

II JORNADAS NACIONALES DE INVESTIGADORES DE LAS ECONOMÍAS REGIONALES TANDIL – 2008

PROCESOS DE REESTRUCTURACIÓN EN EL ÁREA RURAL DEL SUR DE MENDOZA. INICIATIVAS PÚBLICAS FRENTE A LOS DESAFÍOS SOCIO – TERRITORIALES LOCALES¹

Dra. María Eugenia Cepparo - mcepparo@logos.uncu.edu.ar

Mag. Graciela Gabrielidis - ggabrielidis@logos.uncu.edu.ar

Prof. Estela Prieto - ebprieto@logos.uncu.edu.ar

UNCuyo - CONICET

Introducción

Los cambios producidos en las últimas décadas en la Argentina a partir del proceso de globalización, tuvo notables repercusiones en la forma de encarar las políticas públicas nacionales y subnacionales. La descentralización, provocó una revalorización de lo local como promotor y hacedor de formas alternativas de administración, superadoras de las tradicionales. Esta circunstancia ha servido de marco para profundizar la transferencia que significa la mencionada descentralización en el ámbito de un territorio marginal, dentro de una economía regional relevante, como es la de los oasis vitivinícolas del oeste argentino. Es el caso de Malargüe, que logró a través de un cambio en su gestión gubernamental, modificar su destino y ser el principal protagonista del mismo.

Por al motivo, en esta presentación se analizará el *Plan Estratégico Malargüe* en general, y especialmente sus estrategias de desarrollo vinculadas con el dilatado y olvidado ámbito rural pastoril departamental.

Las arraigadas y solitarias prácticas pastoriles trashumantes caracterizan las áreas rurales más restringidas del departamento de Malargüe. Si bien cada vez menos puesteros realizan el cíclico traslado de animales entre los campos de invernada y veranada, la actividad pastoril es la que tradicionalmente le ha dado identidad al territorio y a su población. Fuera de esta extensa zona de más de cuatro millones de hectáreas, muy degradada por las condiciones climáticas y biogeográficas y muy próxima a los rasgos particulares del norte continental patagónico, aparece otra zona rural más pequeña y limitada, en las cercanías del único centro urbano de importancia en el departamento. La zona más cercana a la ciudad ha comenzado hace aproximadamente 30 años, un proceso de reestructuración a partir del cultivo de papa semilla. Con el trabajo mancomunado de distintos sectores de la comunidad, esta producción se ha convertido en la principal actividad agrícola del departamento, superando el sitio que dominó, en su momento, el cultivo de forrajeras.

¹ Esta presentación integra el proyecto “Las iniciativas públicas y privadas en el Departamento de Malargüe, Mendoza, Argentina. Las influencias de los cambios globales y el impacto de la marginalidad”, SeCTyP dirigido por la Dra. María Eugenia Cepparo.

Frente a los desafiantes panoramas de este ámbito agropecuario, resulta motivador profundizar los procesos de transformación de las últimas décadas, relacionar estos dinamismos con la aplicación de políticas públicas locales de desarrollo estratégico y comprobar si han contribuido al avance o retraimiento. Fueron varios los motivos que condujeron al estudio del panorama agropecuario del restringido y despoblado ambiente del sur de Mendoza. Desde el punto de vista temático, la situación de los dispersos puesteros en la zona rural extrema del departamento de Malargüe ha sido tratada generalmente desde la órbita social y antropológica. Teóricamente, los escasos estudios geográficos relacionados con las limitaciones y posibilidades de esta actividad no han considerado el problema desde el marco conceptual de las iniciativas públicas frente a los desafíos socio-territoriales locales.

El estudio nos acerca a la comprensión de los procesos de una actividad tradicionalmente arraigada en el territorio, del comportamiento de la población que la desarrolla y de sus impactos en el paisaje rural. Por último es valiosa la contribución de la visión geográfica de la microescala, donde tradicionales actividades están revitalizándose o retrasándose desde la mirada “desde abajo y desde adentro”, visión reconocida por los postulados metodológicos del desarrollo local².

El trabajo del equipo de investigación en el área rural del departamento, la realización de las encuestas a los productores ganaderos, y las entrevistas a funcionarios públicos y técnicos municipales, ha aclarado y completado la información, varias veces difícil de obtener, por las características propias de un joven y celoso municipio de sus logros y promisorios avances. El contacto directo con los agentes económicos y los actores sociales, y el conocimiento de sus logros y fracasos, es un aporte que valoriza el accionar y compromiso de los productores en un territorio escasamente ocupado, estratégicamente rico en recursos e innovador en sus decisiones.

1. Impactos de las reestructuraciones globales en Malargüe

En el contexto de la globalización de los años '90, que se caracterizó en Argentina por un vuelco al neoliberalismo extremo y la hegemonía del pensamiento único preconizado por el Consenso de Washington, las políticas públicas propiciaron un proceso de descentralización del Estado y pérdida de sus funciones de regulador en los servicios y demás actividades económicas. La descentralización del Estado, racionalmente aplicada,

² Cepparo, M.E., 2005. “Sistemas agrarios y sus posibilidades en un medio tradicionalmente pastoril”. Tesis de doctorado, UNCuyo-CONICET, Mendoza, p. 443

implica la transferencia de poder y responsabilidades de un poder a otro. El funcionamiento correcto de la misma debe complementarse con un sistema integrado de control³. Sin embargo, en la Argentina, la misma se realizó desordenadamente en el marco de una política privatizadora que tendía más a quitar responsabilidades al Estado Nacional, sobrecargando a los estados subnacionales, que a realizar una reforma de la gestión estatal que apuntara a la eficiencia. Asimismo, este proceso estuvo acompañado de la “desestructuración de los diferentes sistemas regulatorios que sustentaban el funcionamiento de las economías regionales”⁴.

El paradigma democrático de la relación gobierno nacional- gobiernos provinciales se modificó. La ampliación de los gastos presupuestarios provinciales provocó un mayor empobrecimiento de las mismas, se profundizó la brecha entre provincias pobres y ricas, como así también entre los distintos municipios. Junto a ese deterioro económico, crecieron sus responsabilidades políticas y sociales.

La crisis del 2001, como todas las situaciones de crisis, desencadenó la búsqueda y desarrollo de formas alternativas de administración superadoras de las tradicionales, desbordadas por la nueva problemática: aumento de responsabilidades, mayor exigencia poblacional, crisis económica nacional. Se revalorizó la función del Estado como regulador de la política económica, y se planteó la eficiencia de su rol político-administrativo. La demanda de la población se hizo más evidente en sus municipios y éstos tuvieron que cambiar el rol que cumplían tradicionalmente. Algunos de ellos comenzaron a trabajar con otras alternativas de gestión que valoraban la eficiencia y la planificación. “La nueva función pública requiere pasar del concepto de administrar (seguir instrucciones) al de gestión (conseguir resultados) y para ello se necesita de una metodología y de una instrumentación diferente para su planificación y control”⁵.

