ha sido decisivo, en materia de asistencia técnica y capacitación, sobre todo en la atención de los pequeños y medianos productores vitícolas, olivícolas, hortícolas y más recientemente a los floricultores. En cuanto a estos actores sociales, el rol del Municipio mediante la dirección de Desarrollo económico local a través del Departamento Agropecuario, ha sido fundamental para construir y fortalecer los procesos de asociativismo rural y de articulación entre los productores agrícolas locales con otras instituciones públicas, privadas y ONGs que les han posibilitado el acceso a subsidios, créditos, capacitaciones, acceso a mercados, integración vertical, infraestructura para mejorar la productividad y disminuir riesgos, entre otros logros. Los microemprendedores han sido beneficiarios de programas específicos como Maipú Emprende y Maipú Incuba y el Fondo para el Desarrollo Emprendedor, los cuales les han permitido formar grupos asociativos, acceder a financiamiento, capacitación y asesoramiento.

Por su parte, el Departamento de Turismo del Municipio de Maipú ha desarrollado notables esfuerzos para mejorar el turismo receptivo, para ello ha tenido una participación central en la promoción de atractivos turísticos mediante la participación en ferias, con grandes inversiones en publicidad, asesoramiento a emprendimientos nuevos, instalación de centros de información en diferentes puntos del departamento, búsqueda de nuevas inversiones en el rubro turístico, entre otras acciones.

En este capítulo hacemos un análisis pormenorizado del Programa de Asociativismo Rural, puesto que fue uno de los programas que tuvo mayor incidencia en el ámbito rural del departamento por su extensión territorial, por los importantes niveles de participación ciudadana y por los logros obtenidos en términos de participación, financiamiento, capacitaciones, infraestructura y sobre todo, capacidades adquiridas y aprendizajes colectivos. El Programa de Asociativismo Rural es destacable, además, porque surgió como resultado de la insistente presencia territorial en los distritos del Este de Maipú de los equipos interdisciplinarios conformados por personal técnico del municipio y una diversidad de académicos provenientes de la UNCuyo en el marco de los Programas de I+D desde el 2005 hasta el 2014.

En el presente apartado nos detenemos en examinar y comprender ciertas dinámicas y sinergias que son fundamentales para el desarrollo local, como el trabajo en redes interinstitucionales, puesto que se reconoce la presencia, acciones y tensiones entre diversos organismos provinciales y nacionales que se suman a la complejidad de interacciones en el territorio, como el Instituto de Desarrollo Rural (IDR), Instituto de Tecnología Agropecuaria (INTA), Secretaría de Agricultura Familiar, Instituto de Calidad y Sanidad Agropecuaria (ISCAMEN),

Departamento General de Irrigación (DGI), entre muchos otros. El desarrollo de capacidades y de aprendizajes colectivos se analiza especialmente bajo el concepto de *capital social*, en el cual se ponen en valor los impactos que los relacionamientos intragrupal, intergrupales y horizontales, han tenido en la potenciación de capitales económicos, culturales y simbólicos de las asociaciones rurales de Maipú. Para ello se pondrán bajo la lupa, en particular dos programas diferentes pero vinculados entre sí, que son financiados con fondos municipales, como el Programa de Asociativismo Rural (que surgió de la mano del primer Programa I+D) y del PAR Productivo Rural (como una variante del programa de presupuesto participativo municipal). El Programa de Asociativismo Rural atendió, además, de manera particular, la cuestión de género en los espacios rurales del interior de Maipú, razón por la cual se direccionaron los esfuerzos hacia la visibilización del rol productivo de la mujer rural como así también a la necesidad de empoderamiento al interior de las familias y de las asociaciones de productores.

Como todo proceso social complejo, en donde hay una diversidad de actores con diferentes niveles de poder económico, político, territorial y simbólico, los relacionamientos que derivan de estos dos programas del Municipio, han generado una serie de tensiones que también se desarrollan en este apartado. Se destacan entonces las fricciones entre las instituciones públicas involucradas en programas para la ruralidad. En las pugnas por el territorio, las resistencias al ingreso en los programas desde una oposición político partidaria de ciertos actores locales, como así también, los procesos de desigualdad en el acceso al capital político, social y económico, entre quienes han accedido a los programas y quienes se quedaron afuera de los mismos.

3. Maipú Emprende y Maipú Incuba: los programas municipales para emprendedores

El *Programa Maipú Emprende* se originó en el año 2014 y tiene como objetivo destinar recursos humanos y económicos para ayudar a los microemprendedores de Maipú a desarrollar su proyecto de producción y/o servicios mediante la generación de formación y capacitaciones que posibiliten un conocimiento para transformar una idea posible en un negocio rentable y competitivo (ver cuadro 2 en Apéndice).

Maipú Emprende alberga un proyecto central en el acompañamiento a emprendedores, denominado “Maipú Incuba” (ver cuadro 2 en Apéndice).

En el marco de este proyecto se impulsa el desarrollo y puesta en funcionamiento de negocios basados en áreas de oportunidad y necesidad de la comunidad, para lo cual el municipio les acerca a los emprendedores servicios de capacitación, consultoría, asesoría, redes empresariales y vinculación con herramientas crediticias (Maipú Incuba, donde los sueños se hacen realidad. 2016, 28 de junio).

La financiación de la capacitación en la etapa de pre incubación está a cargo de la Cámara Argentina de la Mediana Empresa (CAME) y la Federación Económica de Mendoza (FEM). Cabe aclarar que los emprendimientos pueden darse en diferentes sectores económicos: primario, secundario y terciario. La incubación de empresas, por otra parte posee cuatro fases: *pre-incubación*, en la que se brinda una serie de capacitaciones y se conforma un Plan de Negocios; *presentación del proyecto*, que se realiza ante un comité evaluador; *evaluación y selección de proyectos*, que se concretiza con la firma de acuerdos de incubación; *incubación propiamente dicha*, donde se trabaja con técnicos de la incubadora y aplicación de la oferta de la incubadora; y por último, *la post-incubación*, en donde el proyecto realiza el seguimiento a distancia mediante el control de objetivos. El financiamiento para estos emprendedores llega a través del Fondo para el Desarrollo Emprendedor⁸, este último es completamente independiente de las herramientas de financiamiento nacionales y provinciales, dado que corresponde a partidas presupuestarias municipales que devienen principalmente de la recaudación municipal. Desde el área de Desarrollo Económico Local de Maipú, se destaca esta herramienta financiera por su accesibilidad, bajas tasas de interés con un período de gracia de seis meses y largos plazos de devolución- 3 años-. Por tratarse de financiamiento municipal, es independiente de las líneas de crédito que devienen de la Provincia o de la Nación:

“El Fondo para el Desarrollo Emprendedor tiene la ventaja de dar crédito a emprendedores y pymes que por su condición socio-económica se hallan marginados del sistema financiero y en consecuencia no pueden acceder a un crédito para montar su pequeña empresa. Para el Municipio es importante porque es una de las formas de disminuir el desempleo, la marginalidad y de aportar al crecimiento económico de Maipú. Nosotros consideramos este “crédito” como una herramienta de inclusión social” (Entrevista al Jefe del Área de Desarrollo Económico Local del municipio de Maipú, octubre de 2018).

Para la edición 2018, el financiamiento fue de \$90.000 por persona física o emprendimiento y, en ciertos casos particulares, el financiamiento alcanzó el doble de ese monto. La tasa de interés fue sustancialmente inferior a la que preveía cualquier entidad financiera en el 2018, siendo del 13.5 % variable, la cual se reducía a la mitad (6.75 %) en caso de emprendimientos provenientes de la incubadora de empresas *Maipú Incuba* o aquellos emprendimientos radicados en los distritos de Rodeo del Medio, Lunlunta, Fray Luis Beltrán, San Roque, Barrancas, General Ortega, Cruz de Piedra. Y sólo del 4% en casos vinculados a la innovación y tecnología (Datos del Área de Desarrollo Económico del Municipio de Maipú). Como se puede apreciar, el financiamiento del Fondo Emprendedor no se restringe a los proyectos presentados en el marco de Maipú Incuba. Puesto que el financiamiento proviene del presupuesto municipal y que, el sentido de estos créditos no radica en lucrar con la tasa de interés sino darles herramientas

⁸ El Fondo para el Desarrollo Emprendedor de Maipú es un fideicomiso formado en el año 2014, con Mendoza Fiduciaria S.A., que tiene como objetivo financiar a los pequeños y medianos empresarios y emprendedores maipucinos.

financieras a los emprendimientos locales, es que la tasa de interés es muy accesible y contrastante en relación a las tasas de interés que propone el sistema financiero y bancario local. En agosto de 2016 se produjo el lanzamiento del portal web “*Maipú Produce*”, bajo el impulso de la Dirección de Desarrollo Económico Local del Departamento Agropecuario del Municipio de Maipú. El sitio web www.maipuproduce.com fue creado con el objetivo de visibilizar los productos y servicios que realizan los maipucinos, de modo de poder conectar la producción local con cualquier empresa o persona que requiriera de estos productos o servicios. Es interesante la posibilidad que poseen las empresas locales de publicitar en este sitio, en el que se describen las características y productos de la empresa, su localización espacial, y se da la posibilidad de conexión y contacto inmediato con el interesado mediante la emisión de un correo electrónico en el mismo sitio. Cabe destacar, sin embargo, que la cantidad de establecimientos adheridos al portal es escasa, comparada con la nómina de razones sociales inscriptas en el Departamento de Maipú, a pesar de que el sitio ya tiene una trayectoria “on line” de más de dos años. Los rubros en los cuales las empresas locales pueden publicar son: agropecuario, comercios, emprendimientos, financiero, industria, servicios y turismo.

Además de este servicio, el sitio web es una importante herramienta para brindar información al sector agropecuario e industrial acerca de toda información de interés para el sector – muestras, eventos, ferias, capacitaciones, encuentros, artículos de especialistas, entre otros- y en particular, las líneas de financiamiento disponibles. Cabe destacar que a fines del 2018 sólo se observa una última actualización sobre posibilidades de acceso al crédito que responden a programas nacionales y provinciales del año 2016, lo cual coincide con lo desarrollado anteriormente respecto de los procesos de desfinanciamiento y ajuste en las distintas esferas del Estado.

A continuación, se desarrollarán los programas de Asociativismo Rural, Par Productivos Rural y Programa Mujer Rural, por ser los que poseen un origen en el Programa I+D y sus equipos técnicos continúan con un trabajo articulado con algunos miembros del equipo de la UNCuyo. Abordamos estos instrumentos institucionales ordenados por aparición temporal y continuidad en el tiempo. Para ello realizamos primero una caracterización de la agricultura familiar en Argentina y de las políticas para el sector en las últimas décadas.

4. Programa de Asociativismo Rural en Maipú

4.1. El contexto histórico- político y las iniciativas de asociativismo rural en Argentina: la agricultura familiar como sujeto de derechos

Nuestro país presenta una densa red asociativa en el sector agropecuario, en la que convergen variadas formas de organización y tramas de articulación público- privadas, de las que forman parte tanto productores agropecuarios como población rural. Esto ha sido el resultado de fuerzas

productivas y sociales en el agro, pero también de importantísimas políticas públicas tendientes a ello. Si bien los primeros antecedentes de esta red asociativa son muy antiguos- datan de fines del siglo XIX-, es en la década de 1990 -en el marco de las políticas neoliberales - que surgieron cientos de nuevas asociaciones y/o proyectos asociativos, en muchos casos autogenerados por las críticas condiciones económicas del período o bien promovidos enérgicamente por los programas de desarrollo rural en contexto de crisis, tanto de orden público como privado. Estas condujeron hacia la implementación de estrategias asociativas para la intervención en favor de los sectores de la agricultura familiar en los estratos más vulnerables de la estructura agraria, con el objetivo de incrementar la escala de producción, participar en otros eslabones de la cadena productiva e intentar incorporarse a mercados más dinámicos (Feito, 2014; Dalmasso, 2015).

Siguiendo a Lattuada, Nogueira y Urcola (2015) en los años 90, se instalaron y reprodujeron programas públicos de asistencia y desarrollo de pequeños y medianos productores rurales en la Argentina, dependientes de diversas agencias estatales como INTA, la SAGPyA, entre otros. También se hicieron presentes organismos internacionales de financiamiento como el Banco Mundial (BM), Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA), etc. Si bien estos programas tenían objetivos muy diversos, en la mayoría de los casos convergían en disponibilidad de asistencia técnica, capacitación, apoyo para el desarrollo socio-organizativo y, en algunos casos, también financiamiento para ampliar escala, disminuir costos, ganar capacidad de negociación, optimar los ingresos familiares o generar las bases para la seguridad alimentaria de los beneficiarios.

En este marco, se multiplicaron experiencias asociativas que se caracterizaron por integrar a pequeños y medianos productores rurales, en la gran mayoría de los casos, con recursos productivos y financieros reducidos, con una gestión directa de los predios, con la asistencia de mano de obra familiar o con muy pocos asalariados. También se incluyeron en ellas, grupos de población rural con marcados rasgos de vulnerabilidad, como trabajadores sin tierra, asalariados subocupados, poblaciones originarias, entre otros. Cabe reconocer que estas estrategias asociativas no adoptaron, en la mayoría de los casos, la forma jurídica tradicional de cooperativas para formalizar sus organizaciones. Las nuevas formas asociativas respondieron a diversos impulsos, desde la promoción de programas estatales como mencionamos anteriormente, hasta las modalidades autogeneradas o promovidas por organizaciones preexistentes. El contexto político- económico generado por las políticas públicas neoliberales propio de los años 90 fue exacerbado por la crisis del 2001, generando mayor desigualdad y un incremento notable en la concentración económica. Durante estos años, las asociaciones de productores lucharon por su supervivencia en el mercado y por la viabilidad de sus explotaciones, para lo cual impulsaron acciones de reconversión y de aumento de la competitividad. Tal era el esfuerzo y las dificultades en este período, que muchos de ellos

desaparecieron de las cadenas productivas y debieron migrar hacia zonas urbanas (Lattuada et al., 2015).

A partir del año 2003, con el cambio en la gestión nacional se comenzó un proceso de reconstrucción del Estado donde este último volvió a tomar paulatinamente un rol cada vez más protagónico en relación a la redistribución de los costos y de los beneficios de la sociedad en general y del sector agropecuario en particular. Dos hitos importantes se han advertido como señal de estos cambios profundos. A escala nacional, la creación del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación (MAGyP) en el año 2009 y la jerarquización de la Subsecretaría de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar a la categoría de Secretaría de Estado. Estas acciones concretas contribuyeron a colocar en un lugar importante de la agenda pública a los actores de la agricultura familiar, sector social invisibilizado, o que no había sido suficientemente valorado por las políticas públicas hasta el momento. A pesar de esto último, para Lattuada et al. (2015), la “experiencia desarrollada durante la década de 1990 sirvió para la creación de un tejido conectivo entre productores, técnicos, organizaciones y agencias estatales que fortalecieron progresivamente su visibilidad” (p.12). De esta manera, las experiencias anteriores habían generado un entretejido muy valioso entre estos actores que luego fue utilizado como un sustrato fértil para las nuevas acciones de fortalecimiento de las asociaciones de la agricultura familiar, a partir del 2003.

El nuevo contexto político y económico surgido desde el 2003 y hasta el 2015, hizo hincapié en el empoderamiento de los sectores rurales más desfavorecidos e invisibilizados hasta el momento, otorgándoles, mediante el fortalecimiento de sus asociaciones, la posibilidad de participar más activamente en los procesos de toma de decisiones. Esta coyuntura fue favorable al desarrollo en el Municipio de Maipú del Programa de Asociativismo Rural, por las políticas públicas, proyectos, programas que se generaron a escala nacional y provincial a través de diferentes instituciones públicas y que tuvieron llegada al municipio, fortaleciendo y generando redes de instituciones, recursos humanos, incremento de financiamiento y líneas de créditos accesibles a los pequeños productores rurales.

El Programa de Asociativismo Rural coincide temporalmente con la tendencia de los programas de desarrollo rural en nuestro país implementados desde los años 90 hasta la actualidad, los que han promovido la organización de los pequeños productores agropecuarios en diferentes formas asociativas. En este sentido, las políticas públicas desarrolladas por el gobierno nacional para este sector entre 2004 y 2014, instalaron las formas asociativas de la agricultura familiar en un rol de “intermediarias para la asignación de recursos entre los productores familiares y los servicios públicos provenientes del Estado y la cooperación internacional” (Lattuada et al., 2015, p.18).

Las diversas formas asociativas se reconocen como una posibilidad de empoderamiento y visibilidad, a partir de las cuales se busca mayor participación en los procesos de toma de

decisiones, mejor acceso a los mercados, mayores posibilidades de sustentabilidad económica, entre otras potencialidades. Siguiendo a los autores mencionados, es manifiestamente coincidente la concepción sobre la agricultura familiar que subyace en los textos de creación de la Subsecretaría de Agricultura Familiar y las acciones que de ella se derivan- Monotributo Social Agropecuario y Registro Nacional de Agricultura Familiar (ReNAF)-, con la concepción de los miembros del Programa de Asociativismo Rural del Municipio de Maipú, en la medida en que coinciden en que los miembros de la agricultura familiar se constituyen a partir de las políticas públicas, en sujetos de derechos:

“Antes ocurría que el productor no se reconocía como sujeto de derecho, entonces te besaba la mano porque lo ayudabas en algo, pero ni siquiera el dinero era tuyo como Municipio, porque venía financiamiento de otros lados. A mí me sale una frase como docente: educar para la autonomía y para la defensa de los derechos individuales y sectoriales” (Entrevista a Técnica del Programa de Asociativismo Rural, julio de 2018).

Uno de los ejemplos concretos en este sentido, lo constituye el beneficio del Monotributo Social Agropecuario, el cual fue gestionado por el personal del Municipio para los miembros de la Agricultura Familiar, si bien es el resultado del convenio entre dos organismos nacionales: el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca y el Ministerio de Desarrollo Social. El Monotributo Social Agropecuario se obtuvo sin costo y funcionó como un facilitador para el ingreso de los pequeños productores a la economía formal, permitiendo a los beneficiarios el acceso al sistema integrado de seguridad social (jubilación) y la prestación de obra social para la salud del productor y su grupo familiar primario. En este sentido, “el monotributo es considerado como un instrumento de inclusión que otorga ‘ciudadanía tributaria’ y un ‘generador de derechos’ que no excluye otro tipo de prestaciones (como la Asignación Universal por Hijo)” (Lattuada et al., 2015, p. 18).

4.2. Las problemáticas que dieron origen al Programa de Asociativismo Rural en Maipú

Este programa surgió de la necesidad del municipio de tener mayor presencia territorial en las zonas rurales interiores del departamento y de atender a las necesidades de la población que allí residía. Este vacío institucional se planteó como un problema muy grave a partir de la crisis del 2001. El reclamo urgente de los pequeños productores rurales ante necesidades inaplazables como las dificultades para alimentar a las familias o para sostener las pequeñas y medianas unidades productivas ante algún evento climático concreto, hicieron que fuese necesario comenzar a pensar en un programa que atendiese tales necesidades. Así lo describe una técnica del Programa:

“Muchos obreros rurales y pequeños productores sufrieron terriblemente la crisis de 2001. Recuerdo que hubo una gran quema de cubiertas en el ingreso al Municipio, y los reclamos eran especialmente para el sector de Desarrollo Social. Entonces desde la gestión se le pidió a un grupo de funcionarios que se adelantaran a estos problemas, que contuviera a esta gente antes de que lleguen a la situación extrema y desesperada con que habían llegado

al municipio. Fue así que empezaron a convocar y a agrupar a los productores y luego comenzaron a evaluar, ver cuál era la situación de cada grupo y ver qué alternativas podrían generarles, si podían gestionarle algún subsidio o financiamiento, algo que les permitiera a ellos mantener su producción, sostener la familia y poder vender su producto” (Entrevista a técnica del Programa de Asociativismo Rural, junio de 2018).

Uno de los *hitos fundamentales* a partir del cual nació el Programa de Asociativismo Rural de Maipú fue el trabajo conjunto con la UNCuyo, a través del primer Programa I+D. Las interacciones interinstitucionales, robustecieron los vínculos preexistentes entre los actores locales de las zonas rurales, generando el primer germen para el desarrollo de iniciativas organizativas, que luego perduraron en el tiempo. Por otro lado, los vínculos entre la UNCuyo y el Municipio se fueron fortaleciendo paulatinamente a través de la rúbrica de acuerdos interinstitucionales y convenios marcos, cuestiones que permitieron realizar actividades de formación, intervención en el territorio, extensión, capacitación y acompañamiento, como ya mencionamos en el capítulo 1 (Bertotto y Lettelier, 2008; Dalmaso, 2014).

El equipo técnico del Programa de Asociativismo Rural, relacionó de manera directa, a través de las entrevistas, el surgimiento del Programa con las acciones de intervención del primer Programa I+D en lo que respecta a la intervención conjunta de la Universidad y el Municipio en Los Álamos, en particular con los talleres de productores vitícolas y hortícolas, contratistas de viñedos y obreros rurales.

El Programa de Asociativismo Rural se creó bajo la Dirección de Desarrollo Económico Local del Municipio (ver cuadro 2 en Apéndice).

Desde un primer momento estuvo orientado a los pequeños productores familiares del departamento, dedicados a la viticultura, la horticultura, olivicultura y la floricultura. El objetivo de este instrumento institucional fue desarrollar las capacidades de los productores, brindándoles herramientas financieras, económicas, de producción e instrumentos organizativos para lograr un considerable mejoramiento de la calidad de vida de las personas, en principio, mediante la mejora de sus explotaciones, aunque el funcionamiento del Programa generó otros impactos que implicaron cambios significativos en la calidad de vida y bienestar de sus miembros (Dalmaso, 2014).

El diagnóstico participativo desarrollado en el 2009 entre la UNCuyo y el Municipio permitió develar las problemáticas que afectaban a los pequeños y medianos productores de Los Álamos y su forma de percibir al municipio, sus funcionarios y sus políticas públicas. Como mencionamos en el capítulo 1, el diagnóstico permitió reconocer su escaso poder y representatividad en cuanto a decisiones, a políticas estructurales y a las mesas de discusión empresarial en el sector agrícola de la provincia. En este contexto es que se advierten las potencialidades de generar instancias asociativas formales entre pequeños y medianos productores.

De esta manera surgieron en el 2008 los primeros grupos, cuando aún no se había institucionalizado el Programa. En aquel momento, los interesados plantearon la necesidad de reunirse frecuentemente en diferentes fincas con la presencia informal de algunos técnicos del municipio. Allí se abordaron y analizaron las problemáticas comunes, se visualizaron las posibles líneas de financiamiento y las capacitaciones que se requerían en labores culturales, riego artificial, uso de agroquímicos, entre otros. A medida que los grupos se consolidaron en el tiempo, se reconocieron liderazgos y se fortalecieron los vínculos con el municipio. Se planteó además la necesidad de crear algún instrumento de formalización de las acciones de los técnicos municipales. Es así como surgió el *Programa de Asociativismo Rural*, el cual se institucionalizó en el año 2010.

El *segundo hito fundamental* que influyó decisivamente en el surgimiento del Programa de Asociativismo Rural fue el desarrollo del *Plan Estratégico 2030*, iniciado en 2011. Según las entrevistas aplicadas, el trabajo conjunto del Municipio con la UNCuyo para la generación del PLANes 2030, permitió valorar la participación de la comunidad y la formación de redes, a tal punto de dejar consolidados estos valores en el eje estratégico n°4, el cual expresaba la búsqueda de “un Maipú que promueve la cooperación, la participación y la conformación de redes” (PLANes, 2012, p.140). Entre los objetivos definidos para el desarrollo de este eje, se planteó la necesidad de implementar un sistema de gestión asociado entre la Municipalidad y la *comunidad organizada departamental*, promover la figura de la cooperación y el *asociativismo* como alternativa para impulsar procesos de desarrollo local e incentivar los procesos de participación ciudadana. De esta manera, se comenzó a trabajar fuertemente en los programas que posibilitaron la consecución de este objetivo, entre los que se destaca el programa que abordamos en este capítulo.

4.3. Los diagnósticos participativos y las primeras acciones del Programa de Asociativismo Rural

Lo primero a señalar es que no se partió desde tabula rasa en lo que respecta a *capital social* en el territorio, en la medida en que existían previamente contactos entre las Delegaciones Municipales de los distritos predominantemente rurales y algunas agrupaciones de productores, a la vez que ya se contaba con cierto nivel de organización previa a través de determinadas cooperativas o de la movilización de relaciones entre familiares o vecinos. Estos factores fueron muy importantes en el comienzo del programa por facilitar el camino de vinculación entre los técnicos y la comunidad. Este capital social inicial fue enriquecido posteriormente a través de las acciones del programa.

A partir de allí se comenzó un trabajo fuertemente territorial con visita a fincas y la organización de talleres participativos en el marco del primer Programa I+D entre los años 2008 y 2009 y los posteriores, que se llevaron a cabo durante el 2011 y el 2012, en este caso

asociados a la generación del PLANes 2030 (Entrevistas a referentes técnicos del Programa de Asociativismo Rural).

De los diagnósticos desarrollados, el Programa de Asociativismo Rural tomó en particular aquellos que se implementaron en zonas rurales y que convocaron en su gran mayoría a los pequeños grupos de productores rurales que se fueron conformando inicialmente. En coincidencia con Dalmasso (2014), los diagnósticos permitieron reconocer deficiencias en cuanto a tipos de recursos: *tecnológicos* por la maquinaria agrícola obsoleta, escaso nivel de tecnificación en los sistemas de riego y de protección ante flagelos climáticos en los que, las pérdidas por granizo fueron valoradas como las más acuciantes; *logísticos y comerciales*, fundamentalmente asociados a las dificultades en la comercialización de los productos y en la obtención de precios justos; *de información*, que consideramos como recurso de poder. En este último aspecto, se detectaron problemas vinculados al acceso a la información sobre la demanda de los productos, sobre el acceso a posibles beneficios otorgados por el Estado y a las relaciones de confianza con los operadores de mercado. A partir de estas problemáticas se propusieron y jerarquizaron objetivos y metas, cuyo alcance implicaba acciones concretas que posibilitan la paulatina superación de tales problemas.

Las metas que estableció el Programa, respondieron a tres puntos fundamentales: fortalecimiento de diferentes formas asociativas y su institucionalización e ingreso a la economía formal, la incorporación de tecnologías y el desarrollo de capacidades para la inserción en el mercado. Con respecto al primero de ellos, se valora la importancia de la conformación de grupos de productores familiares para el trabajo colaborativo, concientizar sobre el asociativismo, apoyar la generación de proyectos, promover espacios de participación sistemáticos, incorporar a los productores a la economía formal, entre los más relevantes. En relación a la incorporación de tecnología, se plantearon como objetivos desarrollar acciones para mejorar los sistemas de producción, ya sea mediante la obtención de bienes materiales (maquinarias, fertilizantes, etc.) o bien, a través de asesoramiento técnico y capacitación. En cuanto al tercer aspecto, inserción en el mercado, los objetivos que se propusieron se orientan a superar las limitaciones del acceso a la información de los mercados vitícola, olivícola, hortícola y florícola y a disminuir la cantidad de intermediarios para mejorar las condiciones económicas de los productores (Dalmasso, 2014).

De acuerdo a nuestro análisis teórico expuesto en la introducción, la propuesta inicial del Programa de Asociativismo Rural propuso el fortalecimiento y movilización del *capital social* (Bourdieu, P., 1986, 1992, 1997), como posibilidad de acceder a los recursos mencionados en las líneas anteriores y, con ello, mejorar las condiciones de vida de las comunidades rurales. La cuestión del capital social se abordará con mayor profundidad en los siguientes apartados.

4.4. El programa de Asociativismo Rural en contextos histórico- políticos diferentes

El gráfico 4 muestra visualmente en tres cortes temporales las transformaciones que protagonizó el Programa desde sus inicios. La propuesta de periodización 2010, 2013 y 2017 responde a momentos clave que ha transitado este instrumento de política pública local y nacional. Si bien en el año 2010 se creó formalmente el programa, el trabajo con los pequeños y medianos productores vitícolas y hortícolas y los esfuerzos asociativos, como los de articulación interinstitucional, se iniciaron dos años antes. El año 2013 fue relevante porque se ha destacado en las entrevistas como el de mayor auge del Programa, con importantes logros en cuanto a las acciones desarrolladas entre la UNCuyo y el Municipio, como así también en relación a las acciones resultantes de las mesas locales de desarrollo rural. Se seleccionó además el año 2017 porque en él se pudo analizar lo ocurrido en términos de programas para la ruralidad y la Agricultura Familiar, en el marco de un doble cambio: ya se advertían claramente las consecuencias de un modelo económico neoliberal a escala nacional, por una parte, mientras que, por otra, en la escala local ya se habían retirado los equipos académicos y técnicos de la UNCuyo.

En cuanto a lo primero, para el 2017 ya se advertían los impactos del cambio en la gestión nacional y provincial y en las políticas públicas resultantes, en este caso, vinculados al gobierno de Cambiemos. Como ya hemos mencionado, Maipú ha sido considerado como uno de los bastiones del justicialismo en Mendoza, por haber sido gobernado por este partido y por representantes de una misma familia durante más de veinte años. Así, el gobierno local de Maipú se convirtió desde el 2015 en opositor al oficialismo, con las tensiones político-partidarias consecuentes y las dificultades de financiamiento habituales vinculadas a la oposición político partidaria.

En los inicios del programa, el acercamiento a los productores rurales estuvo asociado a la presencia de la UNCuyo y en la medida en que el primer Programa I+D se abocó fundamentalmente a la vitivinicultura en Fray Luis Beltrán, fue con los productores de esta actividad y de este distrito, con los que se establecieron los vínculos iniciales. Posteriormente el Programa de Asociativismo Rural se fue expandiendo hacia otros sectores agrícolas y agroindustriales, como el hortícola, el olivícola y el florícola y hacia otras localidades del ámbito rural del departamento, pero en el marco de los distritos del Este, en la mayoría de los casos. La debilidad del sector hortícola excedía considerablemente a la del sector vitícola, afectado por cuestiones de insumos, precios, maquinarias y mercados. En aquel, se advirtió, además, una gran informalidad que le impedía al horticultor regularizar su situación en la finca y acceder a diferentes beneficios y programas.

Algunos relatos fundamentan este cambio de rumbo:

“Los productores vitícolas tenían grandes problemas de rentabilidad, pero luego, recorriendo la zona, encontramos que la mayor vulnerabilidad estaba en los hortícolas de los Álamos. Estos estaban en su mayoría, en la informalidad, viviendo en fincas grandes pero que estaban divididas en al menos 10 porciones, con problemas en la tenencia a la tierra, viviendo ahí

más de 20 personas, muchos sin documentos de identidad y sin el Registro Permanente del Uso de la Tierra, es decir sin RUT, sin escritura de las propiedades ni de las viviendas” (Entrevista a Referente Técnica del Programa de Asociativismo Rural, octubre de 2018).

Para el 2010 fue el Distrito de Fray Luis Beltrán el que detentó 3 de los 4 grupos asociativos en formación. Las actividades a las que apuntó el Programa fueron variadas, dos grupos cuyos participantes tenían frutales y viñedos, otro con predominio de horticultura y otro con predominio de vid. La única agrupación cuyos participantes eran en su totalidad productores vitícolas, no pertenecía a los distritos del Este, sino del Sur, era el grupo de Barrancas. Allí se puso en relieve problemáticas como: grandes daños a los cultivos por el granizo, bajo nivel de tecnificación de las fincas, ineficiente distribución de agua para riego, insuficiente información y asesoramiento técnico, problemas en la relación contractual entre pequeño productor y bodegas, ocasionando dificultades en la comercialización de la uva y del vino.

En la búsqueda de soluciones, se contó en 2011 con dos instituciones provinciales, la Corporación Vitivinícola Argentina (COVIAR) y el Fondo para la Transformación y el Crecimiento de la Provincia de Mendoza (FTyC). Así, por ejemplo, mediante un acuerdo con la COVIAR se logró la vinculación de 10 productores de la zona de Barrancas con las bodegas importantes de Maipú. Por otra parte, dos productores vitícolas accedieron a líneas de financiamiento del FTyC para la colocación de malla antigranizo.