En este contexto, el municipio de Malargüe había comenzado en 1995, un cambio importante en su gestión, debido a que pese a su potencial riqueza, basada principalmente en la explotación hidrocarburífera, era el departamento de menor desarrollo en Mendoza. Presentaba una situación marginal que era necesario revertir.

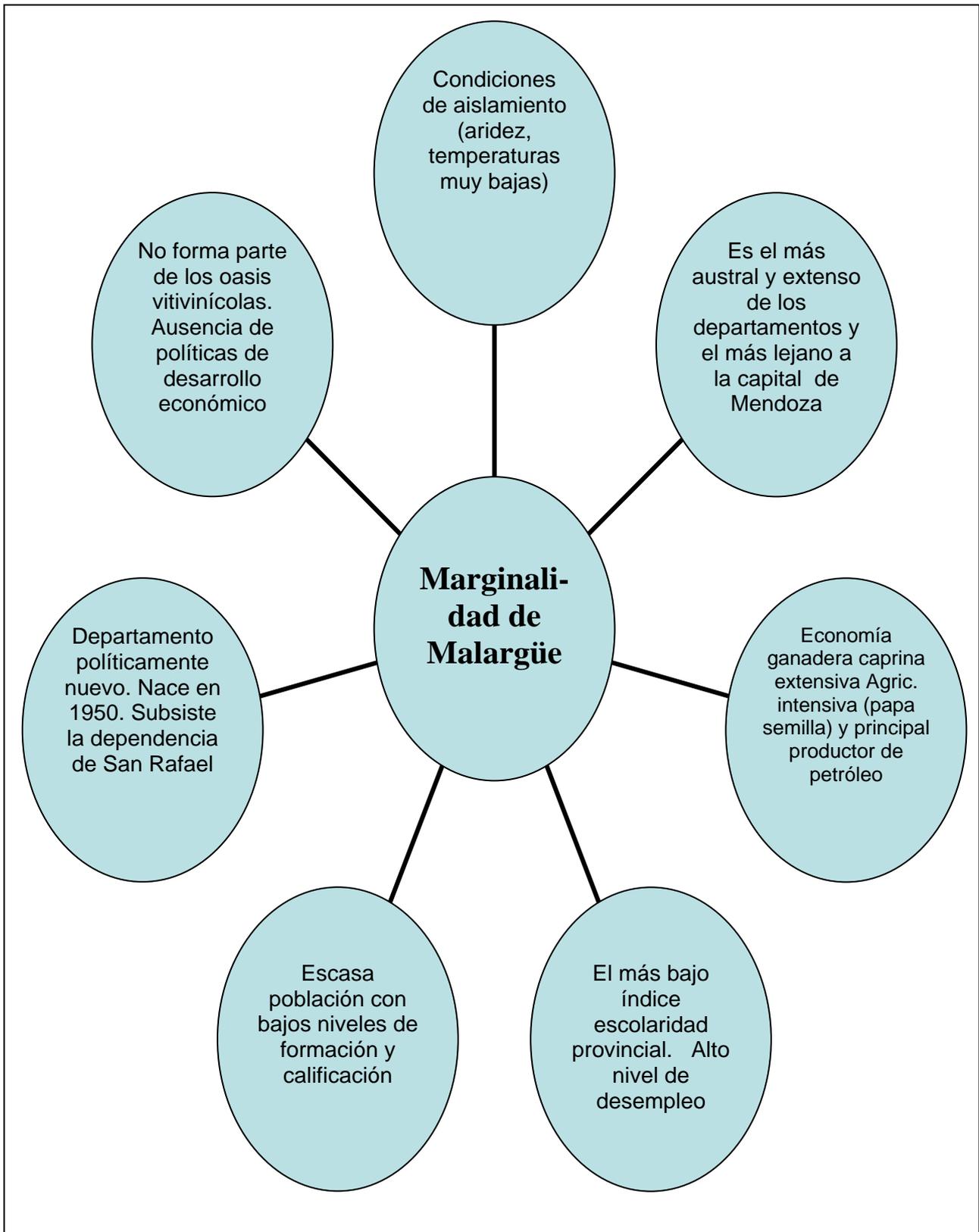
³ García Sánchez, I. M., 2007. “La nueva gestión pública: evolución y tendencias”. Salamanca, Instituto de Estudios Fiscales, Universidad de Salamanca, p. 49.

⁴ Cao, H., 2005. “El sistema político regional en las provincias periféricas durante los '90. Un modelo para empezar a explicar causas y consecuencias”. En: Realidad Económica N° 216, noviembre de 2005, pp.95-118, p. 107

⁵ Del Barba, J. 2008 “De la administración a la gestión estratégica municipal”, Buenos Aires, Ecos Diarios, 19 de marzo de 2008.

Otro aspecto a destacar de esa marginalidad es la situación de su sociedad. La misma se encontraba desmoralizada, con pérdida de la autovaloración y autoestima. Predominaba un escaso desarrollo de capital social y un deterioro en la cultura de la solidaridad, participación y trabajo (Fig.1).

Fig.1 La Marginalidad en el departamento de Malargüe



El gobierno malargüino tomó conciencia de la necesidad de realizar políticas públicas tendientes a revertir ese proceso histórico de marginalidad, apuntando precisamente a su desarrollo, favorecido por el crecimiento o bonanza económica en las rentas municipales, originadas en la explotación de recursos no-renovables. Motivados principalmente por esa situación, que no fue acompañada de desarrollo social, la comunidad no mejoró en calidad de vida, armónicamente con el ingreso económico que se recibía.

El intendente municipal junto a su equipo, se propuso como objetivos lograr obtener las ventajas del reconocido desarrollo denominado local o endógeno cambiando el sistema de administración municipal tradicional hacia una gestión estratégica gerencial con el fin de llegar a la gestión asociada. Según García Delgado, (1997), “el pasaje del modelo de gestión burocrático al gerencial supone: a) la búsqueda de una mayor eficacia-eficiencia en las organizaciones, y b) que la lógica del control y de evaluación deje de ser de proceso y de normas, para pasar a medirse según el impacto y la performance” (citado por García Ocanto, 2001).

Los primeros pasos se realizaron con la formulación de un *Plan de Desarrollo Turístico*, con el aporte del Centro Tecnológico de Madrid en 1997, que significó una herramienta valiosa para el fortalecimiento y la dinamización de la economía local, posteriormente evaluado y reformulado. El otro antecedente fue el *Programa Consultando al Vecino*, en el que se instrumentó y oficializó la metodología de participación directa de la ciudadanía en el diseño de las políticas públicas locales. Aunque hoy existen procedimientos más complejos, *Consultando al Vecino* constituye la base del acercamiento entre el municipio y la ciudadanía malargüina, que afirmó el camino desde la democracia representativa hacia la participativa⁶.

Estos dos programas fueron la base del futuro *Plan Estratégico Malargüe (PEM)*, formulado por un equipo técnico local integrado por funcionarios y profesionales de las distintas disciplinas, con la colaboración de especialistas de la ciudad de Mendoza, vinculados a Malargüe. El mismo se definió como “una herramienta de planificación y de gestión, que tiene como objetivo fundamental analizar, pensar, diseñar y concretar el lugar que deseamos para vivir, razón por la cual se sustenta en el compromiso de todas

⁶ Plan Estratégico Malargüe (PEM). 2000. Taller de Análisis Situacional. Malargüe, Mendoza

las instituciones de la comunidad”⁷. Se planteó el compromiso de las autoridades municipales con la sociedad, modificando el sistema tradicional, como “una experiencia de desarrollo local que tiene a la comunidad de Malargüe, a su gobierno e instituciones, como protagonistas”⁸.

Este tipo de administración, basado en la gestión asociada⁹ fortalece al sistema municipal frente al anterior de acatamiento a las políticas nacionales. Los principales mentores de este cambio hacia el desarrollo local consideran que “Esta experiencia adquiere relevancia, en tanto se trata de un municipio que ha logrado torcer el rumbo de su historia, ..., habiendo asumido el desafío de constituirse en el principal protagonista de su propio destino..., sugiere una interpretación del proceso de desarrollo local como un ejercicio de introspección profunda ... hacia el seno de la comunidad, de su gobierno e instituciones, para recuperar la capacidad de interactuar solidariamente en la definición de fines comunes e involucrarse responsablemente en su realización... Se hará en base a tres criterios que fueron oportunamente entendidos como las claves de sustentabilidad del desarrollo local... En este sentido, los tres criterios mencionados en el caso de Malargüe: que se presenta como *un proceso, que es integral, y que tiene un enfoque centrado en los actores*”¹⁰.

2. Planificación estratégica participativa en el Municipio de Malargüe

En julio de 2000, ante la presencia de representantes de las instituciones de la comunidad (funcionarios gubernamentales, docentes, empresarios y organizaciones comunitarias e iglesias), el Intendente Municipal, Dr. Celso Alejandro Jaque, presentó el *Plan Estratégico de Desarrollo* para el Departamento, que permitiría “la identificación, el diseño y la gestión de las principales estrategias de desarrollo a implementar en el territorio, mediante una metodología de base participativa que garantizara un abordaje integral de la problemática malargüina”. El grupo transdisciplinario ejecutor del mismo también tuvo la responsabilidad de gerenciar el desenvolvimiento del proceso de planificación, promover los espacios de consenso y los acuerdos estratégicos, y también

⁷. Plan Estratégico Malargüe (PEM). 2000. Malargüe, Mendoza.

⁸ Jaque, C., Urigüen, F., Tretrop, B., 2003. “Malargüe: una experiencia de desarrollo local” .. En: Radic, A., Arroyo, D., (coord) Desarrollo local. Jefatura de Gabinete de Ministros, Buenos Aires.

⁹ García Ocanto, Silvia. 2004. La gestión estratégica municipal, un modelo aplicado a la Municipalidad de Malargüe (Tesis de Maestría). Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Sede Académica Argentina, pp.63-65.

¹⁰ Jaque, C., Urigüen, F., Tretrop, B., 2003, Op.cit., p. 87.

generar los insumos necesarios sobre los cuales se vincularon y retroalimentaron las distintas etapas del PEM¹¹.

Los cambios en las administraciones públicas tradicionales se vienen gestando en el mundo desde hace unas décadas. El proceso de globalización dejó al descubierto fallas en el sistema político administrativo tradicional para adaptarse a las nuevas condiciones y demandas de los ciudadanos. Surgió la necesidad de fortalecer las administraciones públicas locales para lograr mayor eficiencia y agilidad sin que esto se traduzca en “un incremento de la presión fiscal, sino que incluso se tienda a la contención o reducción del gasto público”¹².

Según esta idea, los agentes públicos tomaron de las gestiones privadas, estrategias exitosas y, previa adaptación, las aplicaron en la gestión pública. Así, la “nueva función pública requiere pasar del concepto de administrar (seguir instrucciones) al de gestión (conseguir resultados) y para ello se necesita de una metodología y de una instrumentación diferente para su planificación y control”. De tal manera que para conseguir resultados (gestión), se debe reemplazar la planificación tradicional por la estratégica.

Se llama estrategia a la “formulación de una **visión** (qué es lo que queremos ser como comunidad), una **misión** (cómo lo hacemos), los valores, propósitos y objetivos, las políticas para llevarlos a cabo y la medición de los resultados (cómo lo evaluamos) que nos garanticen su cumplimiento”¹³. Los pasos a seguir en una estrategia están formalizados en el conocido Cuadro de Mando Integral (Balanced Scorecard), propuesto por Kaplan y Norton para el buen funcionamiento de empresas privadas. Ellos aconsejan recurrir a continuas mediciones, tanto de sus acciones como de sus resultados, para obtener información fidedigna y confiable¹⁴. El cuadro de mando integral es una herramienta que permite transformar la estrategia en acción, porque indica qué se debe hacer y cómo hacerlo.

Consideramos que la estrategia propuesta e implementada en el Departamento de Malargüe sigue estas directivas. A su vez responde, siguiendo la tipología de gobiernos

¹¹ Plan Estratégico Malargüe (PEM). 2000. Taller de Análisis Situacional. Malargüe, Mendoza.

¹² García Sánchez, I. M., 2007. La nueva gestión pública: evolución y tendencias. Instituto de Estudios Fiscales. Universidad de Salamanca, p. 53.

¹³ *Ibidem*.

¹⁴ Kaplan, R., Norton, D. 1997. Cuadro de Mando Integral: The Balanced Scorecard. Ediciones Gestión 2000. Barcelona.

locales realizada por Cravacuore, al grupo de los que elaboran y ejecutan su agenda, definen problemáticas y soluciones propias, asignando los recursos necesarios para las tareas prioritarias¹⁵.

Se intenta realizar un análisis del PEM siguiendo las perspectivas que, basándose en el Cuadro de Mando Integral de Kaplan y Norton, delineó Del Barba. Considera dos pilares importantes, para la ejecución de un modelo de plan estratégico: **visión** y **misión**. A partir de los cuales se elaborarán las políticas para su cumplimiento, sobre la base de los valores que el gobernante tenga, es decir por sus convicciones, ideología, etc.