Entre el año 2010 y el 2013, se multiplicaron notablemente la cantidad de grupos, pasando de 4 a 13. En el transcurso de esos tres años, se extendió considerablemente el área de acción del programa, superando los límites de Barrancas y Fray Luis Beltrán y alcanzando otros distritos del Este como Rodeo del Medio y San Roque, además de Cruz de Piedra y Ciudad. Para este momento ya se advertía un claro predominio de las agrupaciones dedicadas a la horticultura, las que sumaban un total de 6, mientras que le seguían en importancia las agrupaciones cuyos integrantes poseían cultivos consociados⁹ que eran 3.

Los grupos olivícolas se hallaban en tercer lugar con 2 agrupaciones y finalmente una organización florícola y otra con desarrollo del agroturismo. Cabe reconocer en este corte temporal que se produjo un importante proceso de especialización hortícola en los grupos de Fray Luis Beltrán, dado que, los dos grupos iniciales dedicados a cultivos consociados, se transformaron y generaron 4 grupos, pero especialmente dedicados a la horticultura.

Para el 2017, se habían sumado 7 grupos asociativos más, la mayoría de ellos en los distritos del Este y orientados predominantemente a la horticultura. Cabe reconocer que, en este último

⁹ La consociación de cultivos consiste en la plantación conjunta de distintos cultivos, con la intención de promover y optimizar la captación de nutrientes, el control de plagas y la polinización; así como mejorar la productividad agrícola. En el caso de la Provincia de Mendoza, la consociación tradicional responde a la asociación de viñedos con olivos y en varios casos, además, a la combinación con frutales de carozo como duraznos y ciruelos.

período de tiempo, gran parte de las agrupaciones adquirieron su personería jurídica, conformando asociaciones y cooperativas en su gran mayoría.

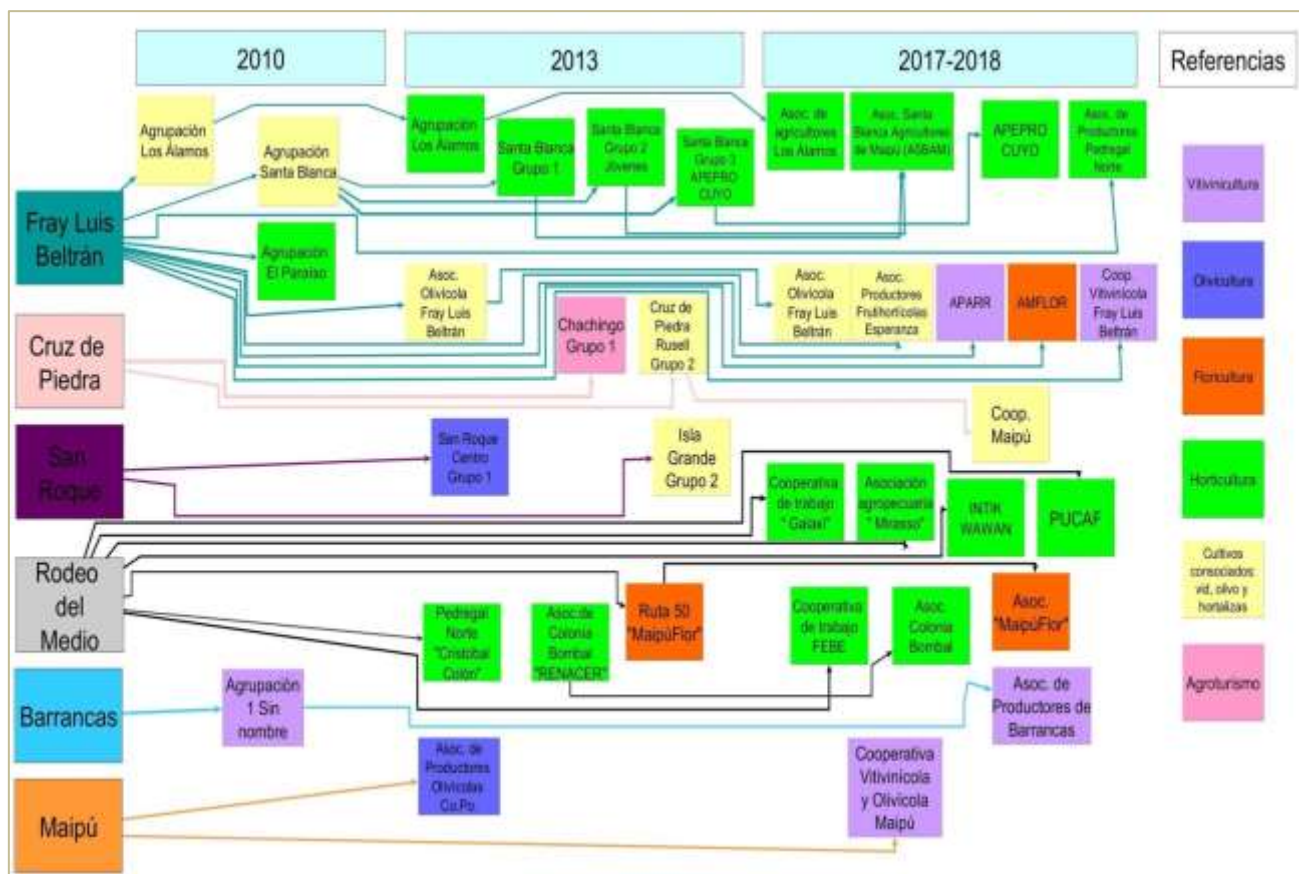


Figura 13. Asociaciones por lugar de origen, actividad económica y sostenimiento en el tiempo
Fuente: Autoría propia sobre la base de entrevistas

El auge del Programa de Asociativismo Rural para el 2017, medido en términos de cantidad de asociaciones y de manera cualitativa, por el acceso a su formalización legal tras conseguir una personería jurídica, fue muy importante. Desde una mirada rápida, este proceso se nos muestra como contradictorio en el contexto de políticas públicas nacionales desfavorables a los sectores más vulnerables de la ruralidad. Un análisis más profundo nos permitirá comprender cómo el *capital social*, *político* y *territorial* generado y gestionado en el marco del Programa, colaboró de manera fundamental para poder alcanzar estos logros (figura 14).

4.5. La puesta en valor del capital social en el Programa de Asociativismo Rural en Maipú

4.5.1. Las bases del análisis del capital social en el Programa de Asociativismo Rural de Maipú

En este capítulo analizamos el concepto de *capital social* a partir de la teoría de Pierre Bourdieu. Como ya habíamos mencionado, el capital social hace referencia a las formas específicas de organización de las relaciones sociales (Hintze, 2004).

Sin embargo, la particular perspectiva de Bourdieu, resulta particularmente interesante en este trabajo dado que lo aborda desde “las estructuras y procesos que facilitan la reproducción social

del poder” (Altschuler y Mutuberría Lazarini, 2016, p.9), cuestión que se pone de manifiesto en el análisis de los programas involucrados.

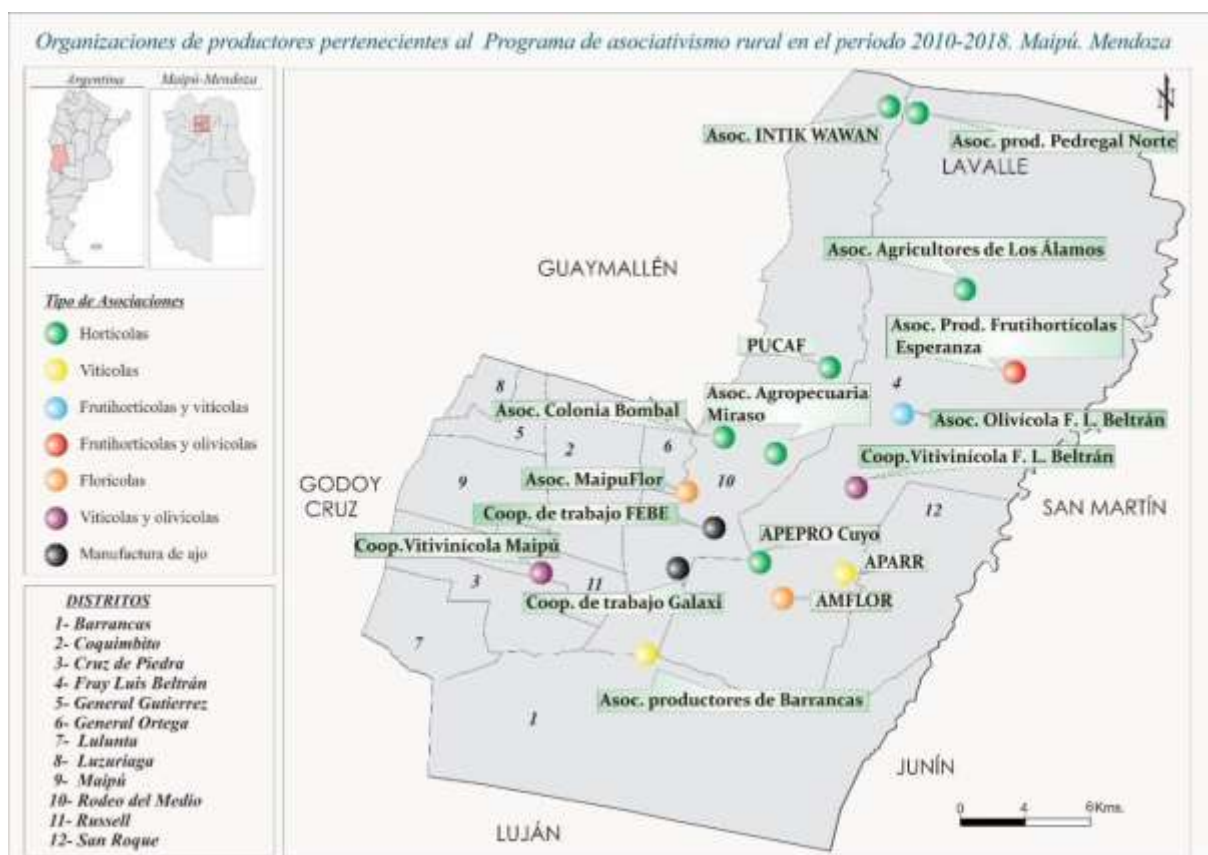


Figura 14. Organizaciones de productores del Programa de Asociativismo Rural en Maipú (2010-2019)

Fuente: Autoría propia sobre la base de entrevistas a técnicos del Programa y tareas de georreferenciación en territorio.

Por otra parte, desde el 2014 se están estudiando las relaciones sociales al interior del Programa de Asociativismo Rural desde el marco teórico bourdiano, con un equipo de investigadores provenientes de la Facultad de Ciencias Agrarias de la UNCuyo en los que colabora el municipio. La necesidad de evaluar los impactos que los relacionamientos intragrupal, intergrupales y horizontales del Programa de Asociativismo Rural han tenido en la potenciación de capitales económicos, culturales y simbólicos de los participantes y asociaciones, puso en marcha tales estudios.

Aquí ponemos en valor la investigación realizada hasta el momento por este equipo de trabajo, cuyos principales resultados han sido publicados por Dalmaso (2014, 2015).

La imperante necesidad de reconocer los efectos del Programa desde la perspectiva de las relaciones sociales, de la generación de vínculos de confianza, de cooperación, entre los miembros de los grupos asociativos y en relación con otras instituciones, se advirtió explícitamente en las entrevistas a los técnicos del Programa:

“Desde el Municipio, tuvimos que salir a buscar recursos humanos, en particular de la UNCuyo, para que nos ayudaran a medir eso que veíamos que trascendía a las herramientas y las maquinarias, que estaba en los vínculos que se habían generado y que provocaba que la gente estuviera más contenida con sus pares, que llevaran adelante proyectos colectivos que impactaban positivamente en su bienestar, mejorando significativamente sus condiciones de vida y su acceso al mercado” (Entrevista a Técnica del Programa, agosto de 2018).

La perspectiva teórica de abordaje sienta sus bases en Pierre Bourdieu (2011), mientras que, desde el punto de vista metodológico se consideraron otros trabajos más locales y recientes, que han vinculado programas y políticas públicas de intervención territorial con el fortalecimiento y la visibilidad del capital social en el territorio.

Siguiendo la lógica expresada por el Centro de Estudios de Estado y Sociedad¹⁰ (CEDES) en el marco del Diagnóstico sobre la Contribución del PRODERNEA al Capital Social de los Actores, sus Organizaciones y Comunidades (2007), es importante reconocer el potencial del capital social para los pequeños productores. Desde esta perspectiva, éste uno de los recursos fundamentales de los que disponen es su *organización*, riqueza que les permitirá acceder a recursos externos que aún no disponen a través de su vínculo con otras organizaciones o con instituciones del Estado. En relación al *capital social de integración*, se manifiesta a nivel *micro*, en las relaciones intragrupal es decir, al interior de los grupos asociativos e involucra propiedades como el nivel de participación en las experiencias asociativas, las formas de constitución de los grupos, sus trayectorias y funcionamiento. Mientras mayor sea el capital social de integración, mayor será el sentido de pertenencia, identidad de los miembros del grupo, como así también los intereses comunes, y en consecuencia se reducirán los riesgos de fracaso de la organización. El *capital social de conexión* refiere al nivel *meso*, en las relaciones intergrupales, y reconoce los vínculos que las organizaciones han establecido con otras similares, ya sean cooperativas, otras asociaciones de productores, etc., incluyendo relaciones socio-productivas que faciliten el acceso a otros recursos, otros mercados, otras tecnologías, etc. El *capital social de sinergia o enlace* responde al nivel *macro*, en la medida en que pone en valor los vínculos de tipo vertical que se establecen entre los grupos asociativos y las instituciones públicas y privadas que les brindan recursos financieros y servicios (CEDES, 2007).

Veamos a continuación, un análisis de estas dimensiones en los casos abordados en el Municipio de Maipú desde el estudio de los vínculos e interrelaciones en y entre los grupos

¹⁰ CEDES fue fundado en julio de 1975 como una organización civil sin fines de lucro. Desarrolla actividades de investigación en ciencias sociales, formación de recursos humanos y asistencia técnica. CEDES se financia con los aportes de sus investigadores, el aporte institucional del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva, y los ingresos provenientes de su [Programa de Gestión, Monitoreo y Evaluación](http://www.cedes.org/cedes_new/index.php/category/areas/). Recuperado de: http://www.cedes.org/cedes_new/index.php/category/areas/

asociativos y con las instituciones involucradas en los programas de Asociativismo Rural y el PAR Productivo Rural desde el 2010 hasta el 2018.

4.5.2. El capital social de sinergia o de enlace y el capital político y territorial en el Programa de Asociativismo Rural.

El análisis de las entrevistas permitió reconocer una gran fortaleza del Programa, que fue la convocatoria a otras instituciones que venían trabajando en territorio, con estrategias que de una forma u otra tendían a fortalecer a los pequeños y medianos productores rurales de Maipú. En este sentido, el diálogo y las relaciones de confianza existentes entre los técnicos de diversos programas correspondientes a diferentes instituciones, fue fundamental para el trabajo colaborativo y el logro de mejores resultados. Para los técnicos del programa se conformó un verdadero trabajo en red con otras instituciones, en muchos de los casos, los vínculos fueron cercanos y lograron trabajar en forma colaborativa con determinadas asociaciones, garantizando una gran presencia territorial.

En otros casos, la fluida circulación de la información sobre diferentes beneficios (capacitaciones, subsidios, convocatorias para proyectos con financiamiento para la compra de herramientas, creación de infraestructura, accesos a diversas líneas de crédito, etc.) les permitió a las asociaciones acceder a diferentes programas de instituciones con menor intervención territorial y constituyó en sí mismo un importante aporte al fortalecimiento del *capital social*. En este sentido, los relatos de los miembros del equipo técnico del municipio, lo hacen visible:

“En su momento teníamos todo un sistema de mesa institucional con diferentes organizaciones, estaba ISCAMEN, el Gobierno de Mendoza con la Dirección de Contingencias Climáticas, había más instituciones, nos reuníamos y coordinábamos acciones en el territorio para no superponernos. Por ejemplo, venían del IDR y te decían: ‘estamos visitando a los productores de Los Álamos, bueno los vamos a ver toda la semana’ y bueno, cada 15 días íbamos nosotros. Y tal vez los del INTA te proponían: ‘armemos algo juntos con el Programa de Cambio Rural’ y ellos potenciaban con un técnico más’. Por su parte, los del ISCAMEN te comentaban: ‘podríamos hacer un trabajito de buenas prácticas agrícolas con los productores olivícolas’, y bueno íbamos armando proyectos y andaban muy bien porque era una coordinación interinstitucional e interdisciplinaria que potenciaba considerablemente los recursos disponibles” (Entrevista a Técnico del Programa de Asociativismo Rural del Municipio de Maipú, setiembre de 2018).

Una vez iniciadas las acciones del Programa de Asociativismo Rural, se comenzó a advertir las ventajas de las acciones coordinadas entre las diferentes instituciones con llegada al territorio. Las diferentes instituciones comenzaron a trabajar con metas comunes, muchas de ellas consensuadas, disminuyendo cada vez más la superposición de acciones y atendiendo a nuevas necesidades que se dieron a conocer mediante los diagnósticos participativos. El gráfico n° 5 muestra el trabajo en red, en particular la vinculación del Programa con otros programas correspondientes a instituciones de orden nacional y provincial.

Sin perjuicio de ello, y a pesar de la existencia de importantes acuerdos entre las instituciones, cabe reconocer que no todas tenían el mismo poder político ni el mismo poder territorial. Siguiendo el posicionamiento de Bourdieu (1986, 1992) en cuanto a las tensiones en las relaciones de poder en el contexto del análisis del capital social, quienes detentan ciertas formas de capital, se disputan el poder en el territorio. Tal como plantea Dalmasso (2014) “no todas poseen la misma posición dentro del campo, pues algunas son quienes establecen cómo se tiene acceso a los recursos públicos, quiénes pueden hacerlo y bajo qué condiciones (participativas, asociativas)” (p.71). Estas instituciones se apropian del poder político al interior de las instituciones del Estado y ocupan una posición dominante en el campo de estudio, cuestión que se ve incrementada por la posesión de los recursos económicos y la definición de las reglas de juego mediante la imposición de ciertas condiciones para acceder a los beneficios, como la pertenencia a la agricultura familiar y a alguna forma asociativa como productor agrario. La mayor parte de las instituciones, predominantemente de orden públicas, aunque con la presencia de algunas privadas, tenían una modalidad de intervención territorial a través de *grupos asociativos* dado que el acceso a subsidios, créditos, capacitación y ciertos servicios, mediante programas provinciales y nacionales dependía de que los pequeños productores estuviesen enmarcados en alguna estructura asociativa.

Siguiendo a Dalmasso (2014), considerando el *capital político y el económico*, existían actores dominantes- las instituciones públicas y privadas ejecutoras de programas-, y subordinados – los pequeños productores familiares o pequeños productores que se encontraban en situación desventajosa. Estos últimos dependían de los recursos públicos disponibles por tener menor capacidad de decisión en el mercado de los productos que comercializaban, por tener pequeña escala de producción, por estar descapitalizados, tener escaso acceso a las líneas de créditos y subsidios. En este contexto la única opción disponible para acceder a dichos recursos, es la generación de agrupaciones, asociaciones o cooperativas.

El Municipio de Maipú ha tenido también, una posición dominante, en parte por los recursos financieros que posee - aunque comparativamente menores en relación a otras instituciones y niveles de gobierno-, pero sobre todo por el poder político y territorial que ha detentado y que ha disputado con otras instituciones. Las entrevistas con técnicos del programa de Asociativismo Rural muestran claramente las tensiones entre las diferentes instituciones en cuanto a la captación de grupos asociativos y con capacidad de organización y liderazgo:

“No es fácil en un mundo lleno de mezquindades, de política partidaria egoísta, de instituciones enfermas, donde quizás el INTA dice: “los productores son míos y no los comparto con la Secretaría de Agricultura Familiar” o donde el IDR se queja diciendo: “nosotros armamos la asociación, y la absorbió el INTA. A veces se convierte en una lucha por el poder” (Entrevista a Técnica del Programa de Asociativismo Rural, 2018).

Dalmaso (2014) reconoce la existencia de un *capital territorial* que conserva el Municipio de Maipú, al que identifica como un *capital político* que es movilizado en principio por las delegaciones municipales presentes en los distritos y luego por las acciones de los técnicos del programa, quienes son los puentes de conexión entre los productores y las instituciones. Los miembros de los equipos técnicos de la UNCuyo advirtieron en las entrevistas que la “estructura territorial” la maneja el municipio:

“La Universidad no puede caer en paracaídas a la localidad sin la conexión y la coordinación del municipio, es él el que nos “abre las tranqueras de las fincas”, porque ya existen vínculos de confianza que son fundamentales” (Entrevista a Socióloga que formó parte de los Programas de I+D de la UNCuyo, setiembre de 2008).

Es pertinente entonces rescatar el rol del Municipio, que detenta como dijimos, un gran poder *político y territorial* en la medida en que ejerce el rol de nexo entre la oferta de recursos del Estado- subsidios, créditos, capacitaciones- con los destinatarios de los mismos, aprovechando y poniendo en valor su capital social- a través de los contactos interinstitucionales y de los propios técnicos- y su capital político- mediante el manejo fluido de la estructura territorial en las localidades. Es decir, se plantea al municipio de Maipú en su rol de actor primordial en los procesos de desarrollo local y aprovechamiento del *capital social*, porque además de generar políticas públicas en la escala local, es un potente intermediario de una gran variedad de instituciones e instrumentos de políticas públicas, con una importante llegada territorial con mediaciones políticas y operativas fundamentales. De esta manera, la información que manejaban ciertas áreas del municipio de Maipú era de gran valor para poder acceder al territorio. Este es el caso de los nombres y datos de contacto de los principales referentes de cada una de las instituciones, como así también de las diferentes agrupaciones locales, su situación organizativa y en relación al fisco, su localización espacial, entre otros datos. De allí que, cualquier programa nacional o provincial vinculado a los pequeños y medianos productores rurales, que se debía implementar en el territorio de Maipú, tenía que gestionarse necesariamente a través del Programa de Asociativismo Rural.

En este contexto, es posible reconocer que el *campo* está definido de manera relacional y que cada actor institucional desarrolla estrategias de acuerdo a su posición en las redes de vinculación existentes. Para Dalmaso (2014) “los productores se incorporan a las reglas del juego del campo político movilizándolo su *capital social*, para movilizar capital político y cultural que les permita posicionarse mejor en el campo, y así apropiarse de los recursos” (p.73). En coincidencia con esta autora, el programa de Asociativismo Rural también permitió generar *capital político* en los grupos asociativos conformados, en la medida en que logró posicionarlos de manera diferenciada dentro del *campo político* y mediante ello, mejorar sus condiciones de vida.

Como puede observarse en la figura 15, hay instituciones que tuvieron una mayor presencia territorial en Maipú y en particular en los distritos del Este de Maipú, los más rurales, permaneciendo además por más tiempo en relación con el programa y en particular con las asociaciones y sus productores y familias.

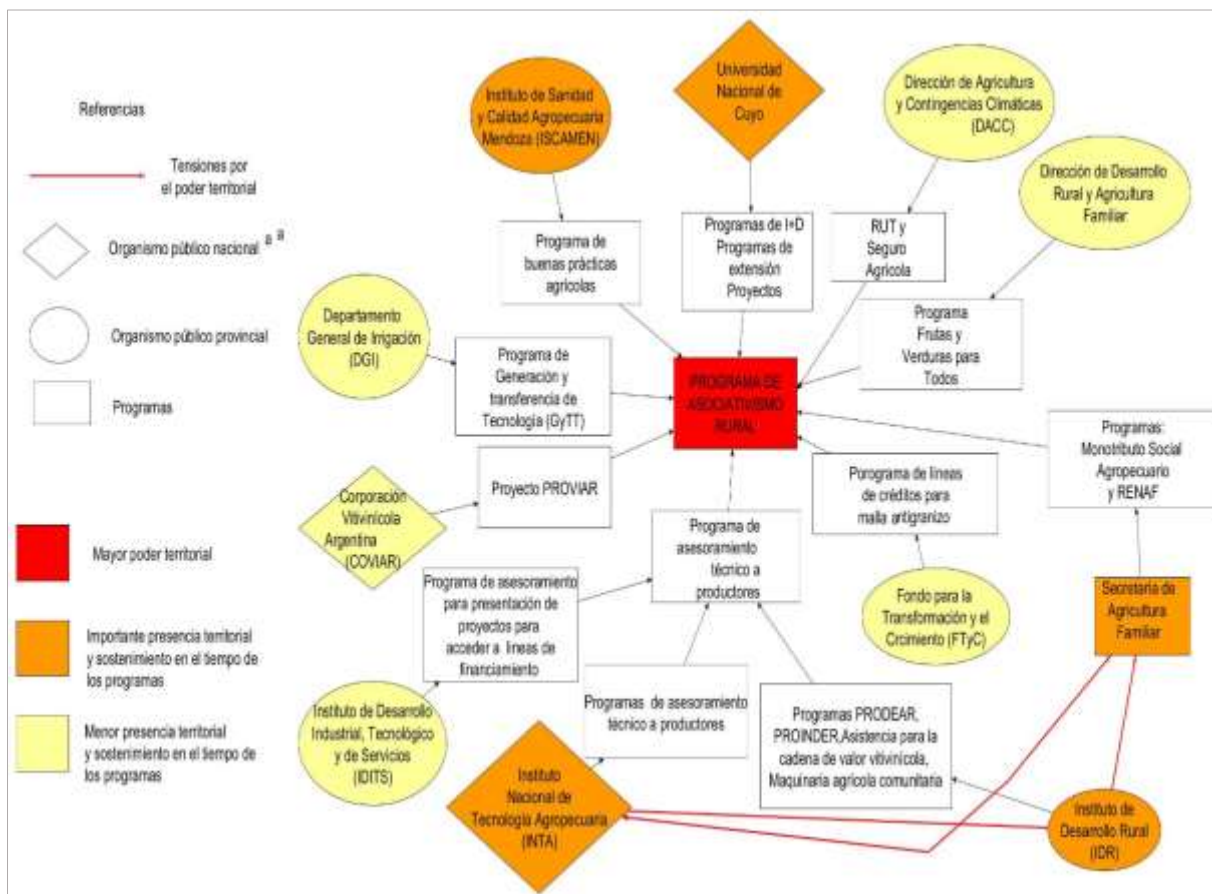


Figura 15. Redes interinstitucionales del Programa de Asociativismo Rural del Municipio de Maipú. 2010-2019

Fuente: Autoría propia sobre la base del análisis de entrevistas

Se trata de la Universidad Nacional de Cuyo, la Secretaría de Agricultura familiar y el INTA, como instituciones de orden nacional. Las instituciones con el mismo nivel de presencia territorial, pero de orden provincial fueron el Instituto de Sanidad y Calidad Agropecuaria (ISCAMEN) y el Instituto de Desarrollo Rural (IDR). Es importante su identificación, porque es con estas instituciones, con las que se generó una *Mesa Local para el Desarrollo Rural* entre los años 2012 y 2013. El Municipio de Maipú, a través del Programa de Asociativismo Rural, ha detentado el mayor poder territorial por su conocimiento de la “estructura territorial”. Otro lugar importante, ocuparon la Secretaría de Agricultura Familiar, Instituto de Desarrollo Rural (IDR) y el Instituto de Tecnología Agropecuaria (INTA), instituciones que se hallan en pugna por la captación de grupos de productores asociados. En las entrevistas a funcionarios y referentes técnicos del Municipio de Maipú, se menciona la importancia de la articulación entre diferentes

instituciones públicas a través del desarrollo de *mesas locales de desarrollo rural*. Éstas surgieron en nuestro país entre el año 2012 y el 2013 bajo el convencimiento de que para mejorar la calidad de vida de los habitantes rurales era necesario, entre otras cosas, brindar mayor participación y protagonismo a los actores sociales que habitan y producen la ruralidad.

Para ello los gobiernos provinciales y locales, con apoyo del gobierno nacional, promovieron espacios de diálogo entre las organizaciones de la ruralidad y las diferentes instituciones del Estado. Se constituyeron entonces, espacios de trabajo para propiciar el diálogo político entre los diferentes actores locales como así también para la implementación de acciones conjuntas y articuladas de las políticas públicas para la ruralidad. La Unidad para el Cambio Rural¹¹ (UCAR) del antiguo Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca, hoy transformado en Secretaría, apoyó la consolidación y el desarrollo de las mesas, junto al acompañamiento de las provincias para mejorar el funcionamiento de estos espacios.

Siguiendo a Ciccolella (2016), en las mesas de desarrollo rural organizadas en diferentes provincias argentinas, participaron organizaciones de productores y productoras, de trabajadores/as rurales, representantes de distintas áreas de gobierno y de los equipos técnicos de los programas y proyectos de desarrollo cuya ejecución coordinaba la UCAR, también diversas organizaciones no gubernamentales y otras asociaciones civiles con incumbencia en la cuestión rural.

En el caso concreto de la Provincia de Mendoza, estas mesas fueron definidas como espacios de construcción, consolidación y articulación de la política pública mediante la participación activa de las instituciones públicas vinculadas y comprometidas con la ruralidad. Durante el 2013 se desarrollaron *mesas locales de desarrollo rural* en diferentes puntos de la provincia. En Maipú, durante ese año se llevaron a la práctica tres mesas locales de desarrollo rural, en marzo, abril y otra en mayo. En estas instancias de diálogo estuvieron presentes representantes del Municipio de Maipú, especialmente del Programa de Asociativismo Rural y de la Dirección de Empleo, referentes de la Subsecretaría de Agricultura Familiar, del INTA, del IDR, del ISCAMEN, de la Dirección de Agricultura y Contingencias Climáticas (DACC), Departamento General de Irrigación, Defensa Civil y del Programa I+D de la UNCuyo. Para este trabajo, fue posible acceder a las actas labradas en ocasión de estas reuniones. A pesar de las tensiones antedichas vinculadas fundamentalmente al *poder político - territorial*, la necesidad -por parte del

¹¹ La UCAR tiene por misión la coordinación de todos los programas y proyectos cofinanciados total o parcialmente con recursos externos ejecutados en la jurisdicción del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca (MAGyP). Los objetivos de dichos programas y proyectos cubren amplios perfiles de la inversión pública para el desarrollo, desde la infraestructura y los servicios necesarios para la producción a la mejora de las condiciones de vida de los pobladores rurales de ambos sexos, pasando por el fortalecimiento de las instituciones rurales públicas o privadas y el incremento de la competitividad sectorial agropecuaria. Recuperado de: <http://www.fao.org/family-farming/detail/es/c/318235/>

municipio- de contar con más recursos financieros y humanos, fue un factor importante para unir esfuerzos en el marco de estas mesas de desarrollo rural.



Mesa local de Desarrollo Rural en Maipú. Abril de 2013

Fuente: Mesas Locales de Desarrollo Rural. Gobierno de Mendoza. Recuperado de:
<http://www.mesarural.mendoza.gov.ar/index.php/maipu/31-maipu-abril-2013>

De manera reiterada aparecía el rol protagonista del municipio en la construcción de redes de relacionamiento entre las instituciones involucradas con el Programa de Asociativismo Rural, entre las cuales se ha desarrollado una estrategia de “acompañamiento conjunto” de los pequeños productores rurales. Se han constituido entonces las redes interinstitucionales como potenciadoras y movilizadoras de *capital social y político- territorial*. El alcance del *capital social de sinergia o enlace* fue expresado por varios de los productores entrevistados:

“Acá en Los Álamos la gente del municipio y los técnicos de otras instituciones como el INTA, el ISCAMEN, el IDR y otros más, nos ayudaron mucho a organizarnos, con ellos armamos el invernadero y también algunos productores pudimos colocar la malla antigranizo, solos no hubiéramos podido” (Entrevista a productor hortícola del Grupo Los Álamos, octubre de 2018).