La formulación de la **visión** de la comunidad, señala el ideal de departamento en el que la sociedad desea vivir. Para llegar a la misma se debe hacer un profundo debate comunitario sin tener en cuenta ideologías o partidismos y que se convierta en una “*cuestión de Estado*” para el mediano y largo plazo. El *PEM* logró la **visión** en la etapa preparatorio que consistió en: estudios de la realidad local; recolección y sistematización de datos; talleres preparatorios de detección de puntos críticos; entrevistas a informantes clave; consulta a jóvenes; inicio del ciclo de mesas temáticas; puesta en marcha de la gestión asociada; taller de análisis situacional; elaboración de las principales debilidades y fortalezas y problematización de hipótesis de desarrollo. Así se llegó a formular una **visión** compartida por el pueblo malargüino: ser “una comunidad solidariamente organizada que genere oportunidades para todos y que se integre al mundo con identidad propia”¹⁶.

La **misión**, para lograr esa meta, se estructuró a través de un proceso metodológico que tenía en cuenta tres dimensiones de análisis: 1) Ambiente – Territorio; 2) Economía Local y 3) Desarrollo Humano y Social.

Efectivamente, la metodología del Cuadro de Mando Integral indica que una organización, como un gobierno, debe ser planeada, analizada y evaluada en base a cuatro perspectivas y no exclusivamente bajo el aspecto económico como habitualmente se consideraba. Las mismas son:

¹⁵ Los otros dos tipos de gobiernos locales son: los que ejecutan las políticas nacionales y provinciales y los que llevan a cabo una agenda tradicional. Cravacuore, D., 2008. “Análisis de las políticas de descentralización en la Argentina”. Conferencia. Seminario UIM “Procesos de descentralización municipal en el Cono Sur. Balance a tres décadas”, Corrientes, 5 de agosto de 2008, p. 3. En: www.ciudaddecorrientes.gov.ar.

¹⁶ PEM, Op. Cit.

1- La perspectiva del impacto del gobierno al ciudadano, se refiere a una evaluación continua que debe hacer el poder ejecutivo respecto a la percepción que el ciudadano tiene de la calidad de los servicios y acciones de la gestión.

2- La perspectiva de los procesos y proyectos, consiste en una evaluación de la infraestructura existente para realizar los proyectos y los caminos a seguir para lograrlos.

3- La perspectiva económico financiera, permite monitorear las finanzas públicas y los recursos para los proyectos y acciones estratégicas programadas.

4- La perspectiva del aprendizaje y crecimiento de la institución pública, evalúa directamente el interior del gobierno municipal, con un enfoque hacia el desarrollo y calidad de los servidores públicos. Se incluyen en esta perspectiva programas dirigidos a la capacitación de los empleados públicos y funcionarios, lucha contra la corrupción, tecnología y equipamiento adecuado para los servidores públicos, programas de calidad e innovación, etc.¹⁷

3. Transferencia de los pilares de desarrollo estratégico, visión y misión al PEM

El Plan Estratégico Malargüe instituyó un proceso metodológico dinámico organizado en etapas sucesivas en las que logró establecer un diagnóstico común, una visión compartida, una estrategia de desarrollo y tres líneas estratégicas con sus correspondientes carteras de programas y proyectos. Ese proceso metodológico consiste en:

- *Diagnóstico participativo situacional*: caracterización de la realidad local desde una perspectiva integral, multidisciplinaria e intersectorial.

- *Estrategia*: se especifican tres líneas estratégicas siguiendo las dimensiones del análisis: ambiente-territorio, economía local y desarrollo humano y social, que se convertirán en las tres secretarías del ejecutivo municipal.

- *Objetivos*:

1. Revertir la tendencia histórica de la improvisación del desarrollo del departamento y lograr una planificación integral y participativa.

2. Transformar el modelo de gestión pública e impulsar la modernización administrativa.

3. Impulsar un desarrollo económico sustentable basado en el aprovechamiento de las ventajas competitivas, en la puesta en valor de los recursos, en la incorporación de valor agregado y en la creación de empleo genuino.

4. Detener el proceso de desarraigo y despoblamiento de la población rural.

5. Revertir la fragmentación y el enfrentamiento promoviendo la cultura de la participación y solidaridad responsable de los asuntos públicos.

¹⁷ Del Barba, J. 2008. Op. cit.

6. Revertir los procesos de deterioro ambiental, promoviendo la vigencia del criterio de la sustentabilidad en el desarrollo integral del departamento.

7. Revertir la crisis de identidad y de pertenencia rescatando las raíces culturales y recuperando el protagonismo en la construcción de la historia personal y colectiva.

- *Institucionalización*: en 2006, bajo la siguiente administración municipal con el mismo perfil político, el Honorable Concejo Deliberante de la Municipalidad de Malargüe, legalizó el Marco General de Implementación del Modelo de Gestión Asociada en el Departamento de Malargüe, a través de la Ordenanza 1370/06. La misma sigue los principales lineamientos y ejes del PEM. Con esta continuidad se reafirma el Plan Estratégico como política de Estado.

4. El ámbito rural del sur mendocino¹⁸

A lo largo de la corta historia institucional del departamento, desde su creación en 1950, las circunstancias que atraviesa el área rural más profunda del departamento han permanecido en el tiempo con escasas transformaciones. Las hipótesis pueden variar desde el desinterés de las políticas públicas por reconvertir la situación económica de la actividad más representativa del área rural, la presión de las limitaciones ambientales, o de las prácticas tradicionales, escasamente motivadas hacia el cambio y con fuertes presiones culturales.

Frente a la pobre receptividad de los campos, a la escasas especies palatables y a los marcados desniveles en la cantidad de cabezas de ganado a lo largo de los años, el habitante rural de Malargüe ha subsistido con la cría de cabras y ovejas y con la práctica de la trashumancia (Fig. 2). El desplazamiento estacional entre los campos de veranada e invernada, constituye una generalizada modalidad de explotación económica y de prácticas culturales. Sólo un escaso número de puesteros es considerado sedentario, ya que permanecen en sus puestos durante todo el año, aunque con el mismo inconveniente que provocan las grandes distancias y la escasez de caminos que dificultan la comunicación y la accesibilidad. No obstante el 61% de los productores malargüinos posee majadas de unos 300 animales que proveen al matadero de noviembre a mayo, en su mayor parte.

¹⁸ Parte de este ítem forma parte del trabajo Cepparo, M.E., 2007., "Aproximaciones sobre las políticas públicas y la oferta territorial de la zona rural del extremo sur mendocino" En CD ROM Congreso Interoceánico de Estudios Latinoamericanos", Mendoza; y Cepparo, M:E., 2008, "Conceptos y derivaciones de la marginalidad. Relaciones con el renacimiento de los estudios rurales. El caso del departamento de Malargüe. Mendoza". En CD ROM. X Jornadas Cuyanas de Geografía, UNCuyo, Mendoza.

Es una actividad caracterizada por su extensividad debido a que, entre otros rasgos, se basa sólo en el pastoreo del monte o vegetación natural y en el traslado estacional de los piños. En forma solitaria o con algunos miembros de sus familias, los crianceros se trasladan durante los tres meses de verano, a los terrenos más altos para completar el engorde del ganado con los pastos tiernos y vegas de los valles cordilleranos. La mayoría de ellos pertenecen al sector minifundista, no son dueños de sus tierras, utilizan gran parte de lo producido para autoconsumo y cuentan con escasos recursos económicos.

Este panorama genera conflictos estructuralmente persistentes, entre los que se destacan los altos valores de necesidades básicas insatisfechas, nula capacidad de ahorro e inversión y la lentitud en los trámites para la obtención de los títulos de propiedad de sus campos, aún contando con el asesoramiento de los funcionarios del Plan de Arraigo que depende de la Municipalidad de Malargüe y con el sostén de varios planes de apoyo y contención pública.

Otras desventajas presionan sobre el circuito productivo de la ganadería caprina: 1) alto grado de precariedad y segmentación en la oferta en el momento de la comercialización; 2) sin previo proceso de tipificación ni tasación de la calidad de los subproductos, generando un producto muy heterogéneo y sin participación en la definición del precio final; 3) estacionalidad de la producción provocando ingresos discontinuos que ocasionan problemas de rentabilidad y financiamiento; 4) informalidad de la actividad, elaboración precaria o artesanal con escaso valor agregado y aplicación de sencillas tecnologías de procesamiento, perjudicando el aprovechamiento integral del caprino, a pesar que existe un alto potencial de varios subproductos y la posibilidad de relacionarlos con emprendimientos agroindustriales y 5) ausencia o discontinuidad en el registro de faena en los frigoríficos locales. Desde el punto de vista de la faena, el 75-85 % de la producción no tiene registro en los frigoríficos provinciales o mataderos municipales¹⁹. Constituyen ventas directas o forman parte del autoconsumo familiar, quedando fuera del alcance del control fiscal.

Sin embargo, el principal problema del sector y que ha constituido el motivo de sucesivas decisiones políticas, no siempre con resultados expeditivos y positivos, es el régimen de la tenencia de la tierra. Esta situación tiene como antecedente la privatización de las tierras públicas de Malargüe, iniciada en 1902 mediante la ley N° 248, por la cual se

¹⁹ Fundamentos del proyecto de Ley de Reactivación de la Actividad Caprina. (S.-811/04), Ley 6.122 /1994 y sus decretos complementarios. Boletín Oficial de la Provincia de Mendoza.

remataron más de dos millones de ha, ampliamente permisiva en cuanto a los precios de los terrenos, residencia e inversiones privadas, y fuente primera de los conflictos por la propiedad del suelo que tanto han afectado a sus ocupantes tradicionales, los puesteros.²⁰ Mediante esta ley y medidas subsiguientes, las tierras malargüinas fueron consideradas objeto de garantía para financiar el modelo económico provincial. Este problema subsiste y es una barrera para que los puesteros logren la tenencia efectiva de las tierras que ocupan. La mayor parte del territorio siempre estuvo y continúa estando en algunos sectores, en manos del Ejército (Cañada Colorada) y de grandes propietarios, o del Estado.²¹ Los intereses de estos actores no manifestaban la tendencia de desprenderse de las propiedades originales. De allí que los cambios en la estructura de la propiedad no han provocado una transformación relevante del sistema latifundista o de grandes parcelas de más de 10.000 ha, así tampoco de las formas tradicionales de explotación. No obstante, en los últimos 20 años han comenzado a vislumbrarse nuevos intereses hacia las propiedades con menos a las 10.000 has surgidos de diferentes actores sociales –sociedades anónimas, multinacionales extranjeras- que están manifestando renovadas estrategias e intereses distintos a los tradicionalmente pecuarios. La riqueza de los estratégicos recursos de Malargüe ha sido el motivo de atracción de estas recientes inversiones.

El sistema de utilización del suelo se basa en el uso gratuito por parte de los puesteros a cambio de una cantidad determinada de animales que deben entregar a los propietarios o sus intermediarios; en la ocupación de las tierras en arriendo o mediería; o en uso veinteñal de las tierras con la condiciones de no reconocer durante ese lapso la presencia de otro ocupantes. Especialmente las dos primeras formas de ocupación han provocado un generalizado desinterés por mejorar las técnicas en la cría, en las pasturas, en las construcciones. Estas situaciones se convierten en los principales obstáculos para transformar el panorama económico-social-perceptivo del puestero.

5. Los problemas detectados. Diagnóstico del PEM

Los actores sociales que intervinieron en el diagnóstico situacional del PEM, detectaron las siguientes debilidades que afectan específicamente al área rural:

1. En cuanto al nivel de diversificación de la economía local:

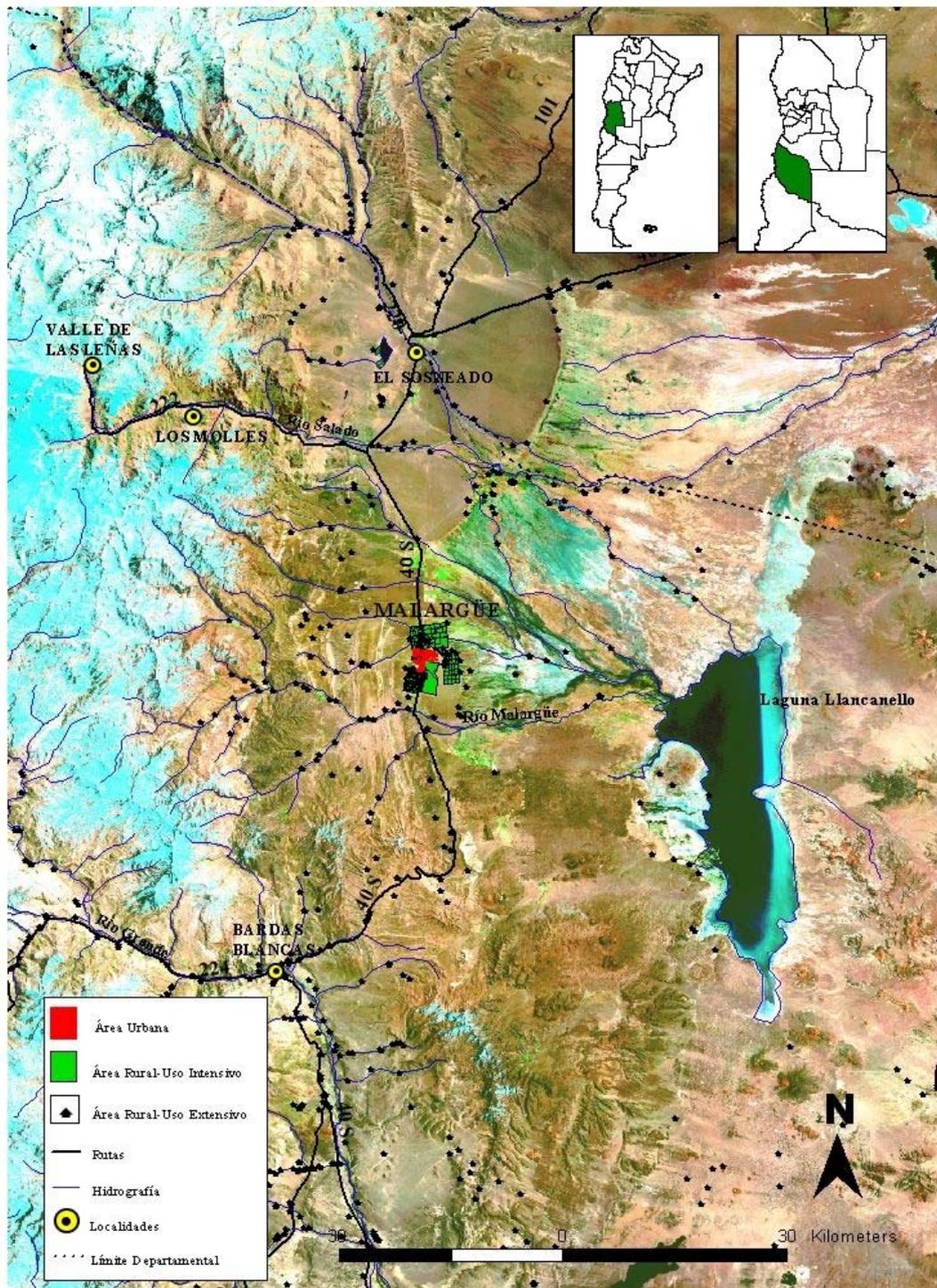
- No se genera riqueza
- No se exportan los subproductos de la ganadería
- Falta información para acceder a los distintos mercados.
- No hay rentabilidad económica.