Este tipo de capital fue fundamental también en la resolución de problemas vinculados a la insuficiencia de recursos financieros disponibles para el PAR Productivo Rural. El Programa de Presupuesto Participativo de la Municipalidad de Maipú orientado a la producción rural (PAR Rural) tenía un monto acotado para la ejecución de no más de tres proyectos de todos los que presentaban anualmente. Anualmente, quedaban varios proyectos sin financiamiento. En este contexto tomaron protagonismo las diferentes líneas de créditos o de subsidios que provenían de diferentes programas nacionales o provinciales y habitualmente que fueron gestionadas por varias de las instituciones presentes en las mesas locales de desarrollo rural. Los integrantes del Programa de Asociativismo Rural, por sus fluidos vínculos con las restantes instituciones presentes en el territorio, gestionaban el acceso a diversos recursos económicos que se hallaban disponibles. De esta manera se hizo posible la concreción de diversos proyectos productivos en los ámbitos rurales de Maipú, que no se hubieran llevado a la práctica de no existir estas

relaciones interinstitucionales. Las entrevistas esclarecen con ejemplos concretos dicha situación:

“Uno de los proyectos presentados por los frutihortícolas de Beltrán era la colocación en la finca de una cámara frigorífica, esto les permitía a ellos cosechar tal día y mantener la producción en buen estado, una semana o unos días más, para evitar saturar el mercado. Para obtener la cámara frigorífica, hicimos la articulación con el INTA, que había tenido a través de nación una línea de créditos para proyectos especiales.” (Entrevista a Referente Técnica del Programa de Asociativismo Rural, setiembre de 2018).

Cabe aclarar que las instituciones que conformaron la *Red y Mesa Local de Desarrollo Rural*, ampliaron su espectro de acción hacia otras necesidades detectadas en los diagnósticos y en las reuniones de las agrupaciones de productores. En este sentido, ante demandas vinculadas a luminarias y agua potable, especialmente en la zona norte de los distritos del Este, donde se reconocieron importantes carencias de infraestructura, se continuó trabajando con la comunidad organizada en la gestión de estas obras, por lo cual se ha colaborado en la conexión de los grupos con el PAR Vecindario y con la Secretaría de Infraestructura y Servicios.

La presencia en el territorio de los integrantes del equipo de Asociativismo Rural, y su estímulo a la participación ciudadana, les permitió advertir la existencia de múltiples necesidades de las familias, que excedían ampliamente lo meramente productivo. Es por ello que, en este contexto, el programa se estableció como principal nexo entre la comunidad y las diferentes áreas de gobierno del Municipio, pero también han generado conexiones con otras jurisdicciones, en este caso del Gobierno Provincial para llegar a dar respuesta a las necesidades expresadas. Un trabajo sistemático realizó de modo conjunto entre el Programa de Asociativismo Rural con el Área de la Mujer, que dependía del Departamento de Familia y Género, a cargo de la Subdirección de Desarrollo Humano y Familia, cuestión que amerita un análisis profundo en un próximo apartado.

4.5.3. El capital social de conexión o puente en el nivel meso, de integración o unión en el nivel micro y el capital cultural al interior del Programa de Asociativismo Rural

Las organizaciones formales e informales en las que participaron los sectores de la agricultura familiar y productores pequeños de los distritos del Este, solían padecer de debilidad interna y de una baja conexión entre ellas, así como con las organizaciones de otros sectores sociales. Los lineamientos del Programa de Asociativismo contemplaron dentro de sus metas y en sus nueve años de implementación, desarrollar ambas capacidades, aunque se advirtió que los logros fueron claramente menos auspiciosos que lo que se había planteado en sus inicios, a nivel de objetivos.

Con respecto a la potenciación del *capital social de conexión o puente en la meso escala de análisis*, es decir, el desarrollo de vínculos de los grupos con otras organizaciones y con redes socioproductivas, la recolección de datos mediante instrumentos cualitativos nos permitió reconocer una serie de acciones para su desarrollo. Entre ellas podemos advertir el

acompañamiento en la organización y en la integración al grupo de Los Álamos y Renacer para la venta en el *Programa de Verdura para Todos*. En ese caso, se centralizaron los esfuerzos para que dos organizaciones de productores hortícolas trabajaran mancomunadamente con un fin común, la vinculación sin intermediarios entre productores y consumidores para la venta de bolsones de verdura a precios justos.

El Programa de comercialización directa fruta y *verdura para todos*, fue coordinado por el Ministerio de Agroindustria y Tecnología a través de la Subsecretaría de Agricultura, Ganadería y Alimentos y de la puesta en marcha participaron la Mesa Provincial de Desarrollo Rural y la Subsecretaría de Agricultura Familiar de la Nación, y se desarrolló fundamentalmente entre el 2012 y el 2014.

La intencionalidad de este programa, junto con otros como el de *Pescado para todos* y *Pan para todos*, era la de vincular sin intermediarios, a productores y consumidores, mediante el comercio justo de productos básicos de alimentación. Los operativos de venta en la provincia de Mendoza se desarrollaron mediante un circuito previamente establecido en los Departamentos del Área Metropolitana de Mendoza y en otras zonas de la provincia (De la Rosa, 2014).

Esta iniciativa se logró mediante la firma de acuerdos con municipios, instituciones públicas provinciales y nacionales, sindicatos y organizaciones sociales, de ahí, probablemente deviene su mayor riqueza. Otra de las estrategias encontradas fue la vinculación que realizaba el municipio entre productores y compradores de Maipú:

“El Municipio tiene una lista con los datos de nosotros, los productores, con dirección y teléfono y se las entregan a las bodegas de Maipú para que nos contactaran, y así fue, me llamaron de la Bodega La Añorada y me ofrecieron una base de precio para la uva. Yo les pregunté a los muchachos del municipio, porque viste que ha habido casos de estafas a los productores, y me dijeron: ‘sí, son confiables, son buena gente, vendele’. Las relaciones con el Municipio nos han sido favorables, de eso estoy seguro” (Entrevista a productor del Grupo Santa Blanca y ASBAM, octubre de 2018).

Otra de las cuestiones que ha tendido a generar *capital de conexión o puente*, es el artículo 2 del Reglamento correspondiente al PAR Productivo rural, que indica que “no podrán participar del programa todos aquellos vecinos o asociaciones o cooperativas que hayan resultado ganadores en dos ediciones consecutivas” (Reglamento PAR Productivo Rural 2018, p.2). Esta situación generó alianzas estratégicas entre los diferentes grupos organizados, tal como nos lo permiten comprender los relatos:

“Como los grupos no se pueden presentar con proyectos para el PAR Productivo Rural en dos años seguidos, es común que nos apoyemos mutuamente en años alternados. Eso hacemos nosotros, entre los grupos Santa Blanca y Santa Blanca Jóvenes” (Entrevista a referente del Grupo Santa Blanca, octubre de 2018).

Como se advierte, la conexión de tipo intergrupo con actores externos, fue propiciada en todos los casos por el Programa. Indiscutiblemente, en lo que respecta a este tipo de capital social, hay

una clara dependencia aún del acompañamiento por los técnicos e instituciones, por lo que requieren de un fortalecimiento de las capacidades asociadas a los vínculos externos que se sostenga en el tiempo. Probablemente este tipo de capital social no se hallaba desarrollado de manera tan importante como el *capital de enlace o sinergia*, debido a que no ha sido ésta una de las metas fundamentales planteadas por el programa, por lo cual los logros en este sentido se muestran como incipientes. Es posible que uno de los aspectos a fortalecer en este sentido tenga que ver con la generación de puentes, vínculos, redes sociales, alianzas, espacios de encuentro de los grupos asociativos con otras organizaciones no gubernamentales, empresas, cooperativas, etc.

Mención aparte merece el *capital social de integración* o de *unión en la micro escala de análisis*, que responde al funcionamiento al interior de los grupos. Como ya se mencionó, el crecimiento de los grupos formalizados ha sido importante. Sin embargo, pudo detectar a través de las entrevistas que las reuniones que se realizaban al interior de los grupos por fuera de la presencia del programa eran poco frecuentes, aunque mantenían una comunicación fluida por medios virtuales como grupos de WhatsApp. Un menor porcentaje de personas jurídicas que formaban parte del Programa de Asociativismo Rural, se reunía periódicamente de manera autónoma y autoconvocada, teniendo estos, mecanismos independientes de toma de decisiones, como era el caso de las Cooperativas de Trabajo Galaxi y FEBE y de la Cooperativa Vitivinícola Fray Luis Beltrán.

En la mayoría de los casos, las relaciones de proximidad y de confianza forjaron sus bases en el conocimiento personal por vínculos de vecindad o de parentesco. Si bien esto constituía una fortaleza porque existían vínculos de familiaridad, amistad, libertad de expresión, compañerismo, cordialidad y confianza muy fuertes y era difícil que ocurriera la disolución de los grupos asociativos, por otra parte, reducía considerablemente la vinculación de los grupos con las redes locales, porque no era común la apertura de las asociaciones a personas ajenas a estos vínculos. Tales relaciones se advierten claramente en los relatos:

“... para la formación de los grupos se les ha dado libertad a los participantes, el programa no fuerza nada, porque una fortaleza está en que los productores sienten seguridad estando entre pares, es común que se convoquen entre familiares que viven cerca y entre vecinos. Sin embargo, nos encontramos en dificultades cuando intentamos conectar a otro productor, ajeno a estas relaciones sociales de mayor intimidad como la vecindad o la familiaridad, puesto que, si bien no se manifiesta abiertamente el rechazo, hay actitudes de desconfianza, susceptibilidades y entredichos” (Entrevista a referente técnica del Programa de Asociativismo Rural, setiembre de 2018).

Es interesante destacar que el Programa de Asociativismo Rural estimuló el trabajo en equipo. Así, por ejemplo, al interior de los grupos, la asignación de recursos económicos para la adquisición de infraestructura como malla antigranizo o invernaderos, tuvo una contraparte de mano de obra que debió ser aportada por la asociación, así es que en el caso del grupo de Los

Álamos y el de Santa Blanca Jóvenes, los integrantes debieron participar de manera colaborativa en la construcción y colocación de los mismos. Esta situación favoreció la organización colectiva de los trabajos. El Programa puso en valor los conocimientos y habilidades que cada miembro podía aportar al grupo.

Siguiendo a Mielgo (2005) la conformación de grupos asociativos permite sumar las potencialidades y fortalezas de sus miembros, a la vez que superar sus debilidades, mediante la articulación de actividades o funciones como la producción, la industrialización o incorporación de valor agregado, logística y la incorporación de tecnología, equipamiento e infraestructura. Por otra parte, es posible superar los problemas de escala de producción, que afectan de manera contundente a los pequeños productores rurales.

En la búsqueda de representación interna de las diferentes formas asociativas, se reconoció en los mismos integrantes la necesidad de proyectarse como grupo al futuro, creciendo en conocimiento mutuo, solidaridad, compañerismo, cooperación y otros rasgos propuestos por Luis Razeto (1993) en su “factor C” (Altschuler y Mutuberría Lazarini, 2016).



Talleres teórico-prácticos de instalación de malla antigranizo en Maipú
Fuente: Archivo del Programa de Asociativismo Rural. Municipalidad de Maipú

Estas nuevas relaciones intra grupo han convergido en intereses comunes en la mayoría de los casos:

“No hubiéramos logrado todo lo que adquirimos sin el aporte de muchas personas en el grupo. Lo que aprendía uno luego lo compartía con los demás. Trabajando de manera individual, nunca hubiéramos alcanzado lo que hoy tenemos” (Entrevista al Presidente de la Asociación Santa Blanca de Productores de Maipú, agosto de 2018).

Los vínculos grupales y la movilización de sus relaciones familiares, de vecindad o de amistad, y la participación de los integrantes de los grupos, fueron fundamentales para la resolución de problemas y la consecución de acciones grupales.

Las características que se congregan en el *Factor C* de Luis Razeto, se expresaron de manera exacerbada en las colectividades que estaban organizados en alguna iglesia evangélica, en

donde el conocimiento mutuo, la solidaridad, el compañerismo y la cooperación se ponían de manifiesto en las actividades productivas y en el acceso a beneficios colectivos.

El trabajo colaborativo en las fincas era un indicador fundamental del nivel de fortalecimiento del *capital de integración o de unión*, en un contexto de conocimiento mutuo, de autorreconocimiento, de organización y solidaridad que se produjo especialmente al interior de las iglesias evangélicas, en donde se negociaba la conducción de las tareas grupales:

“Después de las asambleas evangélicas, nos juntamos con nuestras familias y vemos cómo vamos a seguir con los trabajos. Por ejemplo, si hay que sembrar, uno o dos días lo hacemos en una de las fincas y luego vamos a otra y así vamos trabajando en comunidad” (Entrevista a joven productor del grupo Los Álamos, setiembre de 2018).

El incremento del *capital cultural* también ha sido objeto de análisis en este trabajo, desde la puesta en valor de los nuevos conocimientos técnicos sobre la producción, sobre la organización grupal, sobre las instituciones que brindan financiamiento y conocimiento, sobre las posibilidades de visibilización del grupo en diferentes ámbitos, sobre la autoconsideración de los integrantes como sujetos de derechos en el marco de las políticas públicas, entre otros. Para los integrantes de las asociaciones, los cambios fueron claramente favorables y reconocidos en las entrevistas por los propios miembros de los grupos:

“La verdad es que no sabíamos qué puertas golpear, desde que empezamos a trabajar con la gente de asociativismo rural de la Municipalidad las cosas cambiaron. Una vez que comprendimos cómo es el acceso a los programas que vienen de nación o de la provincia, ya todo fue más fácil” (Entrevista a Miembro fundador de la Asociación Pedregal Norte, diciembre de 2018).

En este trabajo encontramos, además, que el incremento de este *capital cultural* trajo como consecuencia el desarrollo del *capital político* de los grupos asociativos, como un tipo de capital social que habilita a sus poseedores a acceder a bienes y servicios públicos (Dalmasso, 2014). En este sentido, mediante el trabajo conjunto con el programa de asociativismo rural, los diferentes grupos organizados comenzaron a incrementar su poder en relación al acceso a subsidios, las posibilidades de capacitaciones, las regulaciones de los programas que ejecuta el estado en sus diferentes jurisdicciones, entre otros. En este trabajo ponemos a la luz, las desigualdades entre los grupos de productores asociados respecto de los que no lo estaban, detentando aquéllos mucho más poder político que los pequeños productores atomizados o no asociados.

4.6. El Programa de Asociativismo Rural en Maipú y su vinculación directa con el Programa PAR Productivo Rural: las contradicciones del capital simbólico y político

El PAR Productivo Rural es una de las modalidades más recientes del Programa de Presupuesto Participativo que desarrolla el Municipio de Maipú, el cual abordamos en distintos apartados de este trabajo (ver cuadro 2 en Apéndice). Este programa está íntimamente vinculado al Programa

de Asociativismo Rural y fue creado en el marco del mismo, con el objetivo de dar lugar a las necesidades económicas de las organizaciones formales de productores y trabajadores que desarrollaban actividades productivas en las zonas rurales del departamento. Esta modalidad se ha implementado de manera ininterrumpida desde el año 2013 y, a partir de ese año, una parte del presupuesto municipal comenzó a ser destinado a los proyectos presentados por los pequeños productores rurales asociados. Cabe destacar, además, que el programa surgió seis años después del nacimiento del Programa PAR, como consecuencia del acercamiento de los habitantes de los distritos rurales hacia el municipio, en el marco de las asambleas PAR y de la expresión de sus necesidades, no solamente en lo que respecta a lo productivo, sino a servicios e infraestructura básica.

Los pequeños productores rurales tenían menos posibilidades que los habitantes de zonas urbanas de ganar proyectos porque tenían un nivel de asistencia menor a las asambleas PAR, lograban convocar a un número más reducido de personas para la emisión de votos de sus proyectos, en síntesis, se hallaban en una situación de desventaja con respecto a los ciudadanos de las zonas urbanas. Estas desventajas fueron detectadas por los miembros del Programa, razón por la cual comenzaron a gestionar un PAR especialmente planificado para los habitantes rurales asociados.

Según el reglamento publicado por el municipio de Maipú para acceder a este instrumento en la edición 2018, el objetivo central del programa PAR Productivo Rural, era “estimular el asociativismo de los productores rurales presentando proyectos comunes y de uso comunitario que tienden a capitalizar a las organizaciones y promover el Desarrollo Local y Rural Sustentable del departamento de Maipú a través de las inversiones comunitarias” (Reglamento PAR Productivo Rural, 2018, p.1). El reglamento indicaba que la asociatividad debía estar debidamente acreditada para poder participar, de modo que se contemplaban solamente los proyectos presentados por “personas jurídicas del sector agropecuario, como cooperativas, mutuales, asociaciones civiles, organizaciones de microcrédito, organizaciones campesinas y organizaciones de culturas originarias” (Reglamento PAR Productivo Rural, 2018, p.1). En este sentido, se comenzó a generar un vínculo de dependencia entre los productores rurales que no se hallaban en un esquema de asociativismo y el Programa de Asociativismo Rural, dado que éste brindaba un acompañamiento considerable en los largos caminos burocráticos para la tramitación de la personería jurídica primero, y luego, para la presentación de los correspondientes proyectos productivos que concursaron para acceder al correspondiente financiamiento.

El PAR Productivo Rural ha contemplado la presentación de proyectos productivos destinados fundamentalmente a la adquisición de maquinarias, herramientas o infraestructura de uso comunitario. En muchas ocasiones el PAR se ha constituido como un excelente complemento de los proyectos financiados por otras instituciones del sector, siempre y cuando fueran viables

técnicamente. En lo que se refiere a la compra de insumos como semillas o combustible, estos no debían superar el 20% del monto de dinero asignado al proyecto (Reglamento PAR Productivo Rural, 2018). El PAR Productivo Rural se enfocó desde sus inicios en que los grupos organizados lograran incorporar tecnología, esperando que pudieran mejorar en calidad y productividad y bajar costos a través de la modernización.

En lo que respecta a estructura de funcionamiento, existía un equipo técnico responsable conformado por funcionarios y profesionales del municipio, responsables de realizar el análisis de factibilidad técnica, legal, social y presupuestaria de los proyectos. Este equipo fue el encargado de evaluar los proyectos presentados, los cuales podrían clasificarse en viables, no viables o no ejecutables. Cabe destacar que los miembros del equipo PAR Productivo Rural coincidían exactamente con los integrantes del equipo técnico municipal del Programa de Asociativismo Rural, por lo que se dio una sincronización muy importante entre las acciones de ambos programas, a la vez que existieron relaciones de *poder de tipo simbólico* o no explícitas y subyacentes entre los miembros del programa de Asociativismo Rural y los productores. Tal es así que, desde la creación del Programa de Asociativismo Rural hemos advertido una clara coincidencia entre las diferentes personas jurídicas que han surgido bajo la tutela del programa de asociativismo rural y las que, en diferentes ediciones del PAR Productivo Rural resultaron ganadoras y acreedoras del financiamiento solicitado. Tal es así que todos los grupos que concursaron por el acceso al recurso financiero disponible, son producto de los talleres, asesoramiento, capacitaciones, desarrolladas por el equipo técnico del Programa de Asociativismo Rural.

Un análisis más profundo nos permitió reconocer las diversas aristas en los procesos de presentación de proyectos para acceder a esta porción del presupuesto municipal. Si bien resultó auspicioso el incansable trabajo territorial que desarrolló el equipo técnico del Programa, con una gran cantidad de estrategias que intentaron dar soluciones estructurales a las problemáticas de los grupos asociativos, por otra parte, los productores que poseían otro tipo de organización y gestionaban la satisfacción de sus necesidades por fuera del municipio, tenían menor probabilidad de acceder a los beneficios del PAR Productivo Rural. Entendemos que esto sucedió por dos motivos fundamentales: porque los productores que estaban desvinculados del municipio no accedían a la información necesaria para la presentación de proyectos y por lo tanto las propuestas que presentaban tenían carencias o errores, o por razones de animosidades y diferencias político- partidarias con la gestión municipal.

Si bien en este capítulo hemos hecho hincapié en las asociaciones de productores que, en un alto porcentaje fueron gestadas en el marco del Programa de Asociativismo Rural, también realizamos entrevistas a pequeños productores que no formaban parte de estos esquemas asociativos, especialmente seleccionados por este rasgo específico. Se entrevistó a seis productores de menos de 10 ha, dos por cada distrito del este de Maipú. La mayor parte de estos

actores rurales residían en la zona, tres de ellos poseían implantación de viñedos como cultivo predominante, mientras que los 3 restantes cultivaban horticultura en terrenos propios o bajo la modalidad de arrendamiento. Cuando indagamos acerca de su acceso a los programas orientados a la ruralidad, obtuvimos resultados diversos en cuanto a las causas esgrimidas sobre su escasa o nula participación. Todos coincidían en que al menos alguna vez recibieron una invitación, ya sea de manera directa por algún representante del municipio o bien mediante un vecino o familiar, a los talleres participativos o a las reuniones de productores convocadas por la comuna. Solamente 3 asistieron a esas actividades, mientras que los restantes entendían que tales iniciativas participativas no les serían de utilidad o bien, manifestaron abiertamente su disconformidad con el accionar de un gobierno municipal que, según sus dichos, se había enquistado en el poder y desarrolló durante 20 años estrategias de clientelismo político mediante la capitalización política de las necesidades de la población rural. Una de las entrevistas, en este caso a un pequeño productor vitícola, nos resultó reveladora en este sentido:

“Yo tengo 72 años, he pasado por todos los gobiernos y todas las crisis. Con la crisis del 2001, la familia Bermejo se aseguró el poder, porque con su política de asistencialismo logró obtener muchísimos votos. Después, es cierto que en el campo faltaban centros de salud, escuelas y que las calles de tierra eran intransitables y que la municipalidad ha trabajado mucho para solucionar estos problemas. Pero, en el caso de los viñateros, si todos tuviéramos la posibilidad de vender la producción como se debe, es decir, a un precio razonable, y que no se lleven las ganancias los grandes, no tendríamos la necesidad de suplicar por un implemento para el tractor, unos kilos de fertilizante o unos litros de matayuyo. Pero el gobierno no toca a los grandes. Yo nunca he querido que me regalen nada y no quiero eso, pero sí me gustaría que la vitivinicultura sea más justa, que el Estado controle el accionar de los grandes oligopolios, porque así creo que se les llama, pero para eso, el gobierno no está, entonces los viñateros chicos y medianos, nunca podemos salir del pozo” (Entrevista a productor vitícola de 9 ha, junio de 2019).

De esta manera, los productores que quedaron afuera de las redes de contención del Estado, consideraban que, para los sectores populares y en este caso, los sectores de pequeños productores descapitalizados o trabajadores rurales sin tierra, el clientelismo político terminaba siendo, el dispositivo habitual que les ayudaba a resolver sus problemas de subsistencia inmediatos.

Desde la perspectiva de los *productores excluidos o autoexcluidos*, el Estado en cada uno de sus ámbitos jurisdiccionales no ha logrado cumplir con sus funciones fundamentales- haciendo hincapié en este caso en la necesidad de regulación del mercado vitivinícola-, y entonces, de alguna manera, las ha llevado a cabo de manera indirecta a través de los gobiernos locales, de una forma que le ha permitido capitalizarlo políticamente y de esta forma, generar una base electoral cautiva.

De esta manera, advertimos un prejuicio en estos actores de la ruralidad maipucina con respecto al accionar del municipio, basado en percepciones acerca del vínculo entre las áreas del municipio y los sectores populares, en donde se sospecha que muchas de las acciones concretas

planteadas por las diferentes áreas del municipio se realizan con el objetivo fundamental de ser usufructuadas en términos político – partidarios, con una clara intención electoralista. Desde la perspectiva de estos actores locales, el rechazo a las acciones clientelares y demagógicas del gobierno local en cuestión, hizo que varios productores hicieran caso omiso a las convocatorias a las reuniones publicitadas por el municipio, en muchos casos sin siquiera conocerlas. La decisión de no acercarse al municipio les ha imposibilitado el acceso a programas nacionales o provinciales destinados a los actores rurales, o bien al PAR Productivo Rural.

4.7. Los alcances diferenciales del programa de Asociativismo Rural en relación al contexto político y económico nacional

4.7.1. El programa en el período 2010-2014: la institucionalización del desarrollo rural y de la agricultura familiar a escala nacional y su impacto en Maipú

El período 2010-2014 fue el de mayor despliegue de acciones, financiamiento y afianzamiento de relaciones entre las asociaciones, las instituciones provinciales y nacionales y el municipio en cuanto al funcionamiento del Programa de Asociativismo Rural. En este período se observaron los mayores logros en lo que respecta a obtención de financiamiento para la adquisición de *insumos* como agroquímicos, semillas, herramientas e incluso la obtención de *infraestructura* como malla antigranizo, cámaras de frío y la adquisición de tractores. Las actividades de formación *para el trabajo rural* como capacitaciones fueron abundantes y se orientaron tanto a la mejora y modernización en las labores culturales, manejo de agroquímicos y plagas, como en lo que respecta a la gestión de costos, comercialización, regularización en tenencia y propiedad de la tierra, gestiones para ingresar a la economía formal, entre otras.

Por otra parte, en este mismo período, desde el Programa se les brindó a las asociaciones una serie de servicios como asesoramiento técnico en fincas, análisis de suelos, acompañamiento para el registro en el Monotributo Social Agropecuario, en el ReNAF y en el RUT.

La aplicación y análisis de entrevistas nos permitió identificar claras diferencias entre el período 2010-2014 y el 2015-2019, por el impacto en las políticas públicas orientadas hacia la agricultura familiar y los pequeños productores en función del cambio de gestión nacional y provincial. Atendiendo a la revisión bibliográfica, surgió una coincidencia importante entre lo que los técnicos y funcionarios municipales relataron y el encuadre teórico que ofrecieron algunos trabajos de investigación sobre los estilos de gestión en cuanto al desarrollo rural y la agricultura familiar en la Argentina, en los dos cortes temporales. Así, por ejemplo, Nogueira, Urcola y Lattuada (2017) abordan esta cuestión desde dos ejes fundamentales: la temporalidad y los estilos de gestión. Estos autores reconocen en el decenio 2004-2014, un período caracterizado por el diálogo político y la construcción a mediano y largo plazo de una “institucionalidad para el desarrollo rural y la agricultura familiar” (p.30). En palabras de los mismos autores, es, sin embargo, “el llamado ‘conflicto campo-gobierno’ de 2008, el que

impulsó al gobierno argentino a priorizar la agricultura familiar para contraponer y enfrentar a los planteos opositores vinculados a la agricultura empresarial (p.13). En este escenario se creó en el año 2008, la Subsecretaría de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar de la Nación, para diseñar e implementar políticas y programas destinados a las necesidades de la agricultura familiar, logrando una mayor jerarquización institucional de este sector. En septiembre de 2009 se creó el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación (MAGyP), y bajo la dependencia de la Secretaría de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar, se creó la Subsecretaría de Agricultura Familiar (SsAF) la cual, en 2014 (por Decreto del Poder Ejecutivo Nacional N° 1030/14), se jerarquizó transformándose en Secretaría de Agricultura Familiar (SAF) (Nogueira et al., 2017).

Otro de los hitos fundamentales en este período se refiere a la sanción de la ley N°: 27.118 de “Reparación Histórica de la Agricultura Familiar para la construcción de una Nueva Ruralidad en la Argentina”, que data del año 2014. Esta ley fue concebida con un objetivo muy auspicioso, que era trascender las acciones coyunturales del gobierno de turno mediante la generación de políticas de Estado. De esta manera, se le otorgaba valor y prioridad a la agricultura familiar en los programas del Estado, asegurando entre otras cosas el acceso a la tierra, la regularización de su tenencia y el abastecimiento local con productos de la agricultura familiar por medio de programas estatales. Otro de los objetivos de esta legislación fue el fortalecimiento de las formas asociativas de producción y de organizaciones de productores, entre otros aspectos favorables para el sector. Cabe aclarar, sin embargo, que dicha Ley finalmente fue sancionada sin presupuesto y no pudo ser reglamentada (Nogueira et al., 2017). Para estos autores, la mayor virtud de este período fue la de colocar en discusión el desarrollo rural y visibilizar la agricultura familiar en la Argentina.

4.7.2. El Programa en el período 2015-2019: los impactos de las políticas públicas neoliberales en la Agricultura Familiar

Volvemos a reconocer coincidencias entre lo planteado en los relatos de los referentes técnicos del Programa y la bibliografía especializada sobre la relación entre los alcances del Programa y el estilo de gestión del gobierno nacional en este nuevo período, en lo que concierne a las problemáticas del desarrollo rural y la agricultura familiar específicamente.

Uno de los cambios más significativos fue la transformación en el 2016 del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca en Ministerio de Agroindustria. Si bien pudiera parecer una simple cuestión de cambio de denominación, las medidas subsiguientes reflejaron aspectos simbólicos y materiales en detrimento de los sectores más vulnerables de la agricultura. Por otra parte, la Ley N° 27.341, también de 2016, que reglamentaba el presupuesto nacional, en su artículo 72, anunciaba la creación del Fondo Fiduciario Nacional de Agroindustria

(FONDAGRO), en donde la Agricultura Familiar se mencionó, pero no tuvo asignación presupuestaria específica.

Otro de los sucesos fundamentales en los primeros meses de gestión del nuevo gobierno, fue la serie de despidos en el Ministerio de Agroindustria durante los primeros meses de 2016, que se hicieron más agudos en la Secretaría de Agricultura Familiar, donde directamente se eliminó la Subsecretaría de Fortalecimiento Institucional para febrero de ese mismo año. Para el 2017, se concretaron las reestructuraciones ministeriales, de modo que la vieja Secretaría de Agricultura Familiar bajó al status de Subsecretaría y quedó al interior de la nueva y fusionada cartera de “Secretaría de Agricultura Familiar, Coordinación y Desarrollo Territorial”. Al decir de Nogueira et al. (2017), estas modificaciones permitieron reconocer una “institucionalidad aparente que, en verdad, muestra un vaciamiento de las acciones emprendidas durante el período anterior” (p.24), considerando en particular las partidas presupuestarias prácticamente nulas para la agricultura familiar y el perfil de los funcionarios asignados en las nuevas carteras, mucho más cercanos al mundo empresarial. En este contexto, las transformaciones institucionales al interior de la cartera de la Secretaría de Agricultura Familiar, Coordinación y Desarrollo Territorial “parecen haber desplazado el carácter político de las organizaciones en su vínculo con el Estado y estar transformando paulatinamente las herramientas de acceso a derechos e inclusión ciudadana (como el Monotributo Social Agropecuario) en instrumentos de asistencia a la pobreza” (Nogueira et al., 2017, p.53).

Volviendo al marco institucional del Municipio de Maipú, se advirtió una clara tendencia desde 2015 hasta el 2019, hacia procesos de recorte, ajuste y desfinanciamiento para el Programa y el sector de los pequeños productores, siendo claramente acuciante la situación en 2018, tal como expresan los relatos:

“En lo que respecta a desarrollo rural, todo está como ‘congelado’ en este momento. Es muy difícil para los técnicos sostener los espacios de construcción de política pública y de criterios de trabajo colectivo. Por otra parte, en esta mesa de desarrollo local rural nos veíamos cada 30 o 45 días, pero después, con el cambio de gobierno en nación y provincia, comenzaron a ser otras las lógicas y se comenzaron a caer los programas. Hoy las políticas para el sector agropecuario están dirigidas hacia los grandes sectores organizados y concentrados y se ha dejado al costado a los pequeños productores y a la agricultura familiar. En este sentido estamos muy limitados” (Entrevista a referente técnico del Programa de Asociativismo Rural, setiembre de 2019).

A pesar del contexto claramente desventajoso para los pequeños productores y la agricultura familiar, al interior del Programa, el trabajo ha continuado desde otra modalidad: coordinación de capacitaciones, fortalecimiento de las redes para la circulación de la información de interés, como fechas de inscripción al seguro agrícola, líneas de crédito a tasas favorables, convocatoria para los proyectos del PAR Productivo Rural, entre otras cosas. A pesar de este panorama claramente desalentador, uno de los logros fundamentales en este período de análisis fue la conformación de un gran número de asociaciones con personería jurídica. Así es que para el año

2019 eran diecinueve grupos, los cuales, comparados con los cuatro que había en 2010, el incremento es considerable. Cabe aclarar que no todos estos grupos se conformaron en el marco del Programa, sobre todo en el caso de las cooperativas, éstas existían previamente o se formaron concomitantemente con el crecimiento del Programa. Durante el desarrollo de este Programa de Asociativismo Rural, desde su conformación hasta fines del 2019, se logró formalizar a 15 asociaciones. Si comparamos, además, la cantidad de familias beneficiarias directas, desde el inicio del programa hasta el momento actual, reconocemos un incremento notable, pasando de apenas 40 familias a 200.