²⁰ Mata Olmo, R., 1992. "Aportaciones al estudio del problema de la tierra en las zonas áridas de la provincia de Mendoza. Malargüe. 1874-1988". En. Boletín de Estudios Geográficos" Vol. XXV, N° 88, p. 55.

²¹ Plan Estratégico Malargüe, 2000, Op. cit.

- Poca inversión privada para el desarrollo económico.
- Problemas en la tenencia de la tierra.
- Escaso valor agregado en la producción local.
- Faltan estudios de mercado para los proyectos que se emprenden.
- Falta capital para invertir en infraestructura y mano de obra.
- Escasa inversión en actividades productivas que generen mano de obra.

Fig. 2. Malargüe. Las dos modalidades de la actividad agropecuaria en el área rural.



Fuente: DOADU, 1999: Puestos. SIAN (Secretaría de Ambiente de la Nación), 2002: Rutas, Hidrografía, Localidades, Departamentos. Dir. Catastro, 2001: Área Urbana y Rural

- No se desarrollan producciones para abastecimiento y consumo local.
- Mercado Artesanal: no hay conciencia de la calidad de productos para competir y/o vender más (insertarse en el mercado).
- El desarrollo económico local no satisface las expectativas.
- Inseguridad para invertir en terrenos fiscales.
- Falta de financiamiento local. No hay banco local.

2. Con respecto a la idiosincrasia local:

- Bajo nivel cultural de los pequeños productores.
- El "yo" extremo (egoísmo, celos).
- Temor a diversificar.
- La cultura laboral agrícola se perdió con la erupción del Descabezado (1932).
- Fatalismo, conformismo ante el accionar externo.
- Los malargüinos con capacidad de ahorro e inversión, sin pertenencia a este sitio, no se comprometen.
- Poca creatividad del malargüino.
- La limitación de conformarnos a que los hechos los lleva a cabo el otro y viceversa.
- No hay cultura de producción agrícola.
- La falta de valoración de las capacidades y de la voluntad presente en muchas personas.
- En el sector rural: individualismo, escasa participación en la capacitación para organizarse (resistencia al cambio).
- El creer que "lo que viene de afuera es mejor".
- Mentalidad y tradición individualista que dificulta lo productivo.
- Escasa cultura de desarrollo local.

6. Las soluciones propuestas. Estrategias del PEM

Ante las debilidades detectadas, el PEM diseñó una serie de programas, entre los que figuran varios para el ámbito rural. También se revalorizaron planes, programas y talleres iniciados por el intendente Cont. Celso Jaque desde 1996, incorporándolos al PEM. Todos ellos abordan la multicausalidad de la problemática local, arrimando instancias de participación ciudadana. Algunos de ellos son²²:

1. Programa de Fortalecimiento del Arraigo de Puesteros en Tierras no Irrigadas (1996)
2. Plan Integral de Desarrollo Caprino (1996)
3. Plan Integral de Mejoramiento de la Calidad de Vida de la Familia Urbana y Rural (1996)
4. Programa de Equipamiento Comunitario (1996)
5. Programa de Empleo y Vivienda Social (1996)
6. Programa de Acción Solidaria (1996)
7. Programa de Autoconsumo (1996)
8. Programa Escuelas Deportivas Municipales (1996)
9. Programa Olimpíadas Rurales (1996)
10. Plan Departamental de Prevención de Adicciones (1996)
11. Programa de telefonía Social Urbana y Rural (1997-98)
12. Programa Municipal de Microemprendedores (1998)
13. Programa de Embellecimiento Urbano y Resignación de Espacios Públicos
14. Programa Centro de Apoyo Educativo

²² Los que no poseen fecha de implementación, integran el PEM.

15. Programa Academia Municipal de Inglés
16. Programa "Universidad Allá Vamos"
17. Programa Aula y Campus Municipal
18. Programa Escuela Municipal de Cerámica
19. Programa Academia Municipal de Danzas Charú
20. Programa Valorización del Patrimonio Histórico Cultural
21. Programa Centro Integral del Niño y la Familia
22. Programa Centros Tecnológicos Comunitarios (CTC)
23. Programa Red Solidaria
24. Programa de Mejoramiento de Servicios Básicos de la Zona Rural
25. Programa Ecoclub
26. Programa Centro Comunitario de Resolución de Conflictos
26. Escuela de Formación de Líderes²³

En relación a las políticas públicas, y aún con irregularidad, se percibía desde 1990, el comienzo de un mayor compromiso y toma de conciencia con respecto a los más urgentes problemas del ámbito rural. Paulatinamente, y sobre todo a partir del gobierno radical de Vergara Martínez (1991-95) y desde 1995 con el justicialista Celso Jaque, se inicia un proceso que manifiesta la intención de reactivar la zona rural. Se sucedieron una serie de medidas, entre las que se destacan: la creación de cooperativas de crianceros, el lanzamiento por parte del INTA del Programa de Desarrollo Caprino, la difusión de la necesidad de ajustar la carga animal a la oferta forrajera, la formación de la Asociación Pro Cabra, la apertura de la Expocaprina y la implementación de certificados sanitarios²⁴. Son proyectos que están en vigencia y que, como adelantamos en el punto anterior, responden a un plan integral cuya idea básica, no sólo es la valorización competitiva de los recursos del departamento, sino el interés de fortalecer la gestión asociada y el desarrollo local basado en la complementación y articulación de sus miembros, marcando el inicio de cambios de decisiones políticas, socio-económicas y culturales.

Asimismo, durante las tres últimas gestiones municipales se pusieron en vigencia leyes nacionales que fomentaban la actividad ganadera extensiva: el *Plan Integral de Desarrollo Caprino* (Ley Nacional N° 6.122/1994) y la Ley del *Fortalecimiento del Arraigo de Puesteros en Tierras no Irrigadas* (Ley 6.086/1993) y la *Ley de Reactivación de la Actividad Caprina* (Ley N° 811/ 2004). Según los fundamentos de estas normas, era prioritario detener el proceso de desarraigo y despoblamiento de la población rural, regularizar la tenencia de las tierras, mejorar la calidad de vida y los servicios básicos de las familias rurales y, especialmente, disminuir la fragmentación social. El PEM retomó estos fundamentos y los revalorizó en una serie de programas incentivadores, como fue específicamente el *Programa de Arraigo de Puesteros* (PEM) en la que no sólo se

²³ Jaque, C., Urigüen, F., Tretrop, B. 2003. Op. cit. pp. 87-108

²⁴ *Íbidem*.

fomenta el desarrollo de la especie caprina, sino que se promueve la adecuación y modernización de los sistemas productivos caprinos, que permitan mantener e incrementar las fuentes de trabajo y la radicación permanente de la población rural.

Los promotores de la Ley, entre los que se encontraba el entonces intendente de Malargüe, el Cont. Celso Jaque, fundamentaron su promulgación con situaciones intensamente relacionadas con las disparidades regionales argentinas y aún con las desigualdades que se observaban aún dentro de las mismas economías regionales, como es la situación entre la zona vitivinícola cuyana del oasis norte y centro de la provincia de Mendoza y el pobre y rudimentario panorama de la actividad pastoril del sur del mismo territorio.

En síntesis, las leyes mencionadas no sólo tiene como objeto atender lo estrictamente productivo, sino aspectos sociales, incentivando a las familias a potenciar su actividad, mejorando progresivamente su calidad de vida y, fundamentalmente, evitar el éxodo hacia zonas urbanas.

7. Los resultados concretos. Evaluación de los programas implementados

Los responsables del *Plan de Arraigo* reconocen que han tendido numerosas dificultades para concretar los planes de *Arraigo del puestero* y *Fortalecimiento del desarrollo caprino*. La más importante fue tratar de persuadir a los puesteros con respecto a las desventajas de ser ocupante ilegal en contraposición a los beneficios de la posesión de la documentación legal de las tierras que ocupan por más de veinte años. Para ello deben continuar con los trámites legales iniciados por el Municipio hasta obtener sus títulos. Arraigados motivos de orden cultural, más que económicos, contribuyen a que estas iniciativas públicas sean difíciles de ejecutar y que la población rural mantenga su desventajosa situación.

Según los funcionarios entrevistados²⁵, relacionados con los proyectos mencionados, se han logrado obtener los títulos supletorios de las tierras de 9 familias a los que actualmente se les está gestionando la escrituración ante el gobierno, aunque son 112 las familias que han realizado la mensura correspondiente a la parcela. El municipio colabora en el asesoramiento gratuito en el comienzo de las instancias para la obtención de la escritura. Los ocupantes deben continuar personalmente con los trámites finales, pero en definitiva no los concretan.

²⁵ Jefe y Secretaria de la Oficina del Plan de Arraigo de la Municipalidad de Malargüe, 2007.

No obstante, desde la óptica de los pobladores rurales, y para un sector de la población urbana encuestada²⁶, los planes rurales contemplan los problemas de la comunidad rural pero no responden expeditiva y continuamente a sus demandas. Consideran que han seguido excluidos los sectores de la población que viven en las áreas más recónditas y crónicamente manifiestan y mantienen sus conflictos sin resolver. Plantean, que dese la implementación del PEM, las principales obras realizadas y la comunidad más beneficiada se ubican en el área urbana del departamento, y que los pobladores de la zona rural continúan siendo los más relegados²⁷.

De los resultados de los trabajos de campo, del espíritu detectado en los funcionarios y técnicos que se ocupan de la temática en cuestión, se percibió que la problemática rural del puestero es una preocupación que ejerce una fuerte presión por los conflictos sociales que genera. Sin embargo, se percibió la sensación de incapacidad de los agentes públicos para resolver un problema del que en general no se habla, no se difunde, no se trata.

Conclusión

La descentralización estatal y sus consecuencias directas repercutieron mayormente en los gobiernos municipales, de tal manera que condujo a la búsqueda y desarrollo de formas alternativas de administración superadoras de las tradicionales. En los municipios se evidenció más concretamente las necesidades de la población y éstos debieron cambiar el rol que cumplían tradicionalmente. En las últimas décadas han surgido alternativas globales en el concepto de la administración pública, basadas en la gestión estratégica, que centra su accionar en la eficiencia y el control permanente de los resultados.

En el departamento de Malargüe, un importante equipo de gobierno implementó esta modalidad, asesorado por expertos y basados en metodologías estratégicas empresariales adaptadas a las políticas públicas. Así surgió en el 2000 el Plan Estratégico Malargüe en el que se pusieron en práctica los criterios del Cuadro de Mando Integral (Balanced Scorecard). Es decir se formuló una "visión comunitaria", se proyectó una "misión" con valores, propósitos y objetivos, y se pusieron mediciones para evaluar los resultados. Previamente se había realizado un diagnóstico integral con la intervención de representantes de todos los actores sociales de la comunidad obteniéndose una

²⁶ Entrevistas a la población en general, 2007.

²⁷ Futuros trabajos de campo facilitará profundizar los resultados obtenidos.

numerosa identificación de debilidades y fortalezas referentes a los aspectos, ambientales, económicos y sociales del Municipio.

Los diagnósticos del PEM, detectaron que el área rural dedicada a la ganadería extensiva pastoril era una de las grandes debilidades del departamento que acentuaban las estructurales condiciones marginales.

En efecto, los estudios del equipo de investigación reflejaron que es un territorio que sigue relegado en cuanto a la implementación de políticas públicas que aporten definitivas soluciones a su problemática: ya sea la relacionada con la tenencia de la tierra, la escasa población diseminada en una gran extensión que dificulta la efectivización de políticas programadas y las características culturales fuertemente arraigadas y resistentes a los cambios.

Las últimas gestiones municipales han enfrentado el problema, actualizan anualmente los registros socioeconómicos de los puesteros y han elaborado políticas tendientes a solucionarlo. No obstante, el impacto del Plan Estratégico, implementado en los últimos años se visualiza más concretamente en la zona urbana y periurbana, pero no ha sido suficiente para modificar la situación marginal del puestero malargüino. Probablemente las campañas para producir el cambio cultural en la población han sido insuficientes y discontinuas. Por otra parte, y en un sentido más específico, no se ha logrado la esperada incorporación de valor agregado y comercialización de los subproductos de la cabra en el nivel provincial, nacional e internacional.