Las herramientas financieras que continuaron vigentes entre el 2017 y el 2019, fueron los microcréditos del IDR y el financiamiento proveniente del Municipio de Maipú a través del Programa PAR y del Fondo para el Desarrollo Emprendedor. En el caso de los microcréditos del Instituto de Desarrollo Rural (IDR), estos fueron otorgados durante el 2017 y el organismo funcionó como ventanilla de la Comisión Nacional de Microcréditos (CoNaMi) del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación para la evaluación, selección y acompañamiento de los proyectos presentados. En esta oportunidad, los beneficiarios pertenecían a los departamentos de San Martín, Junín, Luján de Cuyo, Tunuyán, Maipú y Guaymallén. Durante el 2018 y el 2019, el Ministerio de Producción de la Nación, en forma conjunta con el Ministerio de Economía, Infraestructura y Energía del Gobierno de la provincia de Mendoza, lanzaron una línea de créditos en la cual la Fundación IDR ofició también de intermediaria, en este caso el financiamiento estuvo dirigido a inversiones en equipamiento, instalaciones complementarias, obra civil asociada y equipos de riego relacionado con proyectos de eficiencia energética para productores agropecuarios e industria. Nótese en este caso que esta línea de créditos no está orientada especialmente a pequeños productores rurales.

Retomando aquí el tema del *capital del enlace o de sinergia*, es necesario poner en valor lo construido en este sentido a lo largo de 9 años, cuestión que se hizo más evidente y se reconoció como una gran fortaleza, en momentos de crisis institucional como la que se ha percibido al interior del municipio de Maipú entre el 2016 y el 2019. Lo expresado en las entrevistas a miembros del Programa de Asociativismo Rural así lo ratifican:

“Atravesamos este escenario de crisis desde lo institucional, político y económico, y aun así sigue en pie el programa y continúa teniendo muy buenos resultados, estamos certificando calidad hace dos años en él, justo en el momento que nosotros el año pasado nos quedamos sin vehículo. Seguimos como pudimos” (Entrevista a Técnica del Programa de Asociativismo Rural, agosto de 2019).

4.8. El Programa de Asociativismo Rural, el desarrollo local integral y el Programa Mujer Rural

Numerosas fueron las motivaciones para el desarrollo del programa Mujer Rural en el departamento de Maipú, pero entre sus más importantes antecedentes encontramos el proyecto

de la Universidad Nacional de Cuyo, desarrollado en el marco del Programa de inclusión social “Gustavo Andrés Kent” (mencionado en el capítulo 2) e integrado por miembros de los Programas I+D. Recordando los aspectos fundamentales de este proyecto, los equipos de la universidad, en forma conjunta con los integrantes del Programa de Asociativismo rural, acompañaron a un grupo de aproximadamente treinta familias de productores rurales de Fray Luis Beltrán en un proceso tendiente a su incorporación de manera más efectiva al mercado de bienes y servicios, pues se trataba de productores que apenas superaban la condición de subsistencia y autoconsumo. Sin perjuicio de ello, uno de los objetivos más importantes del proyecto consistió en lograr la visibilización y el empoderamiento de las mujeres rurales de dichas familias que participaban activamente en las tareas productivas y domésticas.

La inscripción al *Monotributo Social Agropecuario* les facilitaba a las familias rurales el acceso a las diversas fuentes de financiamiento o programas instrumentados por la Subsecretaría de Agricultura Familiar, órgano encargado de gestionar dicho monotributo. El objetivo fundamental de este Sistema Integrado de Seguridad Social era facilitar y promover la incorporación a la economía formal de aquellas personas en situación de vulnerabilidad que han estado históricamente excluidas de los sistemas impositivos y de los circuitos económicos (CELAC, 2019). Se trataba de un sistema integrado de seguridad social para el grupo familiar del agricultor que les otorgaba una serie de beneficios. El ingreso a la economía formal se ratificaba en su posibilidad de emitir factura oficial a personas e instituciones, sin pagar ningún costo tributario nacional. Por otro lado, los años de permanencia en el Monotributo se computaban como años de aporte jubilatorio sin necesidad de pagos adicionales. También se habilitaba el acceso a una obra social sindical para el titular y su grupo familiar primario. Otro de los beneficios era la exención del pago de rentas provinciales, es decir, Ingresos Brutos para los monotributistas sociales agropecuarios (Ministerio de Agroindustria).

Por otra parte, por constituirse como grupos de muy incipiente organización y en la búsqueda de potenciar el *capital social de conexión o puente*, se desarrollaron jornadas de intercambio de experiencias con otros grupos que se encontraban en niveles de asociativismo más avanzados en los distritos del Este.

En este apartado, interesan en particular las acciones desarrolladas para el acompañamiento *de mujeres productoras*, mediante formación técnica y talleres de discusión de la *problemática de género*.

En este caso también se trabajó de manera articulada, interdisciplinaria e interinstitucional con UNCuyo, Municipalidad de Maipú -a través de la Dirección de Desarrollo Socio Económico Local, la Oficina de Empleo y el Área de la Mujer-, también con la Subsecretaría de Agricultura Familiar y el Consorcio de Gestión Local del Microcrédito.

Si bien se realizaron muchas acciones en el marco del Programa de Asociativismo Rural, interesa aquí analizar aquellas que abordaron la *cuestión de género*. Entre los objetivos

planteados por el *Programa Mujer Rural*, se reconoció la necesidad de que ésta comenzara un proceso de empoderamiento al interior de las familias y luego en otras escalas espaciales: vecindario, comunidad, distrito. Según la información cualitativa obtenida, la mejor forma de entrar en contacto con las mujeres rurales era a través de la organización de capacitaciones en oficios en la medida en que esto generaba “ambientes de confianza” en donde podían expresarse, participar, hablar de sus inquietudes en cuanto a salud reproductiva, violencia de género, remuneración salarial justa por trabajos domésticos o en fincas, entre otras inquietudes:

“Por ejemplo, conseguimos dinero para hacer la capacitación en costura, conseguimos las máquinas de coser, pero siempre que nos reuníamos surgían nuevas problemáticas y nuevas necesidades y eso nos daba contenido para armar nuevos talleres o capacitaciones a futuro” (Entrevista a miembro del equipo de Asociativismo Rural, noviembre de 2018).

Hay una clara coincidencia entre las entrevistas realizadas a miembros del equipo técnico del Municipio y del equipo de la Universidad, en que las mujeres rurales de familias de escasos recursos, destinaban más del triple de horas semanales que los varones de su familia a las tareas domésticas y al cuidado de otras personas como niños, adultos mayores, personas con discapacidad, entre otros. La sobrecarga de trabajo doméstico encarnado en estas mujeres, impactaba en las decisiones a tomar a la hora de insertarse en el mercado laboral. Era común que las mujeres tomaran trabajos predominantemente informales y de medio tiempo o por horas, que les permitieran desarrollar sus obligaciones domésticas. Por otra parte, era muy frecuente que gran parte de las horas del día, la mujer rural de escasos recursos, trabajara en las fincas junto a su esposo y sus hijos mayores, sin ninguna remuneración ni reconocimiento específico a su labor. En este sentido, se advirtió la *naturalización* de este tipo de actividades no remuneradas y la invisibilización del trabajo rural de mujeres y niños.

En este contexto, durante el 2013 y el 2014, se propusieron y se pusieron en práctica/ propuestas que tendían al asociativismo de la mujer rural y a la generación de proyectos productivos en donde ellas fueran las principales protagonistas. Se trató de dos proyectos, uno denominado *Mujeres Textiles del Este*, destinado a 20 mujeres de San Roque y de algunas localidades rurales de Fray Luis Beltrán como Santa Blanca y Los Álamos. En el Centro integrador comunitario (CIC) de Beltrán se desarrollaron talleres de diseño de indumentaria. El segundo proyecto se denominó *Mujeres Olivícolas* y estuvo destinado a 18 mujeres que tenían producción olivícola junto con otras producciones como la hortícola y la florícola, con grandes dificultades para la comercialización de la aceituna. En este caso se trató de mujeres de Russell, Cruz de Piedra, Rodeo del Medio y Fray Luis Beltrán. En este contexto, el proyecto consistió en visibilizar y poner en valor a las aceitunas y al aceite de oliva como productos de gran valor nutricional:

“Comenzamos yendo a los talleres de cocina, donde aprendimos a usar el aceite de oliva nosotras, luego hubo otros talleres con nutricionistas donde nos comentaron los beneficios para la salud, después nos llamaron para poner un stand en los eventos de vendimia, para

que lo pudiéramos promocionar” (Entrevista a productora olivícola de Russell, setiembre de 2018).

Otra de las acciones especialmente orientadas a la mujer rural, desde el Departamento Agropecuario de la Dirección de Desarrollo Económico de la Municipalidad de Maipú, se firmó un convenio con la Asociación Civil Sororidad¹², para llevar adelante un proyecto de alfabetización bilingüe español- quechua destinado a ciertos grupos de mujeres rurales provenientes de Bolivia.

Esta estrategia respondió al reconocimiento, por parte del Municipio de Maipú, de la interculturalidad de las comunidades residentes en el departamento, como así también a la necesidad de fortalecer la autonomía de grupos de mujeres rurales, a través del acceso a herramientas de formación y empoderamiento (Alfabetización bilingüe para mujeres rurales, 2018, 13 de marzo). La principal dificultad con la que se enfrentó el Municipio para poner en funcionamiento una serie de programas para la mujer rural, en particular para la mujer boliviana que era inmigrante o descendiente de inmigrante, era el manejo del idioma. Una vez superada esta limitación, fue más fácil acceder a las comunidades, en particular al sector femenino más vulnerable y comenzar a trabajar juntos en la resolución de otros problemas y necesidades:

“Las personas que sólo hablan quechua y vienen a Maipú sufren mucho porque no se pueden comunicar fluidamente y porque muchas no están alfabetizadas. Una vez que se desarrollaron los cursos de alfabetización bilingüe, las cosas comenzaron a mejorar poco a poco. Luego siguió el contacto ya partir del vínculo de confianza construido, fue más fácil trabajar en salud reproductiva, equidad de género, entre otros” (Entrevista a referente técnica del Programa de Asociativismo Rural y de Mujer Rural, mayo de 2019).

5. Los aprendizajes colectivos del Programa de Asociativismo Rural

En el marco del Programa de Asociativismo Rural, la formación de redes intragrupalas y de los grupos asociativos con las instituciones públicas y privadas vinculadas, permitieron incorporar capitales económicos mediante la adquisición de bienes materiales que antes no poseían. Sin embargo, según lo analizado en este capítulo, las potencialidades del trabajo articulado entre el Programa de Asociativismo Rural y el Programa PAR Productivo Rural del Municipio de Maipú en un contexto de relaciones interinstitucionales bastante fluidas, no se limitaron a la adquisición del capital económico, sino que derivaron en la adquisición del capital social en sus

¹² Asociación Civil Sororidad: La asociación civil Sororidad desarrolla líneas de acción y cooperación entre mujeres como sostén social. Fue aprobada por la Dirección Provincial de Personas Jurídicas del Gobierno de Mendoza, a través de la Resolución N°2129/15. Este espacio está destinado a la contención de mujeres a través de un abordaje interdisciplinario y centro de formación. También se otorgan becas educativas para mujeres jóvenes y adultas, que a partir de los 24 años deseen capacitarse para obtener mejores herramientas de inserción laboral. Este acompañamiento se concatena a las tareas de fortalecimiento comunitario con ayuda a centros de contención en toda la provincia a instituciones o espacios de ayuda a la mujer y/o niños.

diversas facetas, como así también de capital cultural y político, lo cual a su vez develó tensiones generadas en el marco del capital simbólico.

En un primer momento y hasta que se produjo el afianzamiento de los grupos asociativos, los pequeños productores con altos niveles de vulnerabilidad y escaso capital político y económico, se hallaban en una posición desventajosa en lo que respecta a las relaciones de poder en relación al municipio y a otras instituciones gubernamentales que tenían influencia en la ruralidad mendocina. En este contexto, ha sido el municipio de Maipú el que ha tomado una posición dominante en estos términos, puesto que, por un lado, ha establecido condiciones a los productores rurales, en lo que respecta al acceso a financiamiento, y por otro, ha detentado el poder político y territorial con el que ha favorecido, condicionado y determinado pautas para la llegada del resto de las instituciones estatales a los grupos asociativos locales.

El contexto político nacional y de políticas públicas vinculadas a una determinada orientación política partidaria e ideológica, ha tenido un impacto contundente en las posibilidades y limitaciones de los programas nacionales y provinciales destinados a la agricultura familiar y en general a los actores de la ruralidad más vulnerables. Sin embargo, el desarrollo del capital social en el marco de los programas de Asociativismo Rural y PAR Productivo Rural, sobre todo en términos de *capital de enlace o de sinergia* le ha permitido al municipio mantener una presencia ininterrumpida en cuanto a acciones vinculadas al desarrollo local de las zonas rurales del departamento y a la atención a la cuestión de género en los distritos donde la ruralidad es muy importante.

Desde la llegada de estos programas, la visibilización de la cuestión de la agricultura familiar y sus problemáticas dio un salto cualitativo pero también cuantitativo sin precedentes en el Municipio, lo cual ha generado la implementación de políticas públicas que han incrementado considerablemente el bienestar social y económico de las familias rurales que conforman las asociaciones, pero a la vez se han puesto de manifiesto una serie de tensiones que terminan de ilustrar la complejidad del territorio bajo análisis.

Capítulo 4

La participación de los actores locales en la planificación y en la puesta en acción de las estrategias de desarrollo local

Dado que este apartado se focaliza en la participación de los actores sociales en la planificación y en la puesta en acción de los instrumentos de desarrollo local, consideramos importante hacer algunas consideraciones conceptuales iniciales al respecto.

Según Pérez (2000) la participación como término tiene más de un significado, tanto en el campo de los conceptos como en el de los hechos históricos, en los que las acciones y las relaciones sociales son sus componentes fundamentales. Este autor considera en particular la acepción referida a la “participación ciudadana democrática” y dentro de ella a la integración de los actores sociales en procesos de toma de decisión en los procesos económicos, sociales y políticos, que superan las formas representativas de la organización política y permiten un rol activo y directo en ellos.

En este trabajo abordamos la participación ciudadana desde esta perspectiva, es decir como el “ejercicio de los derechos de ser parte de un colectivo y, en consecuencia, de tomar parte de los procesos que deciden cuestiones que afectan dicha pertenencia” (Pérez, 2000, p.47). Siguiendo al mismo autor y en relación a nuestro trabajo en Maipú, nos referimos a la importancia de *una metodología de gestión social de la participación* cuando los actores sociales son identificados y es necesario que se develen intereses y necesidades que están en juego o en disputa, cuando se debe tomar decisiones al respecto y/o cuando es deseable comprometer a los actores sociales en las acciones vinculadas a dicha toma de decisiones. Pero para lograrlo, es necesario acercar dichos intereses y posiciones, en particular los de los actores con menos capacidad de incidir en las decisiones que los involucran, puesto que es habitual que se resuelvan las cuestiones que afectan a los grupos sociales de acuerdo a las relaciones de poder existentes entre las partes.

En el Municipio de Maipú se han desarrollado numerosas estrategias para incentivar la participación ciudadana, el primer antecedente relevante en este sentido lo constituyeron los Consejos Sociales Consultivos que fueron creados desde 1996 en adelante. Posteriormente se trabajó la participación ciudadana en el marco de los equipos técnicos tanto del municipio como de las universidades que han colaborado e intervenido en diversos programas y planes estratégicos institucionales para el desarrollo local y para el ordenamiento territorial. Se consideraron en particular aspectos como la cobertura de la convocatoria, la comunicación eficaz de las instancias de participación, las facilidades de acceso a las mismas, las condiciones de discusión equitativa para los diferentes grupos sociales, entre otros.

Mención especial requieren en este contexto, el Programa de presupuesto participativos PAR y los sucesivos Planes de Metas que responden a programas y proyectos institucionales que se originaron en diagnósticos participativos.

Más recientemente, la elaboración del PMOT implicó un arduo trabajo colectivo, mediante el diseño y ejecución de herramientas y metodologías que contemplaron la participación ciudadana. Los funcionarios municipales y los equipos técnicos se propusieron superar la habitual consideración de la participación como un simple cumplimiento de los procedimientos exigidos de manera normativa para la generación de los Planes de Ordenamiento Territorial. Por el contrario, los esfuerzos institucionales se orientaron a articular a los diferentes actores locales con los procesos de gestión municipal, de modo de generar tiempos y espacios de análisis, síntesis y acuerdos para el diseño, ejecución y seguimiento del Plan de Ordenamiento Territorial de Maipú (PMOT, 2019). No obstante, las audiencias públicas que responden al documento preliminar del PMOT han demostrado que diversos grupos sociales de Maipú, continúan sintiéndose marginados e incluso “abandonados” por el Municipio. Las tensiones político-partidarias estuvieron presentes en este aspecto.

Para reforzar las estrategias participativas presenciales, el municipio ha implementado cada vez con mayor fuerza las plataformas digitales. Estas no han tenido hasta el momento una difusión y utilización masiva por parte de los ciudadanos por diversas condiciones limitantes, sin embargo, es un aspecto en el que se ha avanzado considerablemente, en particular en las zonas urbanas del departamento en los últimos 10 años.

Por otra parte, valoramos como altamente positivo el hecho que, en las diferentes posibilidades de participación ciudadana brindadas por el gobierno local, fueron detectados ciertos grupos sociales de mayor vulnerabilidad, los cuales se hallaban en una situación desventajosa en el marco de las relaciones de poder tácitas y naturalizadas existentes en las comunidades. Es interesante, además, el análisis de las acciones concretas para revertir estas condiciones de desigualdad de oportunidades, discriminación, negación de derechos y en algunos casos extremos, delitos vinculados a la explotación laboral en el ámbito rural.

1. El contexto histórico- político de las primeras estrategias de participación ciudadana en el Municipio de Maipú

Como ya analizamos en otros capítulos de este trabajo, es a partir de la década de 1990 que en nuestro país se produce sobre los gobiernos locales una importante presión y sobreexigencia, como resultado de la reducción de la administración central del Estado y de la descentralización administrativa. Este proceso se profundizó en la década siguiente con una importante reforma del Estado y de su rol, lo cual, encubre transformaciones mucho más profundas, que impactaron en el conjunto de la sociedad.

Con respecto a los procesos de descentralización, Oszlak (1997) esgrime que no hubo estudios serios ni en Argentina ni en América latina en general, las decisiones improvisadas de transferencia de servicios y las presiones políticas, generaron una sobrecarga de los gobiernos

locales con responsabilidades para las que en un primer momento no estaban preparados o no podían asumir plenamente. En este escenario y ante el incremento de problemáticas sociales, los gobiernos locales debieron redefinir sus roles y estrategias de intervención territorial, se ampliaron sus competencias, pero éstas no fueron acompañadas de mayores recursos, debiendo los municipios optar por una gestión más eficiente de los mismos y adoptar en sus agendas de gobierno, políticas públicas referidas a la satisfacción de necesidades de la población - programas sociales, de salud, de promoción económica y empleo, entre otras.

Las entrevistas realizadas a funcionarios municipales confirmaron que Maipú no se encontraba ajeno a este contexto. Muy por el contrario, fue a mediados de los años 90, que la comuna debió afrontar un importante nivel de protesta social, una crónica falta de recursos económicos y una sociedad civil fragmentada, con visiones disímiles en cuanto a alternativas de solución de los problemas locales. Esta situación exigió que el municipio se replanteara objetivos y estrategias en lo referente a gobernabilidad, puesto que, hasta el momento, la política municipal tradicional había consistido en la elaboración de planes de gobierno que partían fundamentalmente de la decisión de la intendencia y del gabinete municipal, mediante la implementación de políticas, planes y programas no consensuados con la sociedad civil. Maipú se embarcaba entonces en el desafío de incorporar nuevos roles y responsabilidades para las cuales no se hallaba, según los dichos de los protagonistas institucionales, suficientemente preparados.

En el contexto de descentralización y de crisis- en particular la de 2001-, la participación por *intereses de reproducción familiar* como el acceso a alimentos, planes de subsidios por desempleo o atención sanitaria comenzó a imponerse como una metodología para el acceso y organización de programas de asistencia social orientados a los sectores sociales pobres. La contrapartida fue la pérdida de relevancia de las modalidades tradicionales de participación como la de “representación y adscripción” (Clemente, 2004, en Cravacuore, 2009, p.3).

Siguiendo el razonamiento de Clemente (2004), la primera estaba dada fundamentalmente por los sindicatos, uniones vecinales o sociedades de fomento, instituciones caracterizadas por sumar fuerza y representación para la negociación, en la búsqueda de reivindicaciones sociales y beneficios colectivos como trabajo, salud, vivienda, a partir de intereses sectoriales o de proximidad territorial. En relación a la segunda, esta se ha visto fundada en los partidos políticos, organizaciones religiosas, cooperadoras de hospitales y fundaciones, sostenidas sobre la base de un sistema de ideas que era convocante, ya sea de partidismo político, religión, caridad, etc. en vínculos de *solidaridad cruzada*, en la que los participantes no necesariamente eran los beneficiarios de las acciones colectivas.

La complejidad del contexto nacional y la acuciante realidad local, con la llegada de programas sociales nacionales y provinciales, requirió en Maipú, como en la mayoría de las localidades argentinas, la participación de los actores sociales públicos y privados para consensuar acciones y responsabilidades.

En este marco de situación se desarrollaron procesos de gestión en programas y proyectos de interés comunitario y social a través de la creación de diversos *consejos consultivos* al interior del Municipio de Maipú, con la participación de concejales de los diversos partidos políticos como también de organizaciones sociales, para alcanzar una “gestión asociada” como una de las herramientas de gestión de gobierno.

1.1. La promoción de la participación ciudadana mediante Consejos Sociales Consultivos

En el contexto socio-histórico desarrollado anteriormente y siguiendo a Bertranou y Cailly (2003), la Provincia de Mendoza desarrolló a partir de 1996 un proceso de reforma estatal en políticas de desarrollo social, en lo referente a compensación socioeconómica, la atención de sectores de mayor vulnerabilidad social y en lo que respecta a programas de desarrollo de *capital social*. Pero la falta de institucionalidad constituyó uno de los principales factores que causó vicios importantes en sus inicios, entre estos se destaca el reducido profesionalismo en el accionar del Estado, la importante discrecionalidad política, el clientelismo, la reducida equidad en la asignación de fondos, entre otros. A partir de allí una serie de decretos del Ejecutivo Provincial, como el 889/96, otorgó el marco legal de Reforma del Estado que posibilitó la concreción de la descentralización, en particular en relación al área social, a través de la creación de instituciones para la promoción de la participación a nivel local, como la creación de los denominados *Consejos Sociales Departamentales*, con roles de planificación y control y cuya creación era fundamental para la percepción de los recursos de la descentralización. Interesante es considerar cómo debían estar conformados estos organismos, dado que uno de los requisitos establecidos era contar con representantes de los funcionarios municipales, concejales de los partidos políticos y fundamentalmente, exponentes de las diferentes organizaciones de la sociedad civil del Departamento, como representantes de las comunidades religiosas, de los sectores cooperativos y mutuales, representantes de organizaciones de voluntariado y de ONGs que prestan servicios sociales, entre otros.

Según la información que los funcionarios del municipio de Maipú pusieron a disposición de esta investigación, las funciones que debían llevar a cabo estos *Consejos Consultivos* eran la realización de un diagnóstico participativo de los principales problemas y el ordenamiento y priorización de la demanda social, llevar a cabo la planificación social, la articulación y coordinación de recursos del área social, realizar el seguimiento y control de gestión de los programas descentralizados, avalar las rendiciones de cuenta del Municipio y participar, mediante las organizaciones sociales involucradas, en la ejecución de algunos programas sociales.

Por otra parte, y a partir de la crisis de 2001, la generación del *Programa Jefas y Jefes de Hogar Desocupados*, demandaba la formación de *Consejos Consultivos* locales y barriales con el objeto de verificar la asignación de los fondos y cumplir otras funciones asociadas al Programa.

En este sentido, los *Consejos Consultivos Municipales o Barriales* (CCM o CCB) fueron previstos como espacios de participación en complementariedad entre el Estado y la sociedad civil, y debían estar conformados por organizaciones de la sociedad civil, organizaciones confesionales, trabajadores, empresarios y representantes del gobierno en cada jurisdicción. El CCM “dictamina sobre las propuestas de proyectos de actividades comunitarias o de capacitación presentadas como contraprestación a realizar por los beneficiarios. Actúa como Organismo Ejecutor de actividades de contraprestación” (Bertranou y Cailly, 2003, p.8).

Estas estrategias, junto a la creación de leyes y decretos provinciales que les otorgaron el marco legal a los consejos consultivos provinciales, como así también la formación de la red Poder Social y Ciudadanía (PSyC)¹³ conformaron las bases para que la Provincia de Mendoza se constituyera en un referente a nivel nacional sobre políticas sociales y gestión asociada¹⁴. Esto fue posible gracias a los propios desarrollos institucionales provinciales, como al eficiente aprovechamiento de los instrumentos de gestión disponibles en la escala nacional (Marino, Mariconda, Ruggieri, Vollmer y Bertranou, 2004).

En este contexto, muchos municipios de Mendoza establecieron ordenanzas para la conformación de Consejos. En el caso de Maipú, la búsqueda de participación y consensos se focalizó en las áreas con problemáticas más acuciantes desde la perspectiva social: los temas de niñez, adolescencia y familia, mediante la creación en 1996 de un Consejo para el abordaje de las mismas. Coincidió además con la descentralización de recursos provenientes del Estado provincial hacia los municipios. Posteriormente, en 1997, se creó el Consejo Social y el Consejo de Seguridad, luego el Consejo de la Tercera Edad, en 1999. El éxito del funcionamiento de estos organismos consultivos incentivó la creación paulatina de otros consejos consultivos, enfocados hacia diferentes temáticas como Educación (2002), Patrimonio Cultural (2002), Deporte (2003), Calidad y potencialidades para su certificación según normas internacionales (2004), Salud (2004), Mujer (2004), Reordenamiento y circulación vial (2005), Seguridad Vial (2008) y la creación del Consejo Económico y Social para el Desarrollo Local (2009). Cabe

¹³ La red Poder Social y Ciudadanía (PSyC) surgió como resultado del “Encuentro de Organizaciones Sociales vinculadas a las políticas sociales participativas” que se desarrolló en el mes de diciembre de 2000 en la Universidad Nacional de Cuyo y que convocó a Organizaciones Sociales, de base y de apoyo, relacionadas con las políticas sociales y con la defensa de intereses ciudadanos, de la Provincia de Mendoza, la Región y el País (Marino et al., 2004). La exitosa experiencia de convocatoria y la necesidad de institucionalizar el espacio y promover los principios que dieron pie a la jornada, impulsó a los organizadores a crear un ámbito permanente, que tomó forma en la red PSyC. Esta se constituyó formalmente en marzo de 2001 ante la necesidad de fortalecer la participación de las OSC en las políticas públicas y en especial en las políticas sociales. Siguiendo a Marino et al. (2004, 143), se conformó “una alianza de organizaciones sociales, empresariales, comunicadores y legisladores con el fin de hacer un aporte multiactoral hacia el fortalecimiento de la participación de las Organizaciones de la Sociedad Civil en la actividad pública en los distintos niveles de gobierno, a partir del trabajo conjunto entre el Estado y las OSC en estos niveles y trabajar en la promoción de formas de producción e ingreso más justas en nuestra sociedad”.

¹⁴En el marco de PSyC hubo unanimidad en considerar a la gestión asociada como aquella práctica institucional en donde las OSC participan en todo el ciclo de los programas públicos, desde el diseño hasta la evaluación.

mencionar que este último estaba compuesto por representantes de todos los consejos anteriormente mencionados, y que tenía como objetivo fundamental la creación de un espacio multiactoral de construcción de consensos para el diseño, ejecución, evaluación y control de las políticas municipales tendientes al desarrollo integral de su población” (Municipalidad de Maipú, 2012). El último consejo consultivo creado en el Municipio de Maipú, fue el Consejo Consultivo de la Calidad, según la Ordenanza N° 3641 del año 2017.

En el marco de las actividades llevadas a cabo por los Consejos Consultivos, se destacaron: reuniones mensuales para realizar los diagnósticos de las problemáticas comunes, se elaboraron las políticas para cada área y se desarrollaron actividades específicas según problemáticas coyunturales o estructurales.

Los recursos económicos que permitieron el funcionamiento de los Consejos Consultivos en Maipú provenían principalmente de fondos descentralizados de la Subsecretaría del Desarrollo Social de Mendoza, y de programas nacionales como Plan Jefas y Jefes de Hogar, Plan Manos a la Obra, Familias por la Inclusión Social, entre otros. Uno de los aspectos más polémicos del surgimiento de los primeros *consejos consultivos* fue la convocatoria de los mismos y su puesta en marcha por la ausencia de procedimientos de representación para identificar a los integrantes de estos consejos (Bertolotto, 2004). Cabe reconocer además que el rol del municipio era claramente instrumental. Para la administración y control de los programas provinciales y/o nacionales, se utilizaba en muchos casos recursos humanos con escasa calificación.

Por otra parte, los consejeros de las organizaciones sociales carecían de información suficiente como para incidir en las decisiones, especialmente en lo que respecta a los recursos económicos que provenían de programas nacionales o provinciales, o bien desconocían aspectos centrales de la administración del municipio de Maipú, como la presencia de diversos programas municipales, articulación con organismos de diferentes jurisdicciones, o bien, aspectos legales/normativos, entre otros. En este contexto de descentralización, las prácticas participativas de las organizaciones de la sociedad civil quedaron más bien reducidas a su función instrumental, como mero acto administrativo requerido para la administración de los fondos provenientes de órganos nacionales y/o provinciales a través de programas definidos. Es por ello que en este apartado confirmamos la relevancia del acceso a una información completa como elemento fundamental, para, a través de procesos de co-gestión de la misma, acceder a mayores niveles de poder real.

Uno de los resultados positivos de los Consejos Consultivos fue el incremento de participación de la ciudadanía. Según los registros de participación disponibles para este estudio, para el año 1995, se había contabilizado un total de 30 actores locales, entre ciudadanos, organizaciones sociales y agentes municipales. Para el 2004, el número de participantes se había multiplicado considerablemente, alcanzando los 250, quienes se repartieron en diversos momentos y

funciones: diagnóstico, ejecución, evaluación y control de las políticas públicas municipales (Municipalidad de Maipú, 2012).

Sin embargo, coincidiendo con Lencina (2012), los espacios más amplios de participación ciudadana no se lograron construir tan sólo con la institucionalización de las prácticas de descentralización, debido al bajo grado de incidencia de la sociedad civil sobre los programas y políticas descentralizadoras, como así también por la deficiente capacidad operatoria de los municipios, los cuales carecían de recursos económicos suficientes y del recurso humano formado especialmente para estos fines.

Esta situación fue deslegitimando a los consejos consultivos formados inicialmente, por lo cual muchos de ellos fueron desapareciendo a medida que la situación coyuntural del país fue cambiando con la paulatina salida de la crisis del 2001. Por su parte, la gestión municipal de Maipú, en particular a partir de 2008, comenzó a trabajar de manera conjunta con la UNCuyo a través de los Programas I+D, y a partir de estos sucesos, se abrió a nuevas políticas de apertura a la comunidad a través de otras estrategias de participación.

Pero el trabajo con las organizaciones de la sociedad civil no fue en vano, muy por el contrario, dejó huella en el Municipio de Maipú. Así, por ejemplo, advertimos el desarrollo de capacidades para el trabajo conjunto entre el municipio y la sociedad civil, en las cuales se han reconocido procesos de autocrítica e interpelación tanto del Municipio como de la sociedad civil en lo que a procedimientos y estrategias de intervención y a participación y compromiso con las causas colectivas se refiere.

Cabe destacar en ese sentido que, para principios del 2019, se hallaban en funcionamiento cinco Consejos Consultivos en Maipú: los de Seguridad, Tercera Edad, Salud, Juventud y Calidad. En el marco de los Consejos consultivos analizados que perviven, visualizamos una labor que se mantienen intacta, como la detección de problemáticas, el monitoreo de programas y planes de metas específicas que responden al sector correspondiente, la generación de políticas públicas de carácter local para dar solución a los problemas identificados, y la articulación con otras instituciones y otras jurisdicciones del Estado. Son muy elocuentes los relatos de algunos funcionarios municipales en este sentido:

“Hemos realizado numerosos convenios en el marco de los consejos consultivos, por ejemplo, hace algunos años logramos algo muy importante que fue refrendar el Acuerdo por la Salud Infanto-juvenil y de la mujer, que se logró con el apoyo y el compromiso de la Subsecretaría de Gestión del Ministerio de Salud de la Provincia, la Dirección de Atención Primaria del Ministerio de Salud, PAMI, OSEP (Obra Social de Empleados Públicos de Mendoza), Hospitales Paroissien y Metraux, Coordinadora de Centros de Salud Provinciales de Maipú, Asociación Acunar, Rotary Club Maipú, Club de Leones y la Intendencia del Municipio de Maipú” (Entrevista realizada al Secretario del ex Intendente del Departamento de Maipú, en octubre de 2018).

En este sentido, por ser la “ventana” del Estado más cercana a los ciudadanos, el gobierno local se constituye como uno de los ámbitos importantes, pero de ninguna manera el único, para el

desarrollo de políticas públicas participativas. Dicha cercanía permite el involucramiento de los actores locales en los procesos de desarrollo, en donde es posible y necesario que aquéllos participen en los diagnósticos que detectan sus problemas, tomen parte de las decisiones, como también de la elaboración y evaluación de las políticas públicas. En lo que se refiere a políticas sociales, la participación de la comunidad en la gestión y evaluación de las mismas, desde la perspectiva de Lucas Carballo Pozzo Ardizzi (2002), es un instrumento adecuado para transformar la “lógica de petición” y hacer más transparente la gestión de los programas sociales, cuestión que evita y/o controla la posibilidad de actos clientelares.

Estas experiencias, con sus limitaciones y fortalezas fueron fundamentales para la construcción de consensos, pero sobre todo para lograr un mayor compromiso de los diferentes actores sociales de Maipú, en particular de las organizaciones de la sociedad civil y de las diferentes áreas del municipio, en lo que respecta al desarrollo del departamento. Esto fue posible a través de la conformación e institucionalización de ámbitos de participación ciudadana donde se debatieron los problemas de la comunidad y donde se buscó, a través del consenso, las alternativas de solución posibles para dichos problemas.

1.2. La participación ciudadana como derecho y el gobierno local de Maipú como promotor de políticas de participación ciudadana después del auge de los Consejos Consultivos.

El gobierno local de Maipú ha transitado desde los años 90, por un camino tendiente a incrementar la participación ciudadana, con objetivos de redistribución con equidad en el caso de los primeros consejos consultivos. Posteriormente se fueron ampliando las posibilidades de participación de la ciudadanía, a través de instrumentos institucionales, como los talleres participativos de los Programas de I+D, el diagnóstico del Plan Estratégico Maipú 2030, el presupuesto participativo democrático enmarcado en el Programa PAR, el Programa de Desarrollo Socio productivo de Asociativismo Rural, las plataformas digitales de participación ciudadana y las estrategias participativas desplegadas para el desarrollo del Plan Municipal de Ordenamiento Territorial.

La experiencia de intervención propuesta por la UNCuyo en el marco del primer Programa I+D fue un momento “bisagra” a partir del cual los procesos de comunicación cambiaron definitivamente entre la ciudadanía y el gobierno local.

En el discurso de apertura de las Sesiones Ordinarias del Honorable Concejo Deliberante de Maipú del año 2010, ya cuando la presencia de la UNCuyo en el trabajo articulado con el municipio llevaba más de un año, se puso de manifiesto la importancia de los valores vinculados a la participación y al gobierno abierto y su vinculación con el desarrollo local:

“Señor intendente, hoy estamos involucrados en una sociedad con problemáticas sociales que han cobrado nuevas dimensiones, por ende se plantean escenarios de mayor complejidad, esto hace que el rol de los gobiernos locales se replanteen para que dejen de ser simples administradores y que tomen un rol más activo en el desarrollo

socioeconómico, cambiando así los parámetros de gestión y no dependiendo del éxito de la cantidad y la calidad de los servicios públicos en el caso particular, sino que tiene mayor relevancia la capacidad de interactuar y de articular con los distintos actores de la comunidad. Es por eso Señor Intendente que el desafío actual para los líderes es construir territorio socialmente responsable, a través de nuevas dimensiones que estén ligadas a los valores y la confianza, pero por sobre todas las cosas a la confianza cívica, para que cada ciudadano pueda aportar a la solución o mejoramiento de las situaciones críticas que sufre nuestra población” (Discurso de apertura de sesiones ordinarias del HCD de Maipú, Concejal oficialista, 30 de marzo de 2010).

Fidyka (2009) coincide con otros especialistas en la particular vocación de la esfera local para el desarrollo de la participación ciudadana, en la medida en que se pueden instituir con más prontitud y eficacia dispositivos de información, consulta, gestión participativa y control de los poderes públicos por parte de los ciudadanos y las organizaciones de la sociedad civil.

Es importante considerar que, si bien la incorporación de principios y mecanismos de participación ciudadana en la legislación provincial y municipal no es determinante del éxito o fracaso de estas propuestas, la institucionalización de los mismos constituye una base fundamental para instaurar a la participación como un derecho fundamental de la ciudadanía, cuestión que luego, facilita su ejercicio. Otra de las ventajas de su consideración en los marcos legales facilita su percepción como algo propio y no concedido por un gobierno de turno o un puntero político, desalentando estructuras clientelares tradicionales. Por otro lado, su existencia reafirma la obligación del Estado de promover estos mecanismos y estrategias, a la vez que obliga a la generación de herramientas para operativizar de manera efectiva la participación (Fidyka, 2009).

En Maipú, los esfuerzos de participación han sido reforzados por la disponibilidad de herramientas web, cuestión que ha multiplicado las formas, instancias y mecanismos mediante los cuales las interacciones entre gobierno local y ciudadanía pueden materializarse. En este contexto por ejemplo se ha ido enriqueciendo la plataforma web del Municipio de Maipú, en la que es posible realizar gestiones y consultas vinculadas a servicios, se presentan vías de acceso para la atención del vecino, consultas y descargas de boletos de pagos respecto de tasas por servicios, derechos y contribuciones en el marco de la Secretaría de Hacienda y Administración, seguimiento de expedientes, y un sector especial donde los ciudadanos pueden interactuar e informarse sobre programas y aplicaciones digitales vinculadas específicamente a la participación y transparencia de la gestión pública local.

1.2.1. El Presupuesto Participativo y los proyectos colectivos que mejoran la calidad de vida de la población de Maipú desde las organizaciones comunitarias

En Argentina, esta modalidad de intervención participativa, surgió con la crisis atravesada por nuestro país entre el 2001 y el 2002, se fortaleció notablemente en una etapa posterior – desde 2003 hasta el 2015-, cuando en el país se recupera notablemente el rol del Estado. Fue la ciudad de Rosario en la Provincia de Santa Fe la que adoptó por primera vez el *presupuesto*

participativo, sancionando la ordenanza correspondiente en 2002 e implementándose el año siguiente. A partir de allí y en particular desde el 2008, esta iniciativa tomó envergadura en diferentes municipios del país.

En el año 2007, todavía bajo la presidencia de Néstor Kirchner, comenzó a implementarse una política pública a nivel nacional tendiente a afianzar el presupuesto participativo en todo el territorio nacional. Surgió así el Programa Nacional de Presupuesto Participativo (PNPP) que planteó como objetivo fortalecer, a través de la asistencia técnica, la capacitación y construcción de espacios de intercambio para la aplicación del Presupuesto Participativo en los distintos municipios del país (Carmona y Martínez, 2013).

En este contexto se creó, además, la Red Argentina de Presupuesto Participativo (RAPP) como foro de intercambio de experiencias entre las diferentes municipalidades del país que ya venían desarrollando experiencias o bien para albergar a aquellas jurisdicciones estaban interesadas en desarrollar esta política. Ya bajo el gobierno de Cristina Fernández de Kirchner, se desarrolló una importante política de asistencia y capacitación técnica a los gobiernos locales, a los funcionarios municipales y al personal técnico, con el objetivo de brindarles herramientas teóricas y técnicas para el fortalecimiento de la capacidad de gestión en la implementación de políticas públicas locales orientadas a la promoción de nuevas prácticas de participación ciudadana (Couto y Carmona, 2018).

Este instrumento fue definido por el Documento oficial sobre Presupuesto Participativo, del Ministerio del Interior y Transporte de la Nación (2008), como:

... un proceso de intervención directa, permanente, voluntaria y universal en el cual la ciudadanía conjuntamente con el gobierno, delibera y decide qué políticas públicas se deberán implementar con parte del presupuesto municipal. El proceso busca orientar la redistribución de los recursos de la ciudad a favor de los grupos sociales más vulnerables (p.9).

Estas estrategias intentan superar ciertas limitaciones que presentan los formatos tradicionales de democracias representativas que parten del supuesto de igualdad de los ciudadanos, sin contemplar el control diferencial de los recursos económicos, políticos y culturales, por parte de ciertos actores sociales que tienen mayor posibilidad de expresar sus necesidades y de instalarlas en la agenda pública local. En este contexto, estas herramientas institucionalizadas de participación de la sociedad civil funcionan como complemento de los mecanismos clásicos de representación con un objetivo central que es la ampliación de derechos (Couto y Carmona, 2018; Carmona y Martínez, 2013).

El Presupuesto Participativo constituye una estrategia que legitima las tareas del gobierno local y sienta sus bases en la apertura de determinados espacios de decisión y discusión con la ciudadanía.

Para el año 2015, Argentina contaba con 56 gobiernos locales que implementaban esta modalidad de asignación participativa del presupuesto local. Para fines del 2018, de los 18

departamentos de la provincia de Mendoza, sólo 5 presentaban esta herramienta de participación ciudadana: Maipú, Ciudad de Mendoza, Las Heras, Godoy Cruz y Lavalle.

El Programa de Participación Activa y Responsable (PAR) le ha permitido al municipio de Maipú, la visibilización de demandas y problemáticas locales, potenciando en algunos casos la generación de *nuevos derechos*. Así lo manifestaron los funcionarios municipales entrevistados sobre el funcionamiento del presupuesto participativo del municipio. Esto ha sido posible de manera indirecta a través del análisis de los proyectos presentados en las diferentes modalidades del programa.

Mediante la lectura de las propuestas presentadas por las asociaciones comunitarias o productivas y a partir de las entrevistas realizadas a los referentes de las mismas, se detectaron *grupos especialmente vulnerables* en la ciudadanía. Advertimos que en el “PAR asociaciones comunitarias” en Maipú, se presentaron proyectos para la satisfacción de ciertas necesidades específicas de estos grupos sociales. No obstante, el accionar del Municipio de Maipú, ha atendido tales necesidades urgentes por fuera de las formalidades del PAR. Un ejemplo fue el proyecto destinado a las mujeres olivícolas de Fray Luis Beltrán, en donde se advirtió la necesidad de superar la dependencia económica y de fortalecer la educación y capacitación de las mujeres para comenzar a revertir situaciones de sumisión histórica de la mujer rural en el ámbito familiar.

Por otra parte, desde el PAR productivo Rural, en el trabajo conjunto con técnicos del programa de Asociativismo Rural, se detectaron problemáticas de explotación laboral en población adulta norteña o boliviana y también en niños de estas mismas familias. Las entrevistas a funcionarios municipales dedicados a la fiscalización y control de irregularidades en fincas, nos ilustraron los aspectos relevantes de esta situación:

“En Rodeo del Medio, por ejemplo, las condiciones de seguridad e higiene en el trabajo de las chacras son terribles. Los galpones son ramadas de temporada, porque tienen por ejemplo el cultivo de cebolla y hacen una ramadita y comienzan a embolsar y a embalar allí. Y las condiciones de habitabilidad de la población trabajadora es peor aún. Nos hemos encontrado con casos en donde hay fincas con trabajadores indocumentados, y por esta condición los tienen escondidos, muchos de ellos son menores y como no tienen documentación reglamentaria no los mandan a la escuela, no asisten a ningún control sanitario, pero trabajan en las chacras en condiciones semejantes a la esclavitud, sólo les pagan con la comida y un techo” (Entrevista a jefe de inspectores del Municipio de Maipú, junio de 2018).

Según lo antedicho y en coincidencia con Couto y Carmona (2018), la visibilización de grupos sociales particularmente vulnerables, mediante la puesta en práctica de estrategias de participación ciudadana en los gobiernos locales, es posible por el “factor de proximidad” y permite que ciertas problemáticas, que exceden la mera infraestructura, ingresen a la agenda pública del municipio, y que posteriormente puedan ser abordadas de manera interdisciplinar al interior de éste.

Las experiencias de presupuestos participativos en el país tienen importantes niveles de participación ciudadana, sobre todo en los últimos años, en los cuales se evidencia un incremento notable en este sentido (Couto y Carmona, 2018). Esta situación es claramente coincidente con lo ocurrido en el departamento de Maipú, en donde año tras año se ha incrementado la cantidad de ciudadanos que participan en las asambleas del PAR, como así también de la cantidad de proyectos presentados.

Según datos otorgados por el Municipio de Maipú, el PAR 2019 destinó \$30.000.000 del presupuesto municipal para este programa, monto que se contempló por fuera del plan de obras públicas. Cabe considerar que, si bien el volumen de dinero destinado para estos fines parece importante, constituyó sólo el 1,54% del presupuesto municipal asignado para el 2019, el cual sumó un total de \$1.949.000.000.

Si tomamos como referencia el mencionado estudio de Couto y Carmona y comparamos los valores relativos de asignación de recursos económicos al presupuesto participativo de otros municipios del país, vemos que aquél porcentaje de 1,54% supera ampliamente otros como los asignados a La Matanza, Morón, Gualeguaychú, Unquillo, todos los cuales se hallan por debajo del 1% del presupuesto anual. Como contrapartida otros tienen una asignación bastante superior, por ejemplo, San Miguel, Rafaela, La Costa, que oscilan entre un 3 y un 7%.

La importancia del nivel de participación de la población maipucina en el programa PAR queda de manifiesto al comparar el volumen poblacional según último censo – 172.322 hab.- y la cantidad de personas que han participado del programa desde sus inicios -90.000 hab.-, resultando que al menos un 52% de la población ha participado del programa de presupuesto participativo desde que surgió, dando lugar además a un total de 550 proyectos ejecutados. Si bien se advierte en las entrevistas que hay una importante rotación de los vecinos involucrados, se mantiene un núcleo de ciudadanos que sostiene la participación año tras año.

Haciendo especial hincapié en la dimensión participativa del presupuesto participativo, esta facilita relaciones transversales de implicación de la ciudadanía en las cuestiones públicas, sin embargo, la participación activa de la ciudadanía depende de múltiples factores, entre los cuales las redes sociales que se despliegan en el territorio tienen un rol central. En este sentido, “el tipo de organizaciones sociales y su nivel de institucionalización generalmente resultan clave en el desarrollo y sostenimiento de las experiencias del presupuesto participativo, promoviendo redes más amplias e institucionalizadas y por lo tanto más estables” (Couto y Carmona, 2018, p.13).

En el municipio de Maipú existe una tradición participativa vecinal a través de clubes, centros de jubilados, uniones vecinales, en particular en los distritos más urbanos del mismo. Así para fines del 2018 había en el departamento un estimativo de entre 48 y 60 uniones vecinales, muchas de las cuales trabajaban habitualmente con comisiones directivas consistentes, mientras que otras no lograron organizarse de manera tan efectiva. De hecho, el Área de Promoción Comunitaria y las Mesas de Gestión de Maipú tienen como objetivo asistirles para su

consolidación, el acompañamiento en inquietudes de tipo administrativa o técnica y para la elaboración de proyectos para ser presentados en el marco del Programa PAR. Fue un objetivo prioritario para el municipio de Maipú, promover la conformación de Uniones Vecinales y otras organizaciones comunitarias. Existe un autorreconocimiento en los integrantes de las uniones vecinales, asociaciones de productores o bien organizaciones comunitarias, de los logros que se pueden alcanzar a través de la organización comunitaria:

“El PAR permitió que nos uniéramos, que fortaleciéramos nuestro vínculo como vecinos y comenzar a creer que juntos podíamos lograr lo que necesitábamos en nuestra comunidad desde hacía tanto tiempo y era una necesidad básica insatisfecha” (Entrevista a la Presidente de la Unión Vecinal del Callejón Mirasso, Pedregal, Rodeo del Medio, agosto de 2018).

Estas organizaciones comunitarias se caracterizaron por tener un nivel de profundidad en sus debates muy importante, por lo que es habitual que de ellas surjan demandas profundas de empleo, pobreza, seguridad, la cuestión de género, salud reproductiva, etc., que en numerosas ocasiones excedieron las posibilidades reales del presupuesto participativo como canal de resolución, pero que sentaron las bases para debates más amplios, derivando las demandas o problemáticas a otras áreas del Municipio como por ejemplo la Oficina de Empleo, el Área de la Mujer, la de Desarrollo Económico, el Área de Salud, etc. Así lo demuestran las entrevistas realizadas a funcionarios del Municipio:

“De las necesidades que podíamos relevar en las asambleas del PAR, como así también en otras instancias de contacto cara a cara con los ciudadanos, fuimos advirtiendo nuevas demandas. Los pedidos a las cuales hemos sido sensibles desde esta oficina se refieren a la integración laboral de personas con discapacidad y, por otro lado, hemos tomado una perspectiva fuerte de género trabajando con la cuestión de la situación de mujer en el ámbito laboral. Trabajamos mucho en relación a la situación del joven en empleabilidad, atendiendo a su capacitación y formación profesional, para todas estas cuestiones hemos generado planes específicos en ciertas áreas”. (Entrevista al Director de la Oficina de Empleo, Municipalidad de Maipú, 30 de octubre de 2018)

Las diferentes instancias de participación, en particular los talleres participativos y las asambleas PAR se han constituido en espacios populares democratizadores, reivindicativos y de intercambio entre los miembros de la ciudadanía y los actores municipales, que han posibilitado la visibilización de grupos sociales vulnerables y de necesidades urgentes de la población del departamento.

1.2.2. La interinstitucionalidad en la construcción de las estrategias de participación ciudadana en el marco del Plan Estratégico Maipú 2030 y los actores protagonistas

Retomando lo analizado en el capítulo 2, recordamos que el Plan Estratégico contó con un importante trabajo interinstitucional, dado que desde la Dirección de Planeamiento Estratégico del Municipio de Maipú se llevó adelante la coordinación del proceso de elaboración del Plan Estratégico, con el soporte académico dado por la Universidad Nacional de Cuyo desde el

Programa de Territorialización, perteneciente a la Secretaría de Relaciones Institucionales y Territorialización. En este contexto, la Universidad realizó -a través de un equipo técnico conformado por graduados y especialistas provenientes de varias facultades-, un proceso de transferencia de conocimientos y metodologías sobre procesos de planificación participativa y sistematización y tratamiento de información secundaria para la conformación del diagnóstico participativo y prospectivo. El acompañamiento de la Universidad fue importante en todo el proceso, incluso en la coordinación de los talleres zonales participativos (Marín, 2015).

En la etapa de *diagnóstico participativo y prospectivo*, el rol de las organizaciones sociales y los ciudadanos en general tomó especial relevancia puesto que sus aportes a partir de talleres participativos zonales y foros fue central para complementar la información descriptiva obtenida del tratamiento de fuentes secundarias como estadísticas de la DEIE (Dirección de Estadísticas e Investigaciones Económicas). En este sentido, existe una apreciación altamente positiva de los talleres y foros, por el valor de la información relevada:

“Desde el área de planeamiento estratégico consideramos que estas estrategias de participación son herramientas muy útiles para reconocer cuál es la visión de los pobladores sobre sus propias necesidades y esto en sí mismo le otorga legitimidad al proceso, a la vez que nos va a permitir generar líneas de acción que de esta manera se plantean como endógenas y desde la lógica de abajo hacia arriba. Si logramos la corresponsabilidad con los ciudadanos, esto nos da mayores certezas a la hora de poner en acción los planes, proyectos y programas que surgieron del Plan Estratégico. Es por ello que nos exigimos bastante a la hora de convocar a la ciudadanía para los foros y talleres sectoriales y zonales” (Entrevista a la Directora de Planificación Estratégica, diciembre de 2018).

Con respecto a la *Visión Maipú 2030*, para la construcción colectiva de una imagen futura deseada para el departamento, fueron convocados los diversos sectores de la sociedad: funcionarios y técnicos del municipio, académicos, instituciones, organizaciones comunitarias, a la vez que se trabajó con jóvenes y niños en talleres desarrollados en diversas zonas.

Según el análisis de entrevistas a referentes locales, la participación de la diversidad de actores sociales en el diagnóstico participativo y en la construcción de la *Visión Maipú 2030*, no ha sido equitativa. Hubo sectores sociales, organizaciones de la sociedad civil, sectores económicos organizados, que tenían un vínculo más estrecho con la gestión municipal y que por lo tanto fueron convocados para ser protagonistas de las actividades de participación colectiva que se desarrollaron y que, por lo tanto, lograron imponer su agenda de intereses frente a otros sectores con menos visibilidad o representatividad en el Municipio de Maipú. Así, por ejemplo, la falta de organización de algunos sectores sociales, como los desempleados, hizo que este grupo social no tuviera voz alguna en este escenario de concertación propuesto para la planificación estratégica.

1.2.3. La participación ciudadana en el marco del Plan Municipal de Ordenamiento Territorial

Como hemos advertido a lo largo de esta investigación, la participación ciudadana se ha posicionado en las últimas décadas como un requisito fundamental en la generación de políticas públicas, especialmente cuando las dimensiones a analizar involucran directamente la vida de los ciudadanos (Buono, Schilan de Becette y Sedevich, 2017).

Es por ello que la participación ciudadana tiende a atravesar cada una de las etapas de la política de ordenamiento territorial, cuestión que implica superar retos y atravesar conflictos a la hora de su implementación. Las principales contradicciones se vinculan con la calidad de los mecanismos de gestión pública para que la participación sea efectiva y real (Guardamagna, 2016).

El despliegue de mecanismos para la generación de planes municipales de ordenamiento territorial no ha estado exento de dudas e incertidumbres para los municipios de Mendoza. Esto se hace palpable en las palabras de quienes tuvieron la responsabilidad de generar el PMOT en Maipú:

“No podemos negar que la sanción del Plan Provincial de Ordenamiento Territorial fue algo muy favorable para todo el territorio provincial, porque por otra parte era muy necesario. Sin embargo, para los municipios fue una tarea faraónica desarrollar su propio plan de ordenamiento territorial, puesto que nosotros hemos venido definiendo previamente muchos lineamientos de planificación territorial, aunque muchas veces corregidos y reformulados por prueba –error y por aportes específicos definidos por las universidades con las que venimos trabajando, a veces un poco desarticulados. Fue un gran desafío desarrollarlo respetando todas las normativas provinciales, sobre todo en lo que respecta a participación ciudadana, pero creo que hicimos un buen trabajo, siempre contemplando las necesidades y las sugerencias de nuestros vecinos. Ellos fueron partícipes fundamentales” (Entrevista realizada a la encargada de Planificación Territorial, setiembre de 2019).

La metodología adoptada por el Plan Provincia de Ordenamiento Territorial (PPOT) y, en consecuencia, por los planes municipales de ordenamiento territorial, fue claramente participativa. Este es uno de los aspectos que están claramente definidos en la Ley 8051 y en el Reglamento del Plan Provincial, en los que se definen actores intervinientes y mecanismos de participación. En el artículo 46 del mismo se definen las estrategias de participación requeridas para la consecución de los planes: talleres participativos, consulta pública y audiencia pública.

El proceso iniciado para la elaboración del Plan Municipal de Ordenamiento Territorial, se propuso como objetivo articular a los diferentes actores sociales con los procesos de gestión municipal para desarrollar procesos de análisis, síntesis y acuerdos para el diseño del plan, como también para su ejecución y seguimiento.

Para llevar a cabo los procesos de participación ciudadana en el marco de la elaboración del PMOT, se seleccionó la técnica de *talleres participativos*. Un taller participativo puede definirse como “un espacio físico y simbólico para la interacción de actores similares o diferentes que, a través de la reflexión y el debate, facilitados por técnicas de dinámica grupal, arriban a un producto común donde se pueden marcar diferencias o consensos” (Nirenberg, Brawerman y Ruiz, 2005, citado en PMOT, 2019, p.213). Constituyen espacios en los que se produce un

diálogo y una producción colectiva de aprendizajes, implicando, además, una transformación para los mismos participantes.

En los talleres participativos se implementaron fundamentalmente dos tipos de instrumentos de recolección de la información: el cuestionario de encuesta y la cartografía colaborativa. En el primero, se elaboró un cuestionario de encuesta a partir de las variables e indicadores seleccionados para la construcción de los tres subsistemas del PMOT: físico-ambiental, político-institucional y socio-económico.

En Maipú, los primeros talleres participativos se desarrollaron en noviembre del 2018. Estos convocaron diversos actores sociales del departamento como vecinos, productores, empresarios de pymes, docentes, inspectores de cauce, prestadores de servicios gastronómicos, concejales y miembros de organizaciones de la sociedad civil, entre otros (Maipú trabaja en el Plan de Ordenamiento Territorial. 2018, 5 de noviembre).

Cabe reconocer que fueron sobre todo los delegados municipales los encargados de convocar a los vecinos en las áreas más distantes del núcleo urbano consolidado del departamento. El Municipio realizó 12 talleres participativos en diferentes áreas del departamento.

La segunda metodología desarrollada para el relevamiento de datos primarios para el diagnóstico participativo, fue la implementación de la técnica de Cartografía Participativa de Información Geográfica. En el contexto de los talleres, se les asignó a los actores involucrados una serie de cartas, sobre las cuales, de acuerdo a una serie de pautas de trabajo, estos debían identificar problemáticas, necesidades, propuestas de ordenamiento del territorio, entre otras propuestas. Por otra parte, durante el ejercicio cartográfico surgieron nuevas preguntas y aportes para futuras intervenciones en el territorio.

Una vez finalizado el Documento Preliminar Plan Municipal de Ordenamiento Territorial “Maipú Sostenible”, la Municipalidad convocó a audiencia pública para “presentar sus opiniones, objeciones o informaciones concernientes, con el objeto de asegurar un espacio de comunicación y participación activa entre el municipio y la ciudadanía, las que debidamente consideradas contribuirán a mejorar la toma de decisiones y la calidad en cuanto a los objetivos, contenidos, propuestas y lineamientos del PMOT Maipú Sostenible” (Maipú convoca a una Audiencia Pública por ordenamiento territorial. 2019, 8 de octubre).

La convocatoria a la audiencia pública lanzada por las redes sociales, rezaba lo siguiente:

Convocamos a todos los interesados a presentar sus opiniones, objeciones o informaciones concernientes con el objeto de asegurar un espacio de comunicación y participación activa entre el Municipio y la Comunidad, las que debidamente consideradas contribuirán a mejorar la toma de decisiones y la calidad en cuanto a los objetivos, contenidos, propuestas y lineamientos del PMOT Maipú Sostenible (Disponible en: <https://www.facebook.com/MaipuMunicipio/posts/3014467738580082/>).

En coincidencia con Quiroga y Videla (2011), si bien la participación comunitaria en los procesos de planificación del territorio es un ejemplo fundamental de ejercicio democrático, su

implementación implica aprendizajes por parte del gobierno local y de la comunidad. En este sentido, cada proceso de intervención territorial implica generar una metodología propia adaptada a los requerimientos de la comunidad y su gobierno local, aun cuando los modelos existentes constituyen una referencia valiosa. En el caso del Municipio de Maipú, reconocemos que estos requisitos se han observado ampliamente. En primer lugar, el Plan Provincial de Ordenamiento Territorial implicó normas, metodologías y procedimientos adaptados a la realidad mendocina. Por otra parte, el proceso llevado adelante para la elaboración del Plan Municipal de Ordenamiento Territorial ha destinado considerables recursos económicos y técnicos para adecuar y enriquecer las metodologías a las formas de organización social y de relacionamiento con el municipio de Maipú, que responden a idiosincrasias y pautas culturales particulares.

Otro de los aspectos positivos que podemos reconocer, es la superación paulatina de la debilidad política y técnica que padecía el municipio de Maipú para los años 90, para promover procesos de participación de la ciudadanía y que, con la colaboración de cuerpos académicos y técnicos de diferentes universidades, fue superando considerablemente, llegando a fines del decenio 2010 con grandes logros en este sentido, especialmente en lo que respecta a normativas, mecanismos, procedimientos, herramientas y técnicas comunicacionales. Otra de las fortalezas advertidas en el departamento es la continuidad en la práctica de la planificación estratégica y territorial, como en la implementación de procesos participativos en ellos utilizados, coincidentes con el involucramiento y el compromiso del ejecutivo local y el concejo deliberante, los que han sostenido un eje de acción participativa desde hace aproximadamente 30 años, convirtiéndolo en una política de Estado.

Sin perjuicio de todo lo expresado anteriormente, el proceso desarrollado en Maipú tiene un correlato con el desarrollado a escala provincial para el desarrollo del PPOT, el cual, al decir de Matías Dalla Torre (2017), tuvo una serie de críticas en las audiencias públicas, por diferentes motivos, entre los que se destacan la insuficiente participación y difusión, por la exigua consideración de los intereses y demandas de los grupos sociales más desfavorecidos de la provincia. Por su parte, Guardamagna y Reyes (2019) indican que los niveles de deliberación en las instancias participativas han sido bastante pobres, que muchos de los aportes realizados por los actores participantes no han sido incorporados al PPOT y que se ha cuestionado considerablemente la legitimidad de los resultados.

Estos aspectos evaluados por los intelectuales que han investigado el proceso de desarrollo del Plan Provincial de Ordenamiento Territorial, son de utilidad para hacer lo propio con el proceso desarrollado en el municipio de Maipú. En este caso, recurrimos a material audiovisual disponible en la red y publicado por medios gráficos de corte crítica, como insumo para analizar los resultados de la audiencia pública que se llevó a cabo para dar a conocer el documento preliminar del PMOT.

En este sentido, se destacaron reclamos concretos de necesidades específicas no satisfechas desde hace muchos años, especialmente en lo referente a infraestructura, pero también se hicieron presentes expresiones de mucha fuerza simbólica como “aislamiento” o “abandono” en relación al municipio.

Cabe destacar que estas instancias de participación, han permitido visibilizar organizaciones sociales no alineadas con el municipio. Este es el caso de la agrupación de trabajadores de Colonia Bombal y Beltrán, que es integrante del Frente de Organizaciones en Lucha (FOL)¹⁵. En este caso, uno de los oradores de la audiencia pública que expresó con mayor énfasis la disconformidad con el municipio, aseveró que se sienten marginados y excluidos de muchos de los logros que se publicitan en el municipio:

“Nosotros queremos saber cómo sentirnos parte de este crecimiento de este Maipú que avanza y crece. Nosotros hace muchos años que no tenemos agua. Se fueron haciendo uniones vecinales, llegamos a que nos pudieran bajar la luz y ahora estamos en otra lucha más, que puede pasar el camión de la basura, colocar un poco de ripio en esa calle y ahora nos falta el agua potable. Esto fue lo que más nos impulsó a unirnos, porque vemos que a nuestro alrededor se crece y nosotros nos movemos, vamos al municipio a través de nuestra presidenta, porque nosotros también queremos crecer. Queremos sentirnos parte de Maipú, porque si no es como que estamos aislados y directamente olvidados. Necesitamos ser escuchados, queremos ser escuchados” (Participación de representante de la Agrupación de Trabajadores de Colonia Bombal y Beltrán en la Audiencia Pública para la presentación del Documento Preliminar del PMOT, 8 de octubre de 2019). (Redacción La Izquierda Diario, 2013, 2 min.11s.).