Finalmente, es evidente que en microterritorios como el de Malargüe, se necesita que los agentes locales y los organismos públicos coordinen sus acciones en políticas totalizadoras e identificadas con las potencialidades locales, basadas en el profundo conocimiento de los sistemas ecológicos, de la infraestructura básica, de los mecanismos del mercado y de la actitud hacia el emprendimiento de la comunidad. En estos espacios marginales, el Estado debe respaldar a los sectores potencialmente productivos para que no desaparezcan o no sufran cíclicas crisis de producción. El ejemplo del modelo de actividad pastoril extensiva refleja que la falta de coordinación de las decisiones y actuaciones entre los actores sociales puede generar el retroceso de estructuras económicas, diferentes a la del modelo de la economía regional de los oasis mendocinos, que enmarca este submodelo local tradicional, ancestralmente enraizado en la población rural del sur de la provincia.

En fin, las pequeñas sociedades no pueden asumir muchas de las innovaciones o decisiones. Más aún si están vinculadas con economías regionales en desequilibrio y en una situación riesgosa o débil para competir. Entre las áreas más afectadas se destacan las dedicadas a la una actividad pastoril extensiva, rudimentaria y descapitalizada. Se suma a estos inconvenientes las considerables limitaciones ambientales y el peso de un devenir histórico caracterizado por una secuencia irregular de procesos políticos y económicos, con interrupciones, avances y retrocesos de intereses y disposiciones. En ese marco, los puesteros de Malargüe manifiestan debilidades en cuanto a su capacidad de adaptar sus “estructuras productivas” a los requerimientos globales de la economía.

Este panorama nos remite nuevamente al estructural problema argentino de la falta de dinamismo para incentivar las pequeñas economías regionales desde su lugar de origen y ser valorizadas en el nivel nacional con legislaciones que integren una política de Estado con un eje que las equilibre y fortalezca.

Fuentes

- Dirección de Catastro, Gobierno de Mendoza 2001
- Dirección de Desarrollo Ambiental y Ordenamiento Urbano (DOADU), Gobierno de Mendoza. 1999
- Secretaria de Ambiente de la Nación, (SIAN) Gobierno de la Nación Argentina. 2002
- Ley de Reactivación de la Actividad Caprina (Ley Nº 811/ 2004).
- Ordenanza Nº 1370/06. Marco General de Implementación del Modelo de Gestión Asociada en el Departamento de Malargüe
- Plan Estratégico Malargüe, 2000. Malargüe, Municipalidad de Malargüe, Mendoza
- SIAN (Secretaria de Ambiente de la Nación), 2002.

Entrevistas

- Jefe y Secretaria de la Oficina del Plan de Arraigo de la Municipalidad de Malargüe, 2007.
- Población en general de Malargüe, 2007.

Bibliografía

- Bianchi R., 2001. Malargüe. Memorias de medio siglo. 1950-2000. Mendoza, Zeta Edit.
- Cao, H., 2005. “El sistema político regional en las provincias periféricas durante los '90. Un modelo para empezar a explicar causas y consecuencias”. En: Realidad Económica Nº 216, noviembre de 2005.
- - Cepparo, M.E., 2005. “Sistemas agrarios y sus posibilidades en un medio tradicionalmente pastoril”. Tesis de doctorado, UNCuyo-CONICET, Mendoza.
- Cepparo, M.E., 2007. “Las presiones de la marginalidad. Conflictos en torno a un proyecto de estímulo económico en la Patagonia Meridional”. En: Rev. Investigaciones Geográficas, Inst. de Geografía de la Univ. Nac. Autónoma de México. ISSN 0188-4611.
- Cepparo, M.E., 2007., “Aproximaciones sobre las políticas públicas y la oferta territorial de la zona rural del extremo sur mendocino” En CD ROM Congreso Interoceánico de Estudios Latinoamericanos”, Mendoza.
- Cepparo, M:E., 2008, “Conceptos y derivaciones de la marginalidad. Relaciones con el renacimiento de los estudios rurales. El caso del departamento de Malargüe. Mendoza”. En CD ROM. X Jornadas Cuyanas de Geografía, UNCuyo, Mendoza.

- Cravacuore, D., 2008. "Análisis de las políticas de descentralización en la Argentina". Conferencia. Seminario UIM "Procesos de descentralización municipal en el Cono Sur. Balance a tres décadas", Corrientes, 5 de agosto de 2008. En: www.ciudaddecorrientes.gov.ar.
- Del Barba, J. 2008 "De la administración a la gestión estratégica municipal", Buenos Aires, Ecos Diarios, 19 de marzo de 2008.
- García Ocanto, S. 2004. La gestión estratégica municipal, un modelo aplicado a la Municipalidad de Malargüe (Tesis de Maestría). Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Sede Académica Argentina.
- García Sánchez, I. M., 2007. "La nueva gestión pública: evolución y tendencias". Salamanca, Instituto de Estudios Fiscales, Universidad de Salamanca.
- Gutiérrez, M.J., et al., 1999. Actividades Humanas. En: Proyecto Aprovechamiento Integral del Río Grande. Estudio Base Cero, Minist. de Ambiente y Obras Públicas - CRICYT. Mimeo.
- Jaque, C., Urigüen, F., Tretrop, B., 2003. "Malargüe: una experiencia de desarrollo local". En: Radic, A., Arroyo, D., (coord) Desarrollo local. Jefatura de Gabinete de Ministros, Buenos Aires.
- Kaplan, R., Norton, D. 1997. Cuadro de Mando Integral: The Balanced Scorecard. Ediciones Gestión 2000. Barcelona.
- Lacoste, P. (comp), 1997. Malargüe. Historia y Perspectivas. Mendoza. Diario UNO-Univ. de Congreso.
- Mata Olmo, R., 1992. "Aportaciones al estudio del problema de la tierra en las zonas áridas de la provincia de Mendoza. Malargüe. 1874-1988". En. Boletín de Estudios Geográficos" Vol. XXV, N° 88.
- Velasco, M., 1987. Geografía de Malargüe. Dpto de Geografía, Fac. F.y L., U.N. Cuyo, mimeo.
- Velasco, M., 1997. Los ciclos económicos de Malargüe y su repercusión en la Villa cabecera. Conferencia en la Academia de Ciencias Soc., Mendoza, mimeo.
- Vera M., 1992. Historia del departamento de Malargüe. Gobierno de Mendoza, Archivo Histórico, Serie Investigaciones N° 5.
- Zamorano, G., 1999. Las fronteras de los geosistemas de ganadería extensiva sedentaria y trashumante en el S mendocino. Anales de la Soc. Chilena de Est. Geográficos.