Además de estas expresiones, surgió en la audiencia, el enunciado de viejas demandas en cuanto a servicios como educación, salud y transporte, como así también el estado de los caminos rurales, especialmente en la zona de Los Álamos y Colonia Bombal, en Rodeo del Medio y Fray Luis Beltrán, de nuevo las zonas rurales profundas. Quienes formamos parte de los Programas de I+ D desde el 2005 al 2014, reconocemos que las demandas de aquellos años perviven y que los reclamos de los ciudadanos rurales se mantienen vigentes y se renuevan, cuestión que nos permite comprender que, a pesar de los considerables esfuerzos del municipio, expresados en la implementación de diversos programas de intervención, las soluciones son insuficientes. Los relatos de los pobladores rurales son esclarecedores en este sentido:

“Vivo en Los Álamos, Fray Luis Beltrán, que es una localidad rural. La Calle Los Álamos hacia el norte de la Calle Guido tiene muchos pozos, a tal punto que es intransitable. Por otra parte, la Calle Cartellone, el mismo carril Los Álamos y las Margaritas en ciertos tramos no

¹⁵ FOL: Frente de Organizaciones en Lucha se autodefine como una organización social con 13 años de trayectoria que convoca a trabajadores precarizados de Argentina para la conquista de derechos y para lograr la plena igualdad social, sin explotación ni opresión de ningún tipo. Su metodología de organización responde a asambleas barriales semanales en las que participan todos los vecinos y vecinas miembros, con voz y voto. FOL cuenta con un cuerpo de delegadas y delegados, coordinaciones regionales, mesas provinciales, plenarios generales y como organización de carácter federal, realizan regularmente instancias nacionales con delegadas y delegados de todas las provincias del país, para definir de conjunto las líneas organizativas y de acción acorde a las exigencias de la coyuntura política.

están asfaltados, esas calles no son nuevas, son viejísimas. En cuanto a los centros de salud también estamos muy carenciados, puesto que hay solo 3 centros de salud en una zona muy amplia, encima sobre la ruta 20, el centro de salud tiene dos escuelas al lado y estas escuelas funcionan en los tres turnos, pero el centro de salud sólo funciona medio día. Con las directoras hemos hecho muchos reclamos para que por lo menos en el día el centro de salud funcione doble turno, porque muchos niños se han accidentado y las maestras han tenido que llevar a los niños hasta Beltrán y algunos han perdido hasta el conocimiento en el viaje. En el Centro de Salud, a partir de las 11 de la mañana ya no hay médico. Tampoco hay un pediatra todos los días en este centro de salud.” (Oradora en la Audiencia Pública para la presentación del Documento Preliminar del PMOT, 8 de octubre de 2019). (Redacción La Izquierda Diario, 2013, 2 min.11s.).



Audiencia pública de presentación del Plan Municipal de Ordenamiento Territorial. Octubre de 2019
Fuente: La izquierda Diario. 14 de octubre de 2019.

<http://www.laizquierdadiario.com/Audiencia-publica-de-ordenamiento-territorial-en-Maipu>

1.2.4. Estrategias del Municipio de Maipú hacia el gobierno abierto y el gobierno electrónico

Siguiendo a López (2005) y a Iturburu (2007), es posible identificar diferentes líneas de abordaje de *la modernización en la gestión de los gobiernos locales* que se inició en nuestro país durante los años 90, notablemente coincidente y ajustado al proceso que atravesó el Municipio de Maipú para esos mismos años. En el caso particular de este municipio, la modernización estructural implicó la ampliación de la agenda local mediante la incorporación de funciones vinculadas a la seguridad pública, servicios educativos en todos los niveles, empleo y desarrollo económico local, salud, caminos rurales, el acceso a la justicia a través de la prestación de servicios legales en las zonas rurales más alejadas de los centros urbanos asociados a la resolución de conflictos familiares o vecinales, la preservación del ambiente, la seguridad ciudadana, entre otras. Las nuevas funciones absorbidas obligaron a generar nuevas áreas dentro del municipio.

Otras de las líneas de abordaje de la *modernización municipal* que plantea Iturburu (2007) son las *transformaciones institucionales* orientadas a incrementar la productividad y a mejorar la calidad de los servicios prestados, involucrando tanto a los empleados públicos como a los ciudadanos. En ese sentido, el modelo de gestión que se asemeja al desarrollado por el municipio de Maipú es el que López (2005a) denomina de *Gestión por resultados*, cuestión que contrasta con el *modelo de organización preburocrática o patrimonialista*, caracterizado por la

notable arbitrariedad de las autoridades locales para tomar decisiones e incluso disponer de los bienes públicos para enriquecimiento de la elite gobernante. La *gestión por resultados* se reconoce fundamentalmente por la presencia de indicadores como el planeamiento estratégico, la definición de metas y los mecanismos de control de gestión y control por resultados, como así también incentivos por resultados.

El Municipio de Maipú tiene una trayectoria de generación de planes de gobierno y programas con sentido estratégico de varios años, los primeros datan de 1996. Sin embargo, fue a partir de la propuesta del Plan Estratégico Maipú 2030, iniciada en el 2010, que se recurrió a procesos de *participación ciudadana* en diferentes etapas, tanto en el diagnóstico y como en la formulación del plan, a partir de una importante convocatoria a los actores sociales, económicos, educativos y gubernamentales. Por otra parte, Maipú desarrolló desde el 2011 un Plan de Metas vinculadas a la asignación de presupuesto y de un mecanismo de control, evaluación e información periódica a la ciudadanía sobre el cumplimiento de las mismas. Este Plan posibilitó la corrección de distorsiones y la priorización de alternativas para destinar montos del presupuesto municipal hacia obras de interés de la ciudadanía, tal como mencionamos anteriormente.

En la actualidad, los *Informes de Rendición de los Planes de Metas* en el departamento surgen de la revisión y adaptación de los resultados de la Plataforma digital *Sumen*, una aplicación informática que permite la visibilización y el seguimiento del estado de metas y proyectos de infraestructura y desarrollo.

En este contexto es posible analizar la introducción de innovaciones en la Comuna de Maipú en relación a estrategias que tienden hacia un *gobierno abierto* (Iturburu, 2007) y al uso de las tecnologías de la información y de la comunicación mediante la introducción de aplicaciones web y plataformas digitales participativas. En este sentido, se destaca la plataforma *Yecas*, la cual se introdujo recientemente como aplicación interactiva para la publicación de reclamos y/o propuestas vinculadas fundamentalmente a los servicios y a la infraestructura comunal. El departamento de Maipú es pionero en la introducción de esta tecnología en la provincia de Mendoza dado que, junto a Lavalle, San Rafael, Luján de Cuyo y San Martín, constituyen los únicos municipios que han incorporado este tipo de tecnologías hasta el momento.

Desde esta perspectiva, altos funcionarios del ejecutivo municipal refuerzan con sus afirmaciones los alcances del monitoreo de la calidad de las prestaciones realizadas por el gobierno local y la importancia de la rendición de metas:

“Nuestro gobierno local ha logrado, como ningún otro municipio en la provincia, completar el circuito de calidad, participación y transparencia en la gestión, puesto que nosotros, en cada inicio del ciclo legislativo, rendimos los logros alcanzados durante el año anterior en función del Plan de Metas correspondiente, a la vez que se plantean las nuevas metas proyectadas para el ciclo que se está cursando” (Entrevista al Secretario del ejecutivo municipal, agosto de 2018).

Continuando con las categorías propuestas por Iturburu (2007), otra línea de abordaje de la modernización de la gestión pública a escala municipal se refiere a las *transformaciones transversales* que responden a cambios orientados a optimizar los sistemas horizontales. Desde esta perspectiva la autora aborda la modernización en diversos ámbitos: gestión de los recursos humanos, los sistemas de administración financiera, los sistemas de compras y contrataciones y el gobierno electrónico.

En este apartado, en particular abordaremos el tema del *gobierno electrónico* en Maipú, en la medida en que fue una temática recurrente en las entrevistas realizadas a los funcionarios del municipio, por la necesidad de estos de destacar los esfuerzos que viene realizando el municipio en este tema. En palabras de Kauffman (2013):

El gobierno electrónico o gobierno digital supone un cruce entre tecnologías y cambios en las estructuras del Estado que consiste —en su aspecto más visible y operativo— en la creación de portales gubernamentales en Internet donde se puede acceder a servicios de información, comunicación, tramitación y transacción online. Los criterios con los que se construyen estos portales reflejan el modo en que cada gobierno piensa la tecnología al servicio de la gente, sus políticas de desarrollo y su relación con otras regiones y países. (p.1)

El gobierno electrónico puede considerarse una oportunidad para la articulación satisfactoria entre la administración pública y la gente, en contextos de crisis donde las relaciones entre los ciudadanos y los gobiernos poco transparentes se hallan profundamente deterioradas (Poggi, 2013). Sin embargo, la aplicación acrítica de algunas recetas internacionales en los gobiernos locales latinoamericanos, ha recibido diversas críticas. Poggi plantea por ejemplo, ciertas carencias o condiciones propias de los aparatos estatales latinoamericanos que no generan las bases adecuadas para la instalación de esta nueva modalidad de gestión, tales como la escasez de flujos abiertos de información, la falta de transparencia y la escasa participación activa de los diversos actores sociales, cuestión que limita considerablemente su posibilidad de expresarse en cuanto a los vínculos que desean establecer con sus gobiernos locales, entre otros aspectos. En el caso de Maipú, los funcionarios dejaron en claro que, si bien el municipio fue pionero en la introducción de tecnologías para la gestión, no ha sido fácil este proceso de modernización, entre otras cosas porque se necesitó fortalecer al equipo municipal en una serie de capacidades fundamentales que no tienen únicamente que ver con el uso de herramientas informáticas:

“Por ejemplo, brindar un mejor servicio a las empresas locales requirió mejorar procesos internos de la propia administración de la comuna, fue necesario, además, tomar información gestionada por otros organismos como la DEIE, el INTA, para tratarla según las necesidades de las diferentes áreas del municipio y para la toma de decisiones. Debimos sistematizar la información para presentarla de manera adecuada y consistente en las plataformas digitales, de modo que quedara disponible para la consulta libre y gratuita de cualquier ciudadano, empresa, investigador o funcionario. Tal es así que tenemos mucha información disponible para la descarga on line” (Entrevista a la directora de Planificación Estratégica del Municipio de Maipú).

Coincidiendo con Pando (2013), en su trabajo realizado en el marco del Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC), se reconocen entre las dificultades de los municipios para la gestión de los datos públicos, la reducida digitalización de los mismos, o su escueta calidad, consistencia y disponibilidad en un nivel de desagregación adecuado, la dispersión de información en bases de datos relativas incluso al interior de una misma área de gobierno, la limitada práctica de la utilización de estándares o las decisiones discrecionales que toman las diferentes áreas de los gobiernos locales para informatizar la captura de datos. Este aspecto es destacable en este trabajo puesto que la llegada del Programa I+D 2004-2009 al Municipio de Maipú, puso en tensión estos aspectos, especialmente en cuanto a la carencia de datos estadísticos municipales con cierto nivel de desagregación. A partir de allí se comenzó a trabajar en forma conjunta con la Universidad para mejorar los sistemas de información, cuestión que se profundizó en el Programa I+D 2009-2014 a través de capacitaciones al personal del municipio acerca del uso de los Sistemas de Información Geográfica y de un proceso colaborativo de utilización de herramientas SIG para la actualización y completamiento de los datos y cartografía de las diferentes áreas del municipio. En coincidencia con lo que plantea Nacke, Calamari, Fernandez Arroyo y Pando (2013), las páginas web se han constituido como las herramientas de gobierno electrónico más importantes utilizadas por los municipios de Argentina, debido a que tienen un gran alcance en cuanto a cantidad de ciudadanos, mayor área de influencia, flexibilidad en el tiempo y en el espacio, capacidad de expansión, rapidez y agilidad del contacto. Siguiendo el razonamiento de estos autores, las páginas web son instrumentos muy útiles para que tanto los municipios como los ciudadanos brinden, accedan y soliciten información de manera bidireccional, mejorando la gestión y la administración de las ciudades, haciendo más eficientes los tiempos y los costos, y acercando las políticas públicas a los ciudadanos.

El análisis de la página web del Municipio de Maipú permite reconocer diferentes aspectos de su contenido. Es posible comparar la página web de Maipú con páginas de otros municipios del país, tomando como base el Índice Nacional de Páginas Web Municipales. Éste es un estudio realizado por el Programa de Desarrollo Local de CIPPEC y el Programa de Gobierno Electrónico de la Universidad de San Andrés, cuyos resultados se publicaron en el año 2017.

La página web del municipio de Maipú es <http://maipu.gob.ar/> y en ella se reconocen una diversidad de posibilidades para la obtención de información del municipio, ya sea de tipo institucional, normativa municipal y otra información de interés para el ciudadano, como así también guía de trámites y formularios. En cuanto a la *información institucional* se pone a disposición una guía de teléfonos útiles, correo electrónico, teléfonos del centro de atención al vecino, información vinculada a redes sociales. Por otra parte, el portal ofrece la posibilidad de seguir diversos trámites on line, como los expedientes de diligencias pendientes. Es posible también, en la pestaña de Áreas de gobierno, obtener los datos básicos del titular de cada área y

descargar el organigrama correspondiente, sin embargo, no se ofrece más información al respecto. Con respecto a la normativa municipal, advertimos la existencia de resoluciones y reglamentos relativos a los proyectos a presentar en el marco del PAR.

En relación a otra información de interés para el ciudadano, el portal muestra, por ejemplo, horario y recorridos del servicio de limpieza de calles y recolección de residuos, horarios y recorridos del móvil veterinario, turnos para el otorgamiento de la licencia nacional de conducir. En relación a trámites y formularios de pago para tasa por servicios para diversos tipos de contribuyentes, como así también es posible consultar a través de esta misma página las deudas contraídas.

En términos de *interacción*, es decir, de la comunicación bidireccional entre los ciudadanos y el gobierno local y de los vecinos entre sí mediante herramientas de comunicación propuestas por el municipio, se plantean diferentes posibilidades. Una de ellas es la opción de enviar un correo electrónico de forma inmediata a través del mismo portal web que es respondido a la brevedad, otra opción es a través de la posibilidad de participar en redes sociales como Facebook, Twitter e Instagram, en las cuentas posee el municipio.

Para Nacke et al. (2013), es pertinente considerar la dimensión de *transformación* que, al analizar los portales web de los gobiernos locales, permite reconocer niveles de transparencia y de participación ciudadana. Cabe mencionar que la información disponible en el sitio web del municipio, desde esta perspectiva es abundante, logrando un avance notable en el nivel de transparencia en lo referente a las cuentas públicas municipales. En este sentido, está disponible a través de numerosos archivos para descargar de manera libre y gratuita, información sobre el presupuesto asignado por trimestre y concepto, para los últimos 4 años, como así también sobre ejecución del presupuesto en relación a créditos, cumplimiento de metas, entre otros (imagen 1). También están disponibles los datos sobre deuda pública, informes sobre los principales contribuyentes con deuda y morosidad. En lo que hace a transparencia, el sitio web también brinda información sobre planta de personal, contratos de locación y juicios afrontados por el municipio. Por otra parte, el portal web ofrece datos sobre obras privadas y toda la información sobre compras y licitaciones, con la disponibilidad de pliegos on line y un portal específico para el acceso de los proveedores.

En cambio, lo que no aparece en este sitio web, como sí ocurre en el de otros municipios del país, son las declaraciones juradas de los funcionarios municipales.

Otro aporte a la *transparencia* de la gestión del municipio de Maipú lo constituye la posibilidad de descargar desde el sitio web los últimos planes de metas. En la actualidad se pueden descargar los documentos correspondientes a los planes de meta 2017 y 2018, en donde se advierte el nivel de ejecución de cada uno de los proyectos aprobados y a los que se les ha asignado el presupuesto correspondiente. Esto se complementa con el uso de la *Plataforma*

Sumen, anteriormente mencionada, en donde el ciudadano puede llevar el seguimiento del nivel de logros alcanzados en cada uno de los proyectos en ejecución.

Desde una perspectiva crítica el gobierno electrónico de Maipú tiene un desarrollo bastante adelantado en relación a otros municipios de Mendoza, pero no alcanza los estándares de municipios grandes y medianos del país, como General Pueyrredón, Morón o Bahía Blanca, los cuales han alcanzado los primeros puestos en evaluaciones de gobiernos electrónicos desarrollados por instituciones como el CIPPEC.

Por otra parte, se advierte que el gobierno municipal de Maipú ha concentrado sus recursos digitales mucho más en sus propios servicios, que en la participación ciudadana real. En este sentido, los objetivos convocantes han sido las mejoras en la gestión administrativa de trámites, la reducción de los costos por personal empleado para los diferentes servicios de atención al público, protección de la privacidad de los datos e incremento de los indicadores de transparencia en la gestión, cuestiones que consideramos, se han logrado ampliamente.

 **Maipú
Municipio**
Mendoza

ACUERDO 3949

ANEXO 1: PROGRAMACION FINANCIERA ART. 22 LEY 7314

REPARTICION ORGANISMO: MUNICIPALIDAD DE MAIPU		NOMENCLADOR: 060210				
EJERCICIO: 2019						
Concepto		1º Trimestre	2º Trimestre	3º Trimestre	4º Trimestre	Presupuesto Votado del Ejercicio
		(1)	(2)	(3)	(4)	(5)=(1)+(2)+(3)+(4)
I	RECURSOS CORRIENTES	432.255.000,00	437.830.000,00	397.700.000,00	427.278.000,00	1.695.083.000,00
II	GASTOS CORRIENTES	315.750.000,00	365.000.000,00	382.000.000,00	406.073.000,00	1.468.823.000,00
III	RESULTADO ECONOMICO AHORRO/DESAHORRO (I-II)	116.505.000,00	72.830.000,00	15.700.000,00	21.205.000,00	226.260.000,00
IV	RECURSOS DE CAPITAL	950.000,00	1.025.000,00	1.000.000,00	1.025.000,00	4.000.000,00
V	GASTOS DE CAPITAL	77.510.000,00	98.510.000,00	113.510.000,00	107.730.000,00	397.260.000,00
VI	EXCEDENTE ANTES TRANSFERENCIAS FIGURATIVAS (III-IV-V)	39.945.000,00	-24.635.000,00	-96.810.000,00	-85.500.000,00	-167.000.000,00
	TOTAL RECURSOS (I-IV)	433.205.000,00	438.875.000,00	398.700.000,00	428.303.000,00	1.699.083.000,00
	TOTAL GASTOS (II-V)	393.260.000,00	463.510.000,00	495.510.000,00	513.803.000,00	1.866.083.000,00
VII	RECURSOS FIGURATIVOS	-	-	-	-	-
VIII	GASTOS FIGURATIVOS	-	-	-	-	-
IX	NECESIDAD DE FINANCIAMIENTO (VI-VII-VIII)	39.945.000,00	-24.635.000,00	-96.810.000,00	-85.500.000,00	-167.000.000,00
X	FUENTES DE FINANCIAMIENTO	250.000.000,00	-	-	-	250.000.000,00
XI	APLICACIONES FINANCIERAS	69.500.000,00	4.500.000,00	4.500.000,00	4.500.000,00	83.000.000,00
XII	FINANCIAMIENTO NETO (X-XI)	180.500.000,00	-4.500.000,00	-4.500.000,00	-4.500.000,00	167.000.000,00
XIII	RESULTADO FINANCIERO (IX-XII)	220.445.000,00	-29.135.000,00	-101.310.000,00	-90.000.000,00	-

Figura 16. Programación financiera del Municipio de Maipú según presupuesto correspondiente al ejercicio 2019

Fuente: Portal web del Municipio de Maipú.

Respecto de la accesibilidad a la conectividad a internet para poder acceder a los beneficios del gobierno electrónico, es aún una cuestión pendiente en el municipio. Las dificultades en el acceso a internet en las zonas rurales más lejanas constituyen una limitante relevante, como así también la reducida familiarización de ciertos grupos sociales y etarios con las TICs. En

conclusión, si bien la tendencia es hacia el constante incremento de la población que hace uso de estas herramientas tecnológicas, todavía hay muchas dificultades en el acceso. Es por ello que es central la formulación de políticas públicas que incorporen a la diversidad de actores involucrados y que estimulen una participación real de los ciudadanos, contemplando la mayor diversidad posible de instrumentos y herramientas para ello.

Tradicionalmente se ha reconocido en los ámbitos gubernamentales el valor de la información pública como “fuente de poder”, y en consecuencia ha habido una tendencia a mantenerla en secreto, a ocultarla o bien a manipularla como forma de mantener ventajas en el ámbito político partidario. Sin embargo, en las últimas décadas se ha dado un giro en los modelos de gestión, con crecientes niveles de apertura, de transparencia en las cuentas públicas y en el accionar de los funcionarios, de participación en el diseño y monitoreo de las políticas públicas, de evaluación y control ciudadano de los resultados gubernamentales (Oszlak, 2013). Esta tendencia en muchos casos ha sido estimulada de manera legítima por gobiernos que tienden a una gestión más participativa y colaborativa de la ciudadanía, pero también es promovida por ciudadanos y organizaciones de la sociedad civil que buscan incrementar su participación y capacidad deliberativa en los marcos democráticos actuales. En este sentido, Oszlak (2013, p. 4) reconoce que “se ha venido abriendo paso a una concepción que, bajo la denominación genérica de “gobierno abierto”, vislumbra una nueva filosofía de gobierno, una modalidad de gestión pública más transparente, participativa y colaborativa entre Estado y sociedad civil”. Para este autor, un gobierno se considera abierto cuando promueve el involucramiento de las organizaciones sociales y los ciudadanos en la gestión pública.

En el caso de Maipú, las entrevistas reconocen que se establecieron tres ejes para el ejercicio de la política de “gobierno abierto”: *transparencia* especialmente en lo que respecta a la apertura de datos y en los resultados de metas, *participación* mediante el involucramiento de los ciudadanos en el diseño y la construcción de políticas públicas, como en el monitoreo del Plan de Metas, y *colaboración* expresada en la puesta en valor del conocimiento, ideas y experiencias existentes en la sociedad, para potenciar las respuestas a los problemas existentes.

La apuesta del gobierno de Maipú por la incorporación de herramientas digitales ha sido muy fuerte: la plataforma digital del Municipio de Maipú a través de su sitio web, la plataforma SUMEN y aplicaciones para descargar en teléfonos celulares inteligentes como PAR Maipú y la red social de gestión colaborativa Yecas, que desarrollaremos en el apartado siguiente.

El análisis de entrevistas y la participación en reuniones de trabajo entre académicos, funcionarios y técnicos del municipio, nos permitió percibir un gran optimismo depositado en el funcionamiento y resolución de problemas por parte de estas herramientas digitales.

Oszlak (2013), plantea una advertencia, indicando que el uso de herramientas digitales puede dar la apariencia de que en verdad hay una disposición del gobierno local a renunciar al secreto y a rendir cuentas de su gestión, a instar a los funcionarios a que contemplen fuertemente las

propuestas y críticas de los ciudadanos y que inviten a los vecinos a coparticipar en la producción de bienes y servicios, sin embargo, esto no siempre se da en la realidad. Por otra parte, también se confía excesivamente en que el uso de herramientas digitales va a hacer fluida y natural la participación y el compromiso de la comunidad debido a una “supuesta disposición natural de la ciudadanía a participar e involucrarse en la gestión pública” (Oszlak, 2013, p.20).

1.2.5. El uso de una red social de gestión colaborativa y participación ciudadana para construir la ciudad deseada

1.2.5.1. Yecas, inteligencia ciudadana y urbanismo colaborativo

El planteamiento teórico de base para el desarrollo y la utilización de esta aplicación digital se sostiene, al decir de los referentes técnicos del municipio, en el denominado “urbanismo colaborativo”. Al decir de Moreno Balboa (2017) existe una dualidad en el desarrollo de la ciudad, por una parte, los equipos de gestión local, actuando en beneficio del interés general, reconocen pero “congelan” las posibilidades de participación de los ciudadanos en el urbanismo y la creación de la ciudad, mientras que por otro lado, la sociedad local se moviliza y actúa al margen de las administraciones en la búsqueda de la mejora de su entorno y sus condiciones de vida, desde las “iniciativas urbanas”, pero el desafío radica en lograr que ambos movimientos coincidan en el marco del “urbanismo colaborativo”. En este sentido, los procesos deben ser transparentes y accesibles, los ciudadanos deben asumir una responsabilidad y desarrollar una cultura de participación y los equipos de gestión local deben contar con un alto nivel de calidad de democracia participativa.

En el cuestionamiento acerca de cómo se traslada el urbanismo colaborativo a Yecas, los creadores reconocieron en esta herramienta digital la “posibilidad de empoderar a la gente, a los ciudadanos para que participen porque son los que realmente usan el espacio público” (Fayad, 2017, 1 de agosto de 2017). La utilidad de la aplicación radica en acortar por medios tecnológicos la distancia entre los decisores municipales y los ciudadanos, en la medida en que estos tienen la posibilidad de hacer visibles para el gobierno local, las problemáticas presentes en su barrio o ciudad en tiempo real y en consecuencia, agilizar los tiempos de resolución de las mismas a la vez que facilita el compromiso y el involucramiento de los habitantes por mejorar la calidad de vida de la población de su localidad (figura 17). Es una herramienta que hasta mediados de 2019, utilizaban unos pocos municipios de Mendoza: Ciudad, Las Heras, Luján de Cuyo, Guaymallén y Malargüe.

Para fines de 2017, del total de denuncias realizadas en la provincia durante dos años, el 51 % se refirieron a contaminación y falta de higiene en los espacios públicos, el 27% a problemas de inseguridad, el 17% a abandono o rotura de infraestructura de uso común, el 3% a problemas de accesibilidad y el 2% restante a diferentes infracciones, predominantemente de tipo vial (De la Rosa, 2017, 13 de julio).

Se trata de una aplicación interactiva en la medida en que una vez realizada la publicación del “yeca” (reclamo), el municipio recibe la notificación y puede entrar en diálogo con el ciudadano por medio de un chat o bien publicar un comentario al respecto, luego el municipio podrá publicar una fotografía que demuestre que el problema fue resuelto. Es interesante destacar que la publicación realizada inicialmente por un vecino ante un reclamo o propuesta, luego puede ser apoyada por otros vecinos, cuestión que jerarquiza la publicación aumentando la posibilidad de ser resuelta con mayor celeridad. Entre la ventaja que posee esta herramienta es que al ser considerada como “red social”, además de tener la posibilidad de denunciar temas de gestión, crean una sinergia entre los actores sociales implicados por el aporte que pueda realizar cada uno. Tal como se observa en la imagen n° 2, la aplicación permite subir a la web la fotografía del reclamo, automáticamente se genera la georreferenciación en Google Maps o Google Earth y comienzan a funcionar los protocolos de resolución de la problemática mientras se mantiene el diálogo con personal del municipio al respecto.

La principal debilidad de aplicación de esta plataforma participativa digital en el Departamento de Maipú es la escasa conectividad a internet que poseen las áreas rurales más alejadas de los centros urbanos, cuestión que se advierte en el origen de los yecas emitidos. Son prácticamente inexistentes aquellos reclamos provenientes de las zonas interiores de los distritos de Rodeo del Medio, Fray Luis Beltrán, San Roque y Barrancas, fundamentalmente.

1.2.5.2. Plataforma digital Sumen

La Plataforma interactiva denominada “Sumen” constituye otra herramienta que utiliza internet, en este caso para visualizar y difundir los proyectos que responden al Plan de Metas presentado por el Gobierno de Maipú, con lo cual se favorece, según referentes municipales, la participación ciudadana y en particular la transparencia de las gestiones del gobierno local.

La relación entre el Plan de Metas y la plataforma digital Sumen, se expresa claramente en los relatos de los altos funcionarios del municipio de Maipú:

“En 2015 veíamos que el Plan de Metas había sido muy positivo para el interior del gobierno municipal, pero con la Fundación Nuestra Mendoza analizábamos que lo que nos estaba faltando era que el ciudadano se apropiara de la herramienta, entones, en forma conjunta entre los gobiernos locales, la sociedad civil, el sector privado y la academia, en forma conjunta, creamos un concurso para poder adquirir una plataforma digital, de modo de poder acercar a los vecinos de cada uno de los departamentos, el Plan de Metas” (Entrevista a la directora de Planeamiento Estratégico del Municipio de Maipú, octubre de 2018).

La Universidad Champagnat fue representada en dicho concurso mediante la presentación de la plataforma SUMEN, la cual resultó ganadora. A partir de allí algunos municipios como Maipú, la adoptaron como plataforma participativa digital, como herramienta que permitiera incrementar la participación ciudadana en la elaboración de las políticas públicas, el monitoreo de las acciones de gobierno, la generación de nuevos canales de comunicación entre los

ciudadanos y los funcionarios para transparentar el nivel de alcance de cada una de las metas propuestas en el Plan de Metas.



Figura 17. Ejemplo de Yeca emitido en Fray Luis Beltrán, Maipú. Junio de 2018

Fuente: captura de pantalla realizada desde la aplicación Yecas.

El análisis de las entrevistas llevadas a cabo en el marco de este trabajo, nos permitió reconocer el permanente desafío asumido por los equipos de gestión del Municipio en cuanto a la ampliación de la participación ciudadana y a la generación de nuevos modelos de colaboración con los ciudadanos.

Esta herramienta fue valorada de manera positiva en su utilización por el gobierno local del Municipio de Maipú:

“Incorporamos tecnología cívica donde los ciudadanos de Maipú tienen la posibilidad de monitorear el grado de consecución de los objetivos y metas del municipio. Interactuar entre los vecinos, las organizaciones no gubernamentales, las empresas y el gobierno, mejora los niveles de participación y transparencia y nos exige perfeccionar nuestra gestión de manera constante sobre las bases de un gobierno abierto” (Discurso de Inicio de Ciclo Legislativo 2018, archivo de la autora).

Mediante la plataforma, se puede hacer un seguimiento por tema y distrito de las metas y proyectos. Una vez que el vecino se registró en la aplicación web, está habilitado entonces a realizar el seguimiento de los proyectos, puede observar en qué estado de realización está y compartirlo en las redes, también puede valorar el progreso del mismo. Esta herramienta también permite visibilizar cada una de las obras que el gobierno municipal realiza, el monto de la inversión prevista y es posible conocer qué empresas consultoras o subcontratadas está llevando adelante la obra como signo de transparencia de la gestión pública. Desde los funcionarios del municipio se valoró esta herramienta también desde la importancia de la opinión del ciudadano:

“Los comentarios que puede dejar el vecino constituyen la forma que tiene el ciudadano para apropiarse de esta herramienta, y desde el municipio podemos darle la respuesta a este comentario. Se puede ver por meta y observar cuántos y cuáles son los proyectos asociados a esta meta y la ejecución financiera, es decir, quién está realizando esta meta, si es una empresa constructora, y la valoración económica de cada una de estas obras. El municipio de esta manera abre los diferentes ejes de gestión y los vecinos van aportando desde su conformidad o disconformidad, o sus gerencias, lo que el gobierno debe realizar y así de esta manera lograr la participación, que es a lo que apuntan estas plataformas. Que el contacto y el vínculo sea más ágil entre el ciudadano y el gobierno local” (Entrevista a la directora de Planeamiento Estratégico del Municipio de Maipú, octubre de 2018).

El gobierno local ha confiado en que la tecnología permita y facilite la apropiación de los vecinos de la mayor cantidad de herramientas participativas, aunque los funcionarios municipales reconocieron limitantes importantes en este sentido, entre los que se destacan, nuevamente, la insuficiente conectividad a internet en las áreas rurales del departamento. Esto fue expresado claramente en las entrevistas:

“La cuestión de la conectividad es una limitante importante, Maipú es un departamento de 617 Km², con el 70% de zona rural y el 30% urbano. En el sector urbano, internet está garantizado, en el resto no. Y estamos tratando de modificar eso, en un proyecto de conectividad que se llama “Maipú Conecta”. La idea es llevar internet a puntos específicos donde esté la ciudadanía organizada: centros culturales, uniones vecinales, colegios, etc.” (Entrevista a la directora de Planeamiento Estratégico del Municipio de Maipú, octubre de 2018).

Para el gobierno local de Maipú, los nuevos modelos de gestión con participación ciudadana, constituyen el horizonte de la gestión pública. Sin perjuicio de ello, en las entrevistas reconocieron que las plataformas digitales de participación son útiles siempre que complementen otras instancias de participación presenciales, ya sea en interacción con instituciones de la sociedad civil, como en interacción con el sector privado y otras instituciones de gobierno. En este sentido, se destacan las instancias de participación que propone constantemente el municipio:

“En temas de participación democrática, la innovación digital es muy importante, pero deben converger los denominados elementos “on line” con los “off line”, en donde hay

contacto cara a cara. En este sentido, para nosotros es fundamental la participación de la comunidad en las asambleas del PAR, en los foros, en los consejos vecinales, en los talleres, entre otros. Entendemos que las plataformas digitales hacen las veces de filtro y catalizador de las necesidades reales que tiene la población” (Entrevista a la directora de Planeamiento Estratégico del Municipio de Maipú, octubre de 2018).

2. Los aprendizajes colectivos vinculados a la participación ciudadana en Maipú

Oszlak (2013) cita a Amartya Sen para referirse al importante aporte que realiza el filósofo y economista indio en el análisis de la relación entre participación (en el diseño, puesta en marcha y evaluación de las políticas estatales) y empoderamiento de la sociedad civil. El empoderamiento es concebido como el conocimiento que poseen los ciudadanos de sus derechos individuales y colectivos, y la forma en que pueden garantizar su cumplimiento y su capacidad de análisis de la información disponible. Siguiendo esta línea de pensamiento, para Oszlak, la *participación genuina* se da cuando el ciudadano, aún empoderado, decide ejercer su participación política. Este podría considerarse el primer aspecto que limita la participación más legítima, en la medida que un reducido porcentaje de la población de Maipú está empoderado desde la concepción antedicha, aunque muchas de las estrategias desarrolladas por los equipos técnicos del Municipio de Maipú, tienden a incrementar el conocimiento de aquellos aspectos. Muchos fueron los esfuerzos advertidos en esta investigación para que los ciudadanos conozcan sus derechos individuales y colectivos –en particular aquellos ciudadanos que residen en zonas rurales alejadas y con escasos recursos–, sobre todo aquellos relacionados con los organismos del Estado y el acceso a servicios, créditos, capacitaciones, subsidios, etc. Sin embargo, queda mucho trabajo por realizar en este sentido.

Décadas atrás, la falta de presencia del municipio en los distritos predominantemente rurales de Maipú, las escasísimas experiencias de gestión efectivamente participativas, discursos demagógicos y la tradicional autonomía y verticalidad inconsulta de las decisiones de los funcionarios públicos, generó escasa credibilidad y gran escepticismo y frustración en las convocatorias del gobierno municipal para con estos grupos sociales. Esto generó, además, en algunos sectores sociales, una “aversión a la política partidaria” – y en particular al Partido Justicialista- y al municipio, por considerar que la presencia del municipio o de los punteros políticos no tenía otro objetivo que el de la manipulación política y la capitalización de los problemas de la gente con fines electoralistas. Todo esto fue documentado en los primeros talleres participativos cuando el Programa I+D inició su intervención en Los Álamos en 2009.

El cambio en la cultura política se advierte ya desde hace más de una década en el Municipio de Maipú, con nuevas y efectivas estrategias de comunicación y negociación, con creciente respeto al ciudadano rural, con la transparencia de una información veraz que llega a los vecinos sin mayor número de intermediarios y un verdadero compromiso en lo que respecta a participación

real. Las estrategias que se han desarrollado en este capítulo han mostrado grandes avances en este sentido, a pesar de las falencias y debilidades encontradas.

Conclusión

El problema de investigación de este trabajo, interroga acerca de la sustentabilidad en el tiempo de los procesos que tienden al desarrollo local desde la experiencia en Maipú. El trabajo se ha realizado mediante un abordaje espiralado entre investigación empírica y marco teórico. Esto es así porque, por una parte, el abordaje empírico de cada una de las categorías contempló aspectos de las restantes, y por otra, porque los conceptos y los procesos históricos- políticos nacionales que conformaron el marco teórico se complementaron entre sí y complejizaron el análisis y las conclusiones parciales de cada capítulo de la investigación. Se identificaron tres categorías centrales con fines analíticos pero que en la realidad se entrecruzaron, entraron en tensión, se complementaron, y otras veces generaron procesos de sinergia.

A través de este abordaje espiralado, la *capacidad de gestión institucional en relación al desarrollo local* se analizó desde las estrategias e instrumentos de planificación del desarrollo, sus diagnósticos socio- económicos locales, las metas institucionales y la gestión de la calidad institucional en pos del desarrollo. La segunda categoría examinada fue la *promoción del desarrollo socioproductivo*, como resultado de las políticas municipales de desarrollo económico implementadas por el Municipio de Maipú para fortalecer la economía local de los ámbitos rurales. En relación a esto, se analizaron los principales instrumentos institucionales para el desarrollo socio-económico en zonas rurales de Maipú que impactaron en el mejoramiento de las condiciones de vida de los pequeños y medianos productores. La tercera categoría fue definida como la *participación de los actores locales* en los espacios e iniciativas de la institucionalidad. Diagnósticos participativos, planes de desarrollo local, presupuestos participativos y las herramientas de participación digital fueron objeto de un análisis minucioso en este contexto.

En el eje temporal, reconocimos dos periodizaciones, una, que respondió al nivel macro, en relación a los cambios de ciclo económico y político a escala nacional y provincial, y otra a nivel micro, que estuvo sujeta a la presencia primero y retirada después, de las instituciones externas promotoras de los procesos de desarrollo local en Maipú, en general bastante coincidentes en el tiempo: 2009 al 2014-15 y 2015-2016 al 2019. Esta expresión sintética de los procesos temporales a diferentes escalas resulta interesante en nuestro estudio de caso, en la medida en que hubo una superposición entre cambio de ciclo y retirada de los equipos técnico-académicos de la UNCuyo. Esta coyuntura obligó al Municipio de Maipú a desplegar de manera autónoma una serie de estrategias basadas en el desarrollo de sus propias capacidades institucionales tendientes a sostener los procesos de desarrollo local. Fue en este contexto en donde el municipio tomó un protagonismo central en la satisfacción de necesidades básicas de los sectores vulnerables de Maipú, debido a su pertinaz sostenimiento estratégico de políticas, programas y acciones concretas de desarrollo, en la mayoría de los casos, con recursos

económicos y humanos propios. Sin embargo, el gobierno local también aprovechó al máximo los entramados interinstitucionales y las sinergias provenientes del relacionamiento con otras instituciones y con OSC que tenían llegada al territorio para optimizar los esfuerzos y los escasos recursos.

Entendemos que para lograr esto, fue fundamental la intervención de la Universidad en el fortalecimiento e instalación de capacidades en los agentes decisionales y técnicos municipales, como así también en los actores locales, quienes utilizaron la participación y el capital social como herramientas de empoderamiento en tiempos difíciles, aun con insuficiencias y errores. De esta manera, entendemos que el vínculo entre la UNCuyo y Maipú, con sus transmisiones recíprocas de experiencias, aprendizajes y construcciones colectivas fue muy importante en el cambio cualitativo que ha dado el municipio en su institucionalidad, en la articulación con otros actores, en la promoción del desarrollo económico local y en la vinculación con la ciudadanía.

Sin perjuicio de lo antedicho, el departamento de Maipú tiene una trayectoria de funcionamiento muy aceptable a lo largo de más de 20 años, así lo acreditan sus planes de gobierno, sus planificaciones estratégicas, sus planes de metas con altísimo nivel de concreción, su programa de presupuesto participativo exitoso y la certificación de normas de calidad en una gran cantidad de sus procesos institucionales. Las estrategias de modernización, transparencia, participación ciudadana y gobierno abierto, que se vienen profundizando hicieron un aporte considerable en este sentido.

A medida que la investigación iba avanzando, fuimos abordando cada uno de los objetivos específicos propuestos.

El *primer objetivo específico* se concentró en identificar y valorar los procesos de intercambio de experiencias, aprendizajes y construcciones colectivas de capacidades entre la Universidad, el Municipio y los actores locales en relación al desarrollo local en el marco de la implementación de Programas I+D.

La Universidad cumplió en ello un rol fundamental en el acompañamiento al resto de actores y a la hora de facilitar herramientas técnicas y científicas para la implementación de mecanismos basados en la participación, la organización y la cooperación para el logro de objetivos comunes.

El gobierno local reconoció una muy débil articulación para el abordaje integral de los distintos actores que operaban y se entrecruzaban en el territorio con diferentes intereses y niveles de poder. Los diagnósticos participativos co-gestionados con la Universidad fueron de mucha utilidad para generar procesos de autoanálisis y de reflexión colectiva en el municipio y en los actores locales.

Desde la perspectiva de los equipos técnicos universitarios y municipales, la motorización de procesos de desarrollo local apuntó a la configuración de una red o entramado institucional que articulara diversos intereses, generando genuinos procesos participativos que permitieran

alcanzar una sinergia en la que la comunidad actuara como agente en la búsqueda y apropiación de las respuestas a sus problemas.

El trabajo territorial dio a luz muchos proyectos e iniciativas que fueron generando una articulación sistemática, sólida y permanente entre ambos equipos. Probablemente, los mayores logros advertidos se vinculan al intercambio de capacidades, conocimientos y recursos. Lentamente se fueron superando distancias simbólicas y prejuicios. Durante el largo camino recorrido en ambos programas, el común denominador fue el debate, el diálogo entre teoría y práctica y la negociación, en lo que se refiere a estrategias, acciones, momentos políticos, referentes locales a convocar, liderazgos, entre otros aspectos. Este proceso involucró fases con diferentes niveles de tensión, por un lado, y de fluidez y acuerdos entre ambas instituciones por otro, camino durante el cual se fueron construyendo también, ámbitos de confianza mutua.

Como resultado, el proyecto institucional del gobierno local de Maipú se transformó considerablemente, a partir de estos procesos; los vínculos entre la academia y el municipio se han fortalecido hasta tal punto que, no hay Planes que elabore el municipio sin la colaboración de alguna universidad.

El *segundo objetivo específico de este trabajo* propuso analizar la capacidad de gestión institucional del gobierno de Maipú en relación al desarrollo local, desde el planteamiento de políticas de desarrollo, los instrumentos de su planificación y las metas alcanzadas en su implementación.

Los instrumentos de planificación fueron numerosos y variados. Hubo algunos que surgieron de manera emergente en contextos de crisis, para dar solución a problemáticas y demandas concretas, coincidentes con ciertas coyunturas político- económicas concretas, y que contaron con escasos recursos técnicos, económicos, legales y de infraestructura. Estos dieron los resultados esperados, pero, sin embargo, fueron desapareciendo a la luz del cambio de ciclo económico y paulatinamente se fueron reemplazando por otros que respondieron a una planificación exhaustiva, que contaron con los mejores equipos técnicos disponibles, con instrumentos legales, recursos económicos e infraestructura especialmente asignada. Esta transformación responde también al progresivo fortalecimiento de las capacidades institucionales del Municipio.

La profundidad de las propuestas de planificación posteriores al 2010 se reconoce en la búsqueda de la participación institucional y ciudadana en cada una de las fases de los Planes, cuestión que se concibió como requisito fundamental para que los resultados fueran validados tanto en el municipio, como en la ciudadanía. El fortalecimiento de las redes entre los diversos organismos ha sido reconocido como una necesidad fundamental y se han propuesto programas y proyectos en este sentido.

Los esfuerzos del municipio por avanzar hacia procesos de modernización, en la búsqueda de un gobierno más abierto y transparente, como así también de la certificación de calidad según

normas estandarizadas, entre tantos otros proyectos e iniciativas, demostraron que Maipú presenta una madurez y capacidad institucional que se destaca en la provincia y en el país. Estos logros fueron fundamentales para calificar en la asignación de programas estatales nacionales y provinciales, con el consecuente arribo de recursos económicos que implicaron nuevas posibilidades de desarrollo para el municipio.

El *tercer objetivo específico del trabajo* apuntó a reconocer y analizar los proyectos y emprendimientos de desarrollo socio-productivos agroindustriales en el departamento, que surgieron del proceso de intervención. También se focalizó en estudiar la construcción de entornos de apoyo territorial a los aquellos, con sus alcances y debilidades.

El desarrollo de capacidades y de aprendizajes colectivos y recíprocos se examinó especialmente bajo el concepto de *capital social*, desde el cual se pusieron en valor los impactos que los relacionamientos intragrupal, intergrupales y horizontales del Programa de Asociativismo Rural y del PAR Productivo Rural han tenido en la potenciación de capitales económicos, culturales y simbólicos de los participantes y asociaciones.

El cambio de ciclo político y económico propio del gobierno neoliberal tuvo un impacto contundente en las posibilidades y limitaciones de los programas nacionales y provinciales destinados a la agricultura familiar y en general a los actores de la ruralidad más vulnerables. Sin embargo, el desarrollo del capital social en el marco de los mencionados programas, sobre todo en términos de *capital de enlace o de sinergia* le permitió al municipio mantener una presencia ininterrumpida en el territorio, a pesar del contexto desfavorable.

Desde la llegada de estos programas, la visibilización de la cuestión de la agricultura familiar y sus problemáticas dio un salto cualitativo, pero también cuantitativo sin precedentes en el municipio. Esto promovió la implementación de políticas públicas que incrementaron el bienestar social y económico de las familias rurales que formaron asociaciones, no siendo éste el destino de aquellas que continuaron atomizadas.

El *cuarto objetivo específico* se concentró en conocer y comprender las modalidades de participación de los actores locales en las políticas e iniciativas locales vinculadas a la planificación y proyección de estrategias y acciones de desarrollo local en Maipú. Se analizaron entonces, las metodologías de gestión social de la participación en el departamento de Maipú.

Se consideraron aspectos relevantes como cobertura de la convocatoria, comunicación eficaz de las instancias de participación, facilidades de acceso a las mismas, condiciones de discusión equitativa para los diferentes grupos sociales, entre otros. Para reforzar las estrategias participativas presenciales, el municipio de Maipú implementó cada vez con mayor fuerza las plataformas participativas digitales, que, si bien no han tenido hasta el momento una difusión y utilización masiva por parte de los ciudadanos por diversas condiciones limitantes, es un aspecto en el que se ha avanzado considerablemente en particular en las zonas urbanas del departamento.

Por otra parte, valoramos como altamente positivo el hecho de que, en las diferentes posibilidades de participación ciudadana brindadas por el gobierno local, hayan sido detectados ciertos grupos sociales de mayor vulnerabilidad. Fue muy interesante destacar cómo se llevaron a cabo acciones concretas para revertir las condiciones de desigualdad de oportunidades, discriminación, negación de derechos y en algunos casos extremos, delitos vinculados a la explotación laboral en el ámbito rural.

El cambio en la cultura política es otro de los aspectos que se puso en valor en esta investigación, con nuevas y efectivas estrategias de comunicación y negociación, con creciente respeto al ciudadano rural, con la transparencia de una información veraz que llega a los vecinos sin mayor número de intermediarios y un verdadero compromiso en lo que respecta a participación real. Todo esto, a pesar de las falencias y debilidades que también se pusieron de manifiesto.

Ahora bien, retomando la *hipótesis* de nuestro trabajo, como el norte fundamental que guió el proceso investigativo, de diálogo entre teoría y práctica, podemos concluir que el Municipio de Maipú ha logrado sostener en el tiempo numerosas acciones y estrategias de desarrollo local, en la mayoría de los casos a través de la planificación y puesta en acción de programas y proyectos que tienden a incrementar el bienestar económico, social y ambiental de su ciudadanía.

No obstante, cada uno de los logros y continuidades de las estrategias de desarrollo local tuvieron como contrapartida y como hemos analizado en cada uno de los capítulos, dificultades, carencias, tensiones y obstáculos.

Por otra parte, este trabajo de investigación sobre Maipú, nos ha permitido reconocer ciertas claves que permiten sostener los procesos de desarrollo y que evitan su decaimiento y debilidad progresiva a medida que va transcurriendo el tiempo, una vez retirados los equipos técnicos de las instituciones que los promueven.

Entendemos que uno de los factores decisivos responde al *estilo de intervención territorial* de las instituciones promotoras, las cuales deben en las diferentes estrategias desplegadas, resguardar y fortalecer la autonomía de los territorios, sus instituciones y actores sociales. En este sentido destacamos la importancia de las modalidades de diálogo, articulación interinstitucional, estimulación de la participación, negociaciones de sentido, fortalecimiento y movilización de capacidades, que permitan desarrollar niveles crecientes de autogestión de los procesos de desarrollo local. Para ello es necesario evitar modalidades paternalistas de intervención puesto que éstas generan dependencia de las instituciones externas al territorio.

El segundo factor crucial responde a las *características del territorio local en cuestión*. Aquí es central el nivel de madurez y desarrollo institucional de los municipios, la interacción y articulación interinstitucional mediante la creación de redes o entramados de instituciones públicas, privadas y OSC presentes en el territorio, como así también el desarrollo del capital social puesto en valor en las interacciones entre los actores locales. Ninguno de estos aspectos

viene naturalmente dado en los territorios, sino que son el resultado de largos procesos de aprendizaje y trabajo institucional en la localidad.

Por último, debido a la práctica de la reflexividad me fue posible abordar en este trabajo intereses de investigación que recuperaron las vivencias experimentadas en los procesos de intervención en Maipú, las cuales pusieron en juego las tensiones propias de los actores sociales involucrados en un proceso de desarrollo local, las potencialidades y limitaciones de la articulación interinstitucional y con Organizaciones de la Sociedad Civil, la complejidad de relaciones entre los integrantes de los proyectos productivos asociativos y las entidades que los promovían, la diversidad de modos y estilos de participación y sus sentidos. Asimismo, la experiencia de trabajo en el equipo de campo me interpeló acerca de los límites de la acción de los gobiernos locales a pesar del esfuerzo por mejorar las condiciones de vida de los ciudadanos y del condicionamiento de estos en relación con los modelos de desarrollo nacional y con las políticas públicas de desarrollo en las escalas provincial y regional. Es por ello que, volvemos a rescatar, ahora a modo de conclusión, la importancia de la articulación de los diferentes niveles de gobierno, en cuanto a las políticas públicas que tienden al desarrollo, de manera que los esfuerzos de los gobiernos locales se vean potenciados, fortalecidos y capitalizados en el marco de estrategias regionales y nacionales de desarrollo a mediano y largo plazo.

Referencias bibliográficas

- Altschuler, B. (2003) El asociativismo municipal como estrategia para el Desarrollo económico local en la Argentina. *V Seminario Nacional de la Red de Centros Académicos para el Estudio de Gobiernos Locales*. Recuperado de: http://municipios.unq.edu.ar/modules/mislibros/archivos/altschuler_barbara.pdf
- Altschuler, B. (2006) Municipios y Desarrollo local. Un balance necesario. En A. Rofman y A. Villar (Comps.), *Desarrollo Local. Una revisión crítica del debate*. Buenos Aires: Ed. Espacio.
- Altschuler, B. (2008) Repensando el desarrollo. Aportes y limitaciones del desarrollo local y la economía social a una estrategia de desarrollo. En L. Martínez Valle (Comp.). *Territorios en mutación. Repensando el desarrollo desde lo local*. FLACSO, Sede Ecuador. Quito: Rispergraf. Recuperado de <https://biblio.flacsoandes.edu.ec/catalog/resGet.php?resId=41138>
- Altschuler, B. (2013) Territorio y desarrollo: aportes de la geografía y otras disciplinas para repensarlos. *Theomai* 27-28, 64-79. Recuperado de http://revista-theomai.unq.edu.ar/numero_27-28/altschuler.pdf
- Altschuler, B. (2016) *Desigualdades y Fronteras Sociales en la configuración de la vitivinicultura mendocina*. (Tesis de Doctorado en Ciencias Sociales, UNGS- IDES, Buenos Aires, Argentina). Recuperada de https://www.ungs.edu.ar/wp-content/uploads/2016/09/Tesis_Altschuler.pdf
- Altschuler, B. y Casalis, A. (2006) Aportes del Desarrollo Local y la Economía Social a una estrategia nacional de desarrollo. En D. García Delgado y L. Nosetto (Comps.) *El desarrollo en un contexto postneoliberal. Hacia una sociedad para todos* (pp. 1- 46). Colección Transformaciones. Buenos Aires: CICCUS-FLACSO. Recuperado de <http://politicaspublicas.flacso.org.ar/wp-content/uploads/2019/07/Casalis-Altschuler.pdf>
- Altschuler, B. y Mutuberría Lazarini, V. (2016) Actores locales y del desarrollo territorial, conflictos y relaciones de poder. [Material didáctico Especialización en Gestión de la ESS-UNQ, clase 6] Bernal: UNQuilmes.
- Álvarez, A. y Fernández, B. (2006) El asociacionismo municipal en Argentina. Su aplicación para promover el desarrollo local y regional en Mendoza Provincia, núm. 16, julio-diciembre, 2006, pp. 11-32 Universidad de los Andes Mérida, Venezuela
- Ander Egg, G. (enero-julio, 2016) Las brechas entre el discurso y la práctica de la participación: cinco aportes para la reflexión. *Rev. Escritos Jóvenes de prácticas y discursos. Año 6, Número 8*, Universidad Nacional del Nordeste Centro de Estudios Sociales, 157-165. ISSN 2250-6942 Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/6482191.pdf>
- Antoniolli, E., Eisenchlas, P., Hiramatsu, K., Alturria, L., Thomas, M., Solsona, J. y Roby, O. (2005). Identificación de la pobreza rural y algunas estrategias de intervención. Mendoza (Argentina). *Rev. FCA UNCuyo. Tomo XXXVII. N° 2*. 1-23. Recuperado de http://bdigital.uncu.edu.ar/objetos_digitales/773/antoniolliAgrarias2-05.pdf
- Arroyo, D. (1997) Estilos de gestión y políticas sociales municipales en la Argentina. En D. García Delgado (Comp.) *Hacia un modelo de gestión local. Municipio y sociedad civil en la Argentina*. (pp. 315-328). Buenos Aires: Oficina de Publicaciones del CBC -UBA. Recuperado de <https://biblio.flacsoandes.edu.ec/libros/digital/43212.pdf>

Arroyo, D. (2002) Los ejes centrales del Desarrollo local en Argentina. [Material curso de postgrado, Desarrollo local y Economía social]. Buenos Aires: FLACSO

Bericat, E. (1998) *La integración de los métodos cualitativo y cuantitativo en la investigación social. Significado y medida*. Barcelona: Ariel.

Bermejo: la gente nos necesita con un discurso esperanzador. (3 de marzo de 2019) *Municipios de Argentina*. Recuperado de <https://www.municipiosdeargentina.com/noticias/2019/03/03/27372-bermejo-la-gente-nos-necesita-con-un-discurso-esperanzador>

Bertolotto, M. I. y Clemente, A. (Eds.) (2004) *Espacios multiactorales y políticas públicas: de la experiencia a la conceptualización*. Buenos Aires: Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales. Presidencia de la Nación. ISBN 987-21619-1-7. Recuperado de https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/4.espacios_multiactorales_y_politicas_publicas.pdf

Bertotto, C. y Lettelier, M.D. (2008). *Competencias requeridas para la gestión del desarrollo en los territorios rurales de Mendoza*. Facultad de Ciencias Agrarias, UNCuyo- INCIHUSA, CONICET. Recuperado de: www.academia.edu/2534870/COMPETENCIAS_REQUERIDAS_EN_LA_GESTIÓN_DEL_DESARROLLO_DE_LOS_TERRITORIOS_RURALES

Bertotto, C. (Coord.) (2009). *Resumen Ejecutivo del Programa I+D 2005-2009. Desarrollo local y vitivinicultura. El crecimiento de un territorio inteligente como resultado de la acción conjunta de los actores involucrados*. SECTyP. UNCuyo (inédito).

Bertotto, C. (Coord.) (2013). *Informe de avance del Programa I+D. Desarrollo local y vitivinicultura. Formulación e implementación de un Plan Estratégico Participativo*. Departamento de Maipú. SECTyP. UNCuyo (inédito).

Bertotto, C., Burgardt, A.G y García, G.(Coords.) (2009). *Informe final del Programa I+D. Desarrollo local y vitivinicultura. El crecimiento de un territorio inteligente como resultado de la acción conjunta de los actores involucrados*. SECTyP. UNCuyo (inédito).

Bertotto, C., Burgardt, A.G y García, G.(Coords.) (2014). *Informe final del Programa I+D. Desarrollo local y vitivinicultura. Formulación e implementación de un Plan Estratégico Participativo. Departamento de Maipú*. SECTyP. UNCuyo (inédito).

Bertranou, J. y Cailly, S. (2003). Sugerencias de reforma a partir del análisis de la experiencia de los consejos consultivos en Mendoza. *V seminario nacional de la red de centros académicos para el estudio de gobiernos locales*. Recuperado de http://biblioteca.municipios.unq.edu.ar/modules/mislibros/archivos/bertranou_cailly.pdf

Boisier, S. (1997). El vuelo de una cometa. Una metáfora para una teoría del desarrollo territorial. *Estudios Regionales N° 48*, Universidad de Santiago de Chile, 41-79. Recuperado de: <http://municipios.unq.edu.ar/modules/mislibros/archivos/El%20vuelo%20de%20una%20cometa.pdf>

Bourdieu, P. (1980). *Le sens pratique*. París: Minuit.

Bourdieu, P. (1986). *The forms of capital, Handbook of Theory and Research for the Sociology of Education*, New York: Greenwood Press.

Bourdieu, P. (1992). *Réponses. Pour une anthropologie réflexive*. París: Seuil.

- Bourdieu, P. (1997) *Outline of a Theory of Practice*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Bourdieu, P, Chamboredon, J. y Passeron, J. (2008). [1973] *El oficio de sociólogo*, Buenos Aires: Siglo XXI.
- Burgardt, A. G. (2016). Estrategias metodológicas en procesos de desarrollo territorial. V *Encuentro Latinoamericano de Metodología de las Ciencias Sociales (ELMeCS) Métodos, metodologías y nuevas epistemologías en las ciencias sociales: desafíos para el conocimiento profundo de Nuestra América, 16 al 18 de noviembre de 2016, ISSN 2408-3976*. Recuperado de: <http://elmecs.fahce.unlp.edu.ar/v-elmecs/actas-2016/Burgardt.pdf>
- Capdevielle, J. (2014). Capital social: debates y reflexiones en torno a un concepto polémico. *Revista de Sociología e Política*, v. 22, n. 51, 03-14.
- Carballo Pozzo Ardizzi, L. (2002). Los nuevos desafíos para la gestión del desarrollo local. *Millcayac, Anuario de Ciencias Políticas y Sociales, año 1, número 1, 2002*, Mendoza, Argentina. ISSN 1668-060X.
- Cardarelli, G. y Rosesensfeld, M. (1998). *Las participaciones de la pobreza. Programas y proyectos sociales*. Paidós, Bs As.
- Carmona, R. y Martínez, C. (diciembre, 2013). El presupuesto participativo como herramienta de transformación social, política e institucional. Un balance en el escenario argentino reciente. *Revista ABRA*. Universidad Nacional de Costa Rica. Facultad de Ciencias Sociales. Recuperado de <https://ri.conicet.gov.ar/handle/11336/3880>
- Carvajal Burbano, A. (2011). *Desarrollo local. Manual Básico para Agentes de Desarrollo Local y otros actores*. Málaga: Eumed.net. Recuperado de http://www.cesmuamfar.com/pdf/Manual_B%C3%A1sico_para_Agentes_de_Desarrollo_Local_y_otros_actores.pdf
- Castro, R. (1996). En búsqueda del significado. Supuestos, alcances y limitaciones de los métodos cualitativos. En I. Szasz y S. Lerne, *Para comprender la subjetividad. Investigación cualitativa en salud reproductiva y sexualidad*. México: El Colegio de México.
- Catania, C. y Avagnina, S. (diciembre, 2010). La interpretación sensorial del vino. Curso superior de degustación. Mendoza, Caviar Bleu, *Estudios Avanzados, núm. 14*, 235-238. Santiago de Chile: Universidad de Santiago de Chile. ISSN: 0718-5022. Recuperado de <http://www.redalyc.org/pdf/4355/435541645011.pdf>
- CEDES (2007). *Diagnóstico sobre la contribución del PRODERNEA al capital social de los actores, sus organizaciones y comunidades*. Buenos Aires: CEDES. Recuperado de <http://repositorio.cedes.org/handle/123456789/3701>
- Cicollella, M. (2016). Consolidación y desarrollo de experiencias de diálogo político: Mesas de Desarrollo Rural/ Argentina. UCAR. *Compendio de buenas prácticas para el desarrollo local en América latina*. OCDE. Recuperado de: https://www.oecd.org/countries/argentina/ARGENTINA_Mesas_de_Desarrollo_Rural.pdf
- Clemente, A. (2003). *Espacios multiactorales y desarrollo local*. IIED-AL/ CENOC, Buenos Aires: Mimeo.
- Clemente, A. (2004), Descentralización y Fortalecimiento Institucional. El rol de los gobiernos Municipales en la emergencia social. *Segundo Congreso Nacional de Políticas Sociales*, Universidad Nacional de Cuyo – Asociación Argentina de Políticas Sociales, Mendoza (Argentina).

Clemente, A. (2016) La participación como enfoque de intervención social. En A. Rofman (Comp.) *Participación, políticas públicas y territorio: aportes para la construcción de una perspectiva integral*. 1a ed. - Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento, Cuestiones Metropolitanas, ISBN 978-987-630-228-9. Recuperado de https://www.ungs.edu.ar/cm/uploaded_files/publicaciones/696_Participacion,%20politicas%20publicas%20y%20territorio_Web.pdf

Coleman, J. (1988). Social Capital and the Creation of Human Capital. *The American Journal of Sociology*, Vol. 94, Supplement: Organizations and Institutions: Sociological and Economic Approaches to the Analysis of Social Structure, S95-S120. Foundations of social theory, Cambridge: Belknap Press.

Coleman J. (2001). Capital Social y creación de Capital Humano. *Zona Abierta* 94/95, 47-81.

Completa, E. (2014). *Restricciones y déficits de capacidad institucional para la cooperación y el asociativismo intermunicipal en la Región Nuevo Cuyo*. (Tesis Doctoral. Universidad Nacional de Rosario, Argentina).

Completa, E. (28 de febrero de 2018). La gobernanza del vino. *INCIHUSA Divulgación. CONICET*. Recuperado de: <https://www.mendoza.conicet.gov.ar/portal//incihusa/mobil/novedad/la-gobernanza-del-vino>

Costamagna P. y Saltarelli, N. (2004). Las Agencias de Desarrollo Local como promotoras de la competitividad de las PYMEs. En J.L. Rhi Sausi (Ed.), *El Desarrollo Local en América Latina. Logros y desafíos para la cooperación europea*. RECAL/ CeSPI, Caracas (Venezuela): Nueva Sociedad.

Couto, B. y R. Carmona (2018). El Presupuesto Participativo en Argentina Innovación en Términos Político-Institucionales y de Participación Ciudadana. *Desenvolvimento em Questão*, vol. 16, núm. 43. Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul. DOI: <https://doi.org/10.21527/2237-6453.2018.43.234-262>

Cravacuore, D. (2007). Los municipios argentinos (1990 - 2005). En D. Cravacuore y R. Israel (Comps.) *Procesos políticos municipales comparados en Argentina y Chile (1990 - 2005)* (pp.25 a 49). Buenos Aires (Argentina): Editorial de la Universidad Nacional de Quilmes – Universidad Autónoma de Chile.

Cravacuore, D. (2009). La participación ciudadana en los gobiernos locales argentinos. En G. Delamaza, G. y D. Flores (Eds.), *Gestión Municipal Participativa. Construyendo Democracia Cotidiana* (pp.162-181). Santiago (Chile): Universidad de Los Lagos – Corporación Innovación y Ciudadanía.

Cravacuore, D. (2011). El asociativismo intermunicipal reciente en la República Argentina. *VI Congreso Argentino de Administración Pública. Gobernabilidad Democrática y Desarrollo Económico con Equidad Social*. Recuperado de: aaep.org.ar/wp-content/uploads/2013/6cong/CRAVACUORE_DANIEL.pdf.

Cravacuore, D. (2016). El asociativismo intermunicipal. En D. Cravacuore y A. Chacón (Eds.) *El asociativismo intermunicipal en América latina* (pp. 31-64). Santiago de Chile: Asociación de Municipalidades de Chile- Universidad tecnológica Metropolitana del Estado de Chile. Recuperado de: <https://otu.opp.gub.uy/sites/default/files/docsBiblioteca/El%20asociativismo%20intermunicipal.pdf>

Cravacuore, D, Ilari, S. Villar, A. (2004). *La articulación en la gestión municipal. Actores y políticas*. Buenos Aires (Argentina): Editorial de la Universidad Nacional de Quilmes.

Cueto, A. (2008). Proyecto de territorialización: universidad e inclusión social. *Actas del X Coloquio Internacional sobre Gestión Universitaria en América del Sur. "Balance y perspectiva de la Educación Superior en el marco de los Bicentenarios de América del Sur"*. Mar del Plata 8, 9 y 10 de diciembre de 2010. Recuperado de: <https://core.ac.uk/download/pdf/30377786.pdf>

Dalla- Torre M., A. (2017). Gobernanza territorial y los Planes de Ordenamiento Territorial: el caso de la provincia de Mendoza, Argentina. *Revista Bitácora* 27 (1) 2017, 47 – 54. Universidad Nacional de Colombia, Bogotá. DOI:<http://doi.org/10.15446/bitacora.v27n1.47597>

Dalmaso, C. (2014). *El aporte del Programa Asociativismo Rural de la Municipalidad de Maipú en la construcción de capital social de los agentes involucrados, en el periodo 2010-2012*. (Tesis de Grado. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. Universidad Nacional de Cuyo).

Dalmaso, C. (26 de agosto 2015). El Programa Asociativismo Rural y su contribución al capital social. *Plataforma de información para políticas públicas de la Universidad Nacional de Cuyo*. URL del artículo <http://www.politicaspUBLICAS.uncu.edu.ar/articulos/index/el-programa-asociativismo-rural-y-su-contribucion-al-capital-social>.

De la Rosa, I. (17 de abril de 2014) Ferias del ahorro ganan consumidores. *Los Andes. Sociedad*. Recuperado de <https://www.losandes.com.ar/article/ferias-ahorro-ganan-consumidores-779950>

De la Rosa, I. (13 de julio de 2017). Los municipios incentivan la participación vecinal vía Internet en el Gran Mendoza. *Los Andes*. Recuperado de <https://www.losandes.com.ar/article/participacion-vecinal-via-internet-en-el-gran-mendoza>

Díaz de Landa, M. (2005). La participación ciudadana frente a innovaciones institucionales a nivel local y regional en pequeñas localidades argentinas. *X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago (Chile)*, 18 al 21 de octubre de 2005. Recuperado de www.clad.org.ve

Díaz de Landa, M. (2007), Las relaciones intergubernamentales desde los gobiernos locales. En: Cravacuore, D. e Israel, R. (comp.), *Procesos políticos municipales comparados en Argentina y Chile (1990- 2005)*. Universidad Nacional de Quilmes - Universidad Autónoma de Chile. Buenos Aires (Argentina).

Fayad, F. (1 de agosto de 2017). Una App para colaborar con la gestión de los municipios. *Los Andes*. Recuperado de <https://www.losandes.com.ar/article/una-app-para-colaborar-con-la-gestion-de-los-municipios>

Feito, M.C. (2013). Agricultura familiar para el desarrollo rural argentino. Versión On-line ISSN 1851-1694. *Avá n° 23. Posadas dic. 2013*. Recuperado de http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1851-16942013000200006

Félicz, M. (2011) ¿Neo-desarrollismo: más allá del neo-liberalismo? Desarrollo y crisis capitalista en Argentina desde los 90. *Revista Theomai n°23*. Recuperado de http://revista-theomai.unq.edu.ar/NUMERO%2023/5_Feliz_%2072-86.pdf

Freyre, M.L. (2013) El capital social. Alcances teóricos y su aplicación empírica en el análisis de políticas públicas. *Revista Ciencia, Docencia y Tecnología* / Vol. XXIV / N° 47 noviembre de 2013, pp. 95 – 118.

Fidyka, L. J. (2004), Mecanismos de participación ciudadana local en el nuevo marco constitucional argentino, Ponencia presentada en el VI Seminario de la Red Nacional de Centros Académicos dedicados al Estudio de la Gestión en Gobiernos Locales. Universidad Nacional de Villa María. Villa María (Córdoba). Recuperado de: www.inap.gov.ar.

Fidyka, L. J. (2009) Participación ciudadana en el ámbito municipal. Algunas consideraciones desde el análisis comparado del marco constitucional de la República Argentina. V Congreso Argentino de Administración Pública. Sociedad, Gobierno y Administración. “Administración Pública y la Cuestión Federal: La red Nación, Provincias y Municipios”. San Juan.

Fundación AVINA. (2014). *Diseño y Comunicación de Planes de Metas. Manual para la acción*. Red Argentina por ciudades justas, democráticas y sustentables. Recuperado de <http://nuestramendoza.org.ar/nmendoza/blog/wp-content/uploads/2017/03/Manual-para-la-accion.pdf>

García Delgado, D. (1994). *Estado & Sociedad. La nueva relación a partir del cambio estructural*. FLACSO. Buenos Aires: TESIS Grupo Editorial NORMA. I.S.B.N.: 950-718-1032-2. Recuperado de <https://biblio.flacsoandes.edu.ec/libros/digital/43138.pdf>

García Delgado, D. (Comp.) (1997). *Hacia un nuevo modelo de gestión local. Municipio y sociedad civil en Argentina*. Buenos Aires (Argentina): FLACSO - Oficina de Publicaciones del Ciclo Básico Común de la Universidad de Buenos Aires – Universidad Católica de Córdoba.

García Delgado, D. y Casalis, A. (2006a). Desarrollo local protagónico y estrategia país. En J. Pereyra (Ed.), *En busca del desarrollo Humano. Prácticas, Ámbitos y Perspectivas del Desarrollo Humano en el marco de un Proyecto Nacional*. La Plata: Editorial de la Universidad de La Plata (EduLap).

García Delgado, D. y Casalis, A. (2006b). *Desarrollo local protagónico y proyecto nacional. El desarrollo local en el eje de la Políticas Social*. Buenos Aires: Ministerio de Desarrollo Social de la Nación.

García Delgado, D., Casalis, A. (enero, 2013). Modelo de desarrollo y universidad en Argentina. Análisis crítico y contribución de la extensión universitaria al desarrollo local y regional. *Revista +E*, 3, Universidad Nacional del Litoral. Secretaría de Extensión, 24-31. Recuperado de <http://hdl.handle.net/11336/26108>

García Delgado D. y De Piero, S. (2002). *Articulación y relación Estado – organizaciones de la sociedad civil. Modelos y prácticas en la Argentina de las reformas de segunda generación*. Buenos Aires: FLACSO-Argentina, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Recuperado de <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/Argentina/flacso-ar/20121205033844/cenoc.pdf>

García Delgado, D. y Gradin, A. (2017). Neoliberalismo tardío: Entre la hegemonía y la inviabilidad. El cambio de ciclo en la Argentina. *En Documento de trabajo n° 5. El neoliberalismo tardío. Teoría y praxis*. FLACSO Argentina. ISBN: 978-950-9379-39-8. Recuperado de: http://biblioteca.clacso.edu.ar/Argentina/flacso-ar/20171108040507/pdf_1575.pdf

García, G. (2008a). Nuevas dimensiones del potencial vitícola de la zona centro del oasis norte de Mendoza. En A. Mateu y S. Stein (Comp.) *El vino y sus revoluciones. Una antología*

histórica sobre el desarrollo de la industria vitivinícola argentina. Argentina: Editorial de la UNCuyo. ISBN: 978-950-39-0230-1.287-302

García, G. (2008b) Atlas del potencial vitivinícola de Mendoza. Departamento de Luján de Cuyo. 1995-2004. *X Jornadas Cuyanas de Geografía. Facultad de Filosofía y Letras*. Del 28 al 31 de mayo de 2008. Mendoza. Argentina.

García, G. y Gutiérrez de Manchón, M.J. (2007). Comportamiento de empresas transnacionales en la vitivinicultura mendocina. *X Seminario Iberoamericano de Vitivinicultura y Ciencias Sociales "De la tierra del Carmenère a la tierra del Malbec"*. Facultad de Filosofía y Letras. Universidad Nacional de Cuyo. Octubre 2007. Mendoza. ISBN 978-950-774-138-8.

García, G. y Parra, G. (2011). De la visión de homogeneidad de la vitivinicultura del oasis norte de Mendoza, a la diversidad de los territorios vitivinícolas que la posicionan a nivel mundial. *Revista Geográfica de América Central Número Especial EGAL- Costa Rica II Semestre 2011*, pp. 1-19.

Glaser, B. y Strauss, A. (1967). *The discovery of grounded theory*. Chicago: Aldine Press.

Grosso, M.V (2009). Apropriación, uso y manejo del agua en el norte de Mendoza y su vínculo con la "escasez" hídrica. *V Jornadas de Jóvenes Investigadores. Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires*. Recuperado de <https://www.aacademica.org/000-089/178>

Guardamagna, M. (diciembre, 2016). El ordenamiento del territorio en Mendoza, Argentina: la implementación ¿participativa? de una política. *Revista de Geografía e Ordenamento do Território (GOT), n. ° 10*. Centro de Estudos de Geografia e Ordenamento do Território, p. 159-187, dx.doi.org/10.17127/got/2016.10.008

Guber, R. (2001). *La etnografía. Método, campo y reflexividad*. Buenos Aires: Editorial Norma.

Guber, R. (2d.) (2014). *Prácticas etnográficas*. Buenos Aires: IDES-Miño y Dávila editores.

Gutiérrez, A. (2004). La teoría de Bourdieu en la explicación y comprensión del fenómeno de la pobreza urbana. En L.E. Alonso, E.M. Criado, J.L. Moreno Pestaña (Eds.), *Pierre Bourdieu: Las herramientas del sociólogo*. Madrid: Editorial Fundamentos

Gutierrez, A. (2005). *Las prácticas sociales: una introducción a Pierre Bourdieu*. Córdoba: Ferreyra Editor.

Gutierrez, A. (2008a). El capital social en la pobreza: apuesta, medio y resultado de luchas simbólicas. En P.I. Pavcovich, D.P. Truccone (Eds.), *Estudios sobre pobreza en Argentina. Aproximaciones teórico metodológicas*. Córdoba: Editorial Universitaria Villa María.

Gutierrez, A. (2008b). Redes de intercambio de capitales en condiciones de pobreza: dimensión relacional y dimensión vincular. *REDES*, 14(4), pp. 1-17.

Gutiérrez, P. M. (2000). Mapas sociales: método y ejemplos prácticos. En T. Villasante, M. Montañés y P. Martín, *Prácticas Locales de creatividad social. Construyendo Ciudadanía*, 2. Ed. El España: Viejo Topo.

Heras, F. P. (25 de agosto 2017). Los planes de metas como herramientas para fortalecer las capacidades estatales en gobiernos locales. *Plataforma de información para políticas públicas*. Universidad Nacional de Cuyo. URL del artículo <http://www.politicaspUBLICAS.uncu.edu.ar/articulos/index/los-planes-de-metas-como-herramientas-para-fortalecer-las-capacidades-estatales-en-gobiernos-locales>

Hintze, S. (2004). Capital social y estrategias de supervivencia. Reflexiones sobre el capital social de los pobres. En C. Danani, C., *Políticas sociales y economía social: debates fundamentales*. UNGS-Fundación OSDE-Altamira, Colección de Lecturas sobre Economía Social.

Iturburu, M., (2000). *Municipios Argentinos. Potestades y Restricciones Constitucionales para un Nuevo Modelo de Gestión Local*. Bs. As: Instituto Nacional de la Administración Pública.

Iturburu, M. (2007). Modernización en los municipios argentinos. En D. Cravacuore y R. Israel (Comps.) *Procesos políticos municipales comparados en Argentina y Chile (1990-2005)* (pp. 167 a 209). Buenos Aires (Argentina): Editorial de la Universidad nacional de Quilmes-Universidad Autónoma de Chile.

Kauffman, E. (2010). Panorama latinoamericano de gobiernos electrónicos. Modelos existentes. *Segundo Congreso Argentino de Administración Pública. Sociedad, Estado y Administración*. Recuperado de <http://esterkauffman.com.ar/wp-content/uploads/2010/02/panorama-latinoamericano-de-gobierno-electronico.pdf>

Kliksberg, B. (mayo, 1997). Repensando el Estado para el desarrollo social, más allá de convencionalismos y dogmas. *Revista del CLAD*, N° 8, 150-1.

Lattuada, M., Nogueira, M.E. y Urcola, M. (2015). Las formas asociativas de la agricultura familiar en el desarrollo rural argentino de las últimas décadas (1990-2014) CIRIEC-España, *Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa* N° 84/2015, 195-228. ISSN: 0213-8093. Recuperado de https://ri.conicet.gov.ar/bitstream/handle/11336/13532/CONICET_Digital_Nro.16625.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Lencina, E. F. (2012). Descentralización de funciones en el ámbito municipal. El caso de la mesa local de políticas sociales en la ciudad de Loreto (Santiago del Estero), 2004/2005[en línea]. *XI INTI International Conference La Plata*, 17 al 20 de octubre 2012, La Plata, Argentina. Inteligencia territorial y globalización: Tensiones, transición y transformación. En Memoria Académica. Recuperado de http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/trab_eventos/ev.2661/ev.2661.pdf

López, A. (2005). Los fundamentos de la Nueva Gestión Pública: lógica privada y poder tecnocrático en el Estado mínimo. En M. Thwaites Rey y A. López (Eds.), *Entre tecnócratas globalizados y políticos clientelistas. Derrotero del ajuste neoliberal en el Estado argentino* (pp. 69-88). Buenos Aires: Prometeo.

López, A. (Coord.) (2007). *Desarrollo institucional y reforma del Estado. Indicadores de gestión para el monitoreo de las políticas de modernización en el sector público*. Buenos Aires: INAP. Recuperado de http://biblioteca.clacso.edu.ar/Argentina/inap/20171117034605/pdf_395.pdf

Madoery, O. (2001). El valor de la Política de Desarrollo Local. En A. Vázquez Barquero y O. Madoery (Comps.), *Transformaciones globales, instituciones y políticas de desarrollo local*. (pp. 200-228). ISBN 950-808-314-X. Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/libro?codigo=438965>

Maipú convoca a una Audiencia Pública por ordenamiento territorial (8 de octubre de 2019) *Cuyo Noticias*. Recuperado de <https://cuyonoticias.com/108659/maipu-convoca-a-una-audiencia-publica-por-ordenamiento-territorial/>

Maipú Incuba, donde los sueños se hacen realidad (28 de junio de 2016). *Diario Uno*. Recuperado de https://www.diariouno.com.ar/accion-productiva/maipu-incuba-donde-los-suenos-se-hacen-realidad-06282016_B1gzPQkzBm

Maipú obtuvo por tercera vez el Premio Nacional a la Calidad (29 de diciembre de 2013). *Los Andes. Vecinos*. Recuperado de <https://www.losandes.com.ar/article/view?slug=maipu-obtuvo-tercera-premio-nacional-calidad-758932>

Alfabetización bilingüe para mujeres rurales. (13 de marzo de 2018). *Maipú Prensa*. Recuperado de <http://prensa.maipu.gob.ar/alfabetizacion-bilingue-para-mujeres-rurales/>

Maipú trabaja en el Plan de Ordenamiento Territorial. (05 de noviembre de 2018). *Mendo Voz*. Recuperado de <https://www.mendovoz.com/maipu/la-comuna/2018/11/5/maipu-trabaja-en-el-plan-de-ordenamiento-territorial-50090.html>

Maíz, M. (2008). Arraigo o desaparición de una innovadora modalidad empresarial vitivinícola: la bodega boutique en Luján de Cuyo, provincia de Mendoza. *Actas de las X Jornadas Cuyanas de Geografía. Facultad de Filosofía y Letras*, 28 al 31 de mayo de 2008, Mendoza, Argentina.

Maíz, M. (2009). *La situación actual de la vitivinicultura y el desarrollo agroindustrial del este maipucino y el protagonismo de los actores del territorio: entre las coaliciones regresivas y la producción sinérgica de bienes colectivos para el desarrollo local*. Informe final de beca de Posgrado. UNCuyo (Inédito)

Marciniak, R. (2017). El benchmarking como herramienta de mejora de la calidad de la educación universitaria virtual. Ejemplo de una experiencia polaca. *Rev. EDUCAR*, vol. 53, núm. 1, 171-207. Barcelona, España: Universitat Autònoma de Barcelona.

Marín, M. (2015). *Implementación de la Planificación estratégica en el Departamento de Maipú*. (Trabajo de Investigación de la Licenciatura en Administración. Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Cuyo, Mendoza, Argentina.) Recuperado de http://bdigital.uncu.edu.ar/objetos_digitales/7576/t-de-inv.-maricel-marin-rev-final.pdf

Marín, M. (2015). *Implementación de la planificación estratégica en el departamento de Maipú* (Trabajo final de grado, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Cuyo, Mendoza, Argentina). Recuperado de <http://bdigital.uncu.edu.ar/7576>

Maipú trabaja en el Plan de Ordenamiento Territorial (5 de noviembre de 2018) *MendoVoz*. Recuperado de <https://www.mendovoz.com/maipu/la-comuna/2018/11/5/maipu-trabaja-en-el-plan-de-ordenamiento-territorial-50090.html>

Mascareño, L. (agosto de 2016). Mendoza, ¿la ciudad más limpia? *Unidiversidad*. Facultad de Ciencias Agrarias, UNCuyo. Recuperado de <http://www.unidiversidad.com.ar/la-basura-en-mendoza-ppal>

Realizan taller territorial en Maipú. (6 de diciembre de 2018). *MendoVoz*. Recuperado de <https://www.mendovoz.com/maipu/la-comuna/2018/12/6/realizan-el-taller-territorial-de-ciudad-52322.html>

Molina, G., Schilan de Becette, R. y Sedevich, A. M. (2017). Aportes para organizar la participación en planificación territorial. *Plataforma de información para políticas públicas de la Universidad Nacional de Cuyo*. Recuperado de <http://www.politicaspUBLICAS.uncu.edu.ar/articulos/index/aportes-para-organizar-la-participacion-en-planificacion-territorial>

Mielgo, P.R. (2005). Ventajas de la integración y formas asociativas para pymes rurales. *Escritos Contables* n° 46, Bahía Blanca, 95-120. Recuperado de http://bibliotecadigital.uns.edu.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1514-42752005001100005&lng=pt&nrm=iso

Ministerio de agroindustria (s/f). *Monotributo Social Agropecuario*. Recuperado de: <https://plataformacelac.org/programa/1044>

Montaña, E. (2007). Identidad regional y construcción del territorio en Mendoza (Argentina). Memorias y olvidos estratégicos. *Bulletin de l'Institut Français d'Études Andines / 2007*, 36 (2), 277-297. Recuperado de <https://journals.openedition.org/bifea/3908>

Montaña, E. (2008). Las disputas territoriales de una sociedad hídrica. Conflictos en torno al agua en Mendoza, Argentina. *Revista Iberoamericana de Economía Ecológica Vol. 9*, 1-17. ISSN 13902776 Recuperado de <http://www.iai.int/admin/site/sites/default/files/uploads/PDF-de-REVIBEC.pdf>

Municipalidad de Maipú. *Plan Estratégico Maipú 2030*. Recuperado de <http://maipu.gob.ar/>

Municipalidad de Maipú (2012). *Discurso Anual Intendente 2012*. Recuperado de <http://www.maipu.gob.ar/compras/pdf/DiscursoIntendenteAlejandro%20Bermejo.pdf>

Municipalidad de Maipú (2019). *Plan Municipal de Ordenamiento Territorial Maipú*. Recuperado de <http://maipu.gob.ar/>

Nacke, M. y Cellucci, M. (2013). La planificación estratégica. Herramienta para la transparencia y la rendición de cuentas en el gobierno local. *CIPPEC Políticas Públicas Documento de Trabajo N°107*. Buenos Aires: CIPPEC. Recuperado de <https://www.cippec.org/wp-content/uploads/2017/03/1555.pdf>

Nacke, M., Calamari, M., Fernandez Arroyo, N. y Pando, D. (2013). Índice nacional de páginas web municipales. Balances a 5 años de su implementación. En D. Pando y N. Fernandez Arroyo. *El gobierno electrónico a nivel local. Experiencias, tendencias y reflexiones* (pp. 7-28). - 1a ed. - Buenos Aires: Fundación CIPPEC, Victoria: Universidad de San Andrés. ISBN 978-987-1479-39-9.

Nafría, G. (1997). El municipio entre la transformación y la crisis. Los corredores productivos en la provincia de Buenos Aires. En D. García Delgado (Comp.). *Hacia un nuevo modelo de gestión local. Municipio y sociedad civil en Argentina*. Buenos Aires: FLACSO, Sede Ecuador. 1997. 373 p. ISBN: 950-29-0486-9

Nirenberg, O. (2006). El diagnóstico participativo local en intervenciones sociales. *Cuaderno n° 44*. CEADEL, Recuperado de <http://proinapsa.uis.edu.co/redcups/Biblioteca/Modelo%20Participativo/ElDiagnostico-44.pdf>

Nirenberg, O., Brawerman, J., Ruiz, V. (2003). Buenos Aires. Evaluar para la transformación Innovaciones en la evaluación de Programas y Proyectos Sociales. Buenos Aires: Paidós.

Nogueira, M.E., Urcola, M. y Lattuada, M. (2017) La gestión estatal del desarrollo rural y la agricultura familiar en Argentina: estilos de gestión y análisis de coyuntura 2004-2014 y 2015-2017. *Revista Latinoamericana de Estudios Rurales*, vol. 2, 23 – 59.

Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) (2008). *Manual diagnóstico participativo de comunicación rural. Comenzando con la gente*. ICDS, Proyecto FAO GCP/INT/048/ITA. Roma, Italia. Recuperado de <http://www.fao.org/3/y5793s/y5793s.pdf>

Oszlak, O. (Comp.) (1997). *Estado y Sociedad: Las Nuevas Reglas del Juego*, Volumen 1, Colección CEA-CBC, Buenos Aires.

Oszlak, O. (setiembre de 2013). Gobierno abierto: hacia un nuevo paradigma de gestión pública. *Colección de documentos de trabajo sobre e-Gobierno 5. Red de Gobierno electrónico de América Latina y el Caribe (Red GEALC)*. Recuperado de <https://www.oas.org/es/sap/dgpe/pub/coleccion5RG.pdf>

Pando D. y N. Fernandez Arroyo (Comp.) (2013). *El gobierno electrónico a nivel local. Experiencias, tendencias y reflexiones*. - 1a ed. - Buenos Aires: Fundación CIPPEC, Victoria: Universidad de San Andrés, 2013. ISBN 978-987-1479-39-9

Parra, G. (2007). Transformaciones en el uso agrario del suelo en un espacio de dinámica urbanizadora. El caso del viñedo en el departamento de Guaymallén. Mendoza. Argentina. V *Jornadas Interdisciplinarias de Estudios Agrarios y Agroindustriales*. Facultad de Ciencias Económicas. Universidad de Buenos Aires. Noviembre de 2007. Buenos Aires, Argentina.

Peralta, D. (8 de diciembre de 2017). Los Bermejo cumplen 20 años al frente de Maipú. *Diario Los Andes*. Recuperado de <https://www.losandes.com.ar/article/view?slug=los-bermejo-cumplen-20-anos-al-frente-de-maipu>

Pérez, P. (diciembre de 2000). La participación de la sociedad civil en el gobierno de la ciudad: una mirada político institucional. *Revista de Ciencias Sociales N° 11*, 45-68. RIDAA-UNQ Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto de la Universidad Nacional de Quilmes Recuperado de <http://ridaa.unq.edu.ar/handle/20.500.11807/1150>

Poggi, E. (2013). Gobierno electrónico, gobierno local y gestión tecnológica. En D. Pando y N. Fernandez Arroyo (Comps.). *El gobierno electrónico a nivel local. Experiencias, tendencias y reflexiones*. pp. 70-92. - 1a ed. - Buenos Aires: Fundación CIPPEC, Victoria: Universidad de San Andrés, 2013. ISBN 978-987-1479-39-9.

Poggiese, H. (2000). Desarrollo local y planificación intersectorial, participativa y estratégica: breve revisión de conceptos, métodos y prácticas. FLACSO- PPGA, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Buenos Aires, Argentina. Recuperado de: <http://www.flacso.org.ar/areasyproyectos/proyectos/pppyga/pdf/movimientossociales.pdf>

Pouget. M. (2006). Modelo de gestión para la administración de un departamento de comercio exterior en la micro región Luján de cuyo – Maipú. *Fundación Cátedra Iberoamericana, 2004/05. Universitat de les Illes Balears*. Recuperado de <http://ibdigital.uib.es/greenstone/collect/fundacioCatedraIberoamericana/index/assoc/licMario.d/ir/licMario.pdf>

Premian a la municipalidad de Maipú por su sistema de gestión de calidad. (18 de junio de 2014). *Ecocuyo*. Recuperado de <http://ecocuyo.com/premian-a-la-municipalidad-de-maipu-por-su-sistema-de-gestion-de-calidad/>

Putnam, R. (1993). *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton, NJ: Princeton University Press

Putnam R. (1995): Bowling alone: America's Declining Social Capital, *Journal of Democracy* 6 (1), 65-78. Recuperado de <http://www.socialcapitalgateway.org/content/paper/putnam-r-d-1995-bowling-alone-americas-declining-social-capital-journal-democracy-6-1->

Putnam, R. (diciembre, 2001). The Strange Disappearance of Civic America, *The American Prospect*. Recuperado de <https://prospect.org/infrastructure/strange-disappearance-civic-america/>

Putnam, R. (2001). La comunidad próspera. El capital social y la vida pública. *Zona Abierta* 94/95, 89-104, Madrid. ISSN 0210-2692. Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=45075>

Quiroga, S. y Videla, M. A. (12 de abril 2011). Metodología de comunicación e interacción socio-municipal para proyectos integrados de desarrollo territorial. *Plataforma de información para políticas públicas de la Universidad Nacional de Cuyo*. Recuperado de <http://www.politicaspUBLICAS.uncu.edu.ar/articulos/index/metodologia-de-comunicacion-e-interaccion-socio-municipal-para-proyectos-integrados-de-desarrollo-territorial>

Razeto Migliaro, L. (1993). *De la economía popular a la economía de solidaridad en un proyecto de desarrollo alternativo*. México, D. F.: Instituto Mexicano de Doctrina Social Cristiana.

Redacción La izquierda Diario Mendoza (13 de octubre de 2019). *Audiencia pública de ordenamiento territorial en Maipú* [archivo de video]. Recuperado de: https://www.youtube.com/watch?v=EJaKJW1zCoo&feature=emb_logo

Risler, J. y Ares, P. (2013). *Manual de mapeo colectivo: recursos cartográficos críticos para procesos territoriales de creación colaborativa* - 1a ed. - Buenos Aires: Tinta Limón 80 p. ISBN 978-987-27390-7-2

Rofman, A. (2013). La participación ciudadana: clave de comprensión de las experiencias de interacción entre la sociedad civil y el Estado. *Novena Conferencia Regional de América Latina y el Caribe de la Sociedad Internacional de Investigación del Tercer Sector (ISTR)* 28 al 30 de agosto de 2013, Santiago de Chile. Recuperado de: http://www.lasociedadcivil.org/wp-content/uploads/2015/09/adriana_rofman.pdf

Silva Lira, I. (2003). *Metodología para la elaboración de estrategias de desarrollo local*. ILPES-CEPAL. Serie Gestión Pública. Santiago de Chile, noviembre de 2003

La UNCuyo presentó su Programa de Territorialización (28 de junio de 2017). *Unidiversidad. Noticias UNCuyo*. Recuperado de: <http://www.unidiversidad.com.ar/la-uncuyo-presento-su-programa-de-territorializacion>

Universidad Nacional de Quilmes (2007). Certificación de Normas ISO 9001/ 2000 Maipú 07. *Banco de Experiencias Locales*. Hanns Seidel Stiftung- Universidad Nacional de Quilmes- Federación Argentina de Municipios- Universidad Nacional de General Sarmiento. Recuperado de http://bel.unq.edu.ar/modules/bel/bel_see_exper.php?id=648&op=view&cmd=related

Universidad Nacional de Quilmes (s/f) Sistema de Salud Local Maipú, Mendoza. *Banco de Experiencias Locales*. Hanns Seidel Stiftung- Universidad Nacional de Quilmes- Federación Argentina de Municipios- Universidad Nacional de General Sarmiento. Recuperado de http://bel.unq.edu.ar/modules/bel/bel_see_exper.php?id=516&op=view&cmd=related

Vázquez Barquero, A. (1999). *Desarrollo, redes e innovación*. Madrid: Pirámide.

Velez Torres, I., Rátiva Gaona, S. y Varela Corredor, D. (2012). Cartografía social como metodología participativa y colaborativa de investigación en el territorio afrodescendiente de la cuenca alta del río Cauca. *Cuadernos de Geografía: Revista Colombiana de Geografía*,

Volumen 21, Número 2, 59 – 73. ISSN electrónico 2256-5442. ISSN impreso 0121-215X. DOI: <https://doi.org/10.15446/rcdg.v21n2.25774>

Villar, A. (2007). *Políticas municipales para el desarrollo económico municipal*. Buenos Aires: CICCUS

Zamorano, G., Charrón, J. y Wilde, S. (2019). Ambiente y cultura en las bodegas de Maipú, Mendoza. En Bellido, M.L., Novacovsky, A., Olivera, A., *Universidad y Patrimonio Líneas de acción: ciudad, territorio y patrimonio* - 1a ed. - Mar del Plata: Universidad Nacional de Mar del Plata. ISBN 978-987-544-892-6. Recuperado de <https://librosfaud.mdp.edu.ar/EbooksFaud/catalog/download/pc04/35/315-2?inline=1>

Apéndice

Tabla 1

Programas y proyectos propuestos por la Universidad Nacional de Cuyo en el marco de los Programas de I+D, para la intervención territorial en Maipú

Período de vigencia	Nombre del Programa /proyecto	Objetivo fundamental
2005-2009	Programa I+D: Desarrollo local y vitivinicultura: el crecimiento de un territorio inteligente como resultado de la acción conjunta de los actores involucrados.	Generar las bases teóricas y metodológicas para implementar un Plan de Desarrollo Local en una localidad de Maipú.
2010-2014	Programa I+D: Desarrollo local y vitivinicultura.	Formulación e implementación de un Plan Estratégico Participativo para el departamento de Maipú.
2010-2013	Programa de Inclusión Social e Igualdad de Oportunidades Gustavo Andrés Kent	Acompañamiento técnico para la organización y empoderamiento de familias de la Agricultura Familiar.
2013	Proyecto “Consolidando Prácticas Sociales Solidarias” – Proyectos Prof. Mauricio López Convocatoria 2012 –SEU, UNCuyo.	Acompañamiento técnico para la organización y empoderamiento de familias de la Agricultura Familiar de Santa Blanca, Fray Luis Beltrán.

Tabla 2

Programas y planes generados por el Municipio de Maipú e implementados con la colaboración de otras instituciones

Período de vigencia	Nombre del Programa /proyecto	Objetivo fundamental
1990 y continúa	Programa Sistema de Gestión de la Calidad Total	Alcanzar continuas mejoras del sistema de gestión municipal en cada uno de sus procesos.
1992-2010	Programa de Gestión Asociada en la Zona de Conflicto Limítrofe Interdepartamental	Brindar servicios fundamentales a la zona de conflicto.
1996-1999	Programa Maipú Visión 2010	Proponer en base a un diagnóstico y visión del desarrollo, los objetivos, lineamientos de política, acciones, estrategias y metas en el ámbito municipal.
1999-2003	Plan de Gobierno	Proponer en base a un diagnóstico y visión del desarrollo, los objetivos, lineamientos de política, acciones, estrategias y metas en el ámbito municipal.
2002-2007	Programa de Promoción Turística y Productiva de la Microrregión Luján de Cuyo – Maipú en los vuelos Aerolíneas Argentinas S.A.	Promover el turismo y los vinos de la Primera Zona Vitivinícola de Mendoza.
2003-2007	Plan de Gobierno	Proponer en base a un diagnóstico y visión del desarrollo, los objetivos, lineamientos de política, acciones, estrategias y metas en el ámbito municipal.
2005-2010	Programa de Traslado y Disposición Final de Residuos Sólidos y Urbanos	Tratamiento de RSU de Maipú y Luján de Cuyo.
2006 y continúa	Programa PAR	Propiciar la deliberación y decisión conjunta de la ciudadanía con el gobierno local, acerca de las políticas públicas y programas que se deberán implementar con parte del presupuesto municipal.

2010 y continúa	Programa de Asociativismo Rural	Acompañar a los pequeños productores rurales de la Agricultura Familiar con el fin de desarrollar sus capacidades brindando herramientas financieras, económicas, de producción e instrumentos organizativos para su desarrollo.
2011 y continúa	Plan Estratégico Maipú 2030 (PLANes)	Planificar la política pública para la implementación de programas que permitan alcanzar las metas de desarrollo planteadas de manera colectiva y a mediano plazo.
2011 y continúan	Planes de Metas	Planificar, gestionar, informar y rendir cuentas de las acciones a desarrollar por el gobierno durante el período de su mandato.
2019-2045	Plan Municipal de Ordenamiento Territorial Maipú Sostenible 2019-2045.	Establecer estrategias de desarrollo territorial a través de políticas públicas participativas para conciliar el desarrollo económico, social y ambiental, con formas armónicas, equitativas y eficientes de ocupación del espacio.