



plan estratégico de
DESARROLLO·MZA

DIAGNOSTICO SITUACIONAL de la PROVINCIA de MENDOZA*

*Documento Preliminar



GOBIERNO DE MENDOZA



plan estratégico de
DESARROLLO·MZA

DIAGNOSTICO SITUACIONAL de la PROVINCIA de MENDOZA*

*Documento Preliminar



GOBIERNO DE MENDOZA

introducción

Contextualizado en la Primera Fase (Diagnóstico) del Plan Estratégico de Desarrollo de la Provincia de Mendoza, el presente documento constituye un avance sobre el documento “Diagnóstico Situacional de la Provincia de Mendoza” en los términos establecidos en el “Marco Conceptual y Metodológico para la Elaboración del Plan estratégico de Desarrollo de la Provincia de Mendoza”, incluido como Anexo del Decreto 1535/09.

El presente está referido al proceso desarrollado así como a los resultados obtenidos, que consisten -fundamentalmente- en la identificación preliminar de los factores y procesos críticos que constituirán la parte más sensible del “Diagnóstico situacional de la Provincia de Mendoza”: aquella en la que el Plan Estratégico identifica los desafíos a los que deberá hacer frente.

Así, el presente documento contiene:

- Una explicación del diseño metodológico y precisiones sobre el proceso.
- Los antecedentes de planes anteriores.
- Los resultados obtenidos: la identificación preliminar de factores y procesos críticos.
- La explicación de los mecanismos propuestos para efectuar aportes a este material, conducentes a la redacción final del documento “Diagnóstico Situacional de la Provincia de Mendoza”

metodología

diseño metodológico

El perfil de la metodología seguida puede caracterizarse de la siguiente manera

- Es **participativa**, porque -de acuerdo a lo estipulado por el “Marco Conceptual y Metodológico de la Provincia de Mendoza”- el Plan Estratégico se propuso un objetivo instrumental: No sólo lograr los productos requeridos, sino hacerlo de tal modo de asegurar la más amplia gama de oportunidades de participación posibles.
- Las razones de la naturaleza participativa del proceso son múltiples: integrar una **variedad de miradas**, intentando minimizar los riesgos de una composición fragmentaria y sesgada de la realidad de Mendoza y a la vez **construir una base de voluntades y acuerdos** que sostengan el proceso planificador más allá de las circunstancias coyunturales y los vaivenes de las gestiones de gobierno, entre otros motivos de índole ética y política.
- Las instancias de participación nunca son suficientes, pero las que se vienen dando en este proceso pueden ser consideradas como significativas en función de los plazos estipulados por el Art. 18° de la Ley 8.051. Se espera que la participación se vea profundizada en el curso del avance sobre los procedimientos previstos.
- Asociado a lo anterior, es **pluralista e inclusiva**, porque reconoce la hete-

rogeneidad de las tramas sociales e intenta recoger las diferentes miradas de una multiplicidad de actores de la sociedad mendocina. Para ello, se ha desarrollado un procedimiento que efectúa un abordaje “de abajo hacia arriba”, recogiendo las inquietudes de los anónimos mendocinos y mendocinas que protagonizan diariamente los problemas de la vida cotidiana, articulado con otro “desde arriba hacia abajo” el que animan los especialistas, los expertos y los planificadores. La metodología -y en particular la estructura con la que se han sistematizado los datos- intenta otorgar los respectivos espacios a la diversidad verificada.

- Se trata asimismo de una metodología que se vale de un **aprendizaje institucional**, en tanto reconoce los procesos de planeamiento preexistentes o en curso: ya se trate de experiencias nacionales, provinciales, sectoriales, o municipales de diversos tipos y con diferentes grados de avance. Éstos fueron tomados como fuentes secundarias o constituyeron el punto de partida de los foros y talleres, contribuyendo a la identificación preliminar de los factores críticos.
- El aprendizaje de experiencias anteriores explica asimismo la búsqueda de la participación como estrategia para incrementar las posibilidades de concretar la efectiva implementación del proceso planificador.
- Finalmente, se define como **estratégica**, en plena sintonía con lo detallado en el documento “Marco Conceptual y Metodológico para la Elaboración del Plan estratégico de Desarrollo de la Provincia de Mendoza”.

el proceso

Una consulta amplia consideró una diversidad de **fuentes**, cada una aportando un fragmento de la realidad que se pretende abarcar.

En primer lugar, se relevaron fuentes secundarias. Por un lado, una cantidad de planes anteriores a la Ley 8051, que sintetizan esfuerzos preexistentes para identificar los temas estratégicos de la Provincia, analizarlos en función de fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas. Por el otro, diversas instituciones y organizaciones aportaron documentos técnicos que sintetizan sus experiencias y sus reflexiones de muchos años. Este material constituyó una plataforma de base para que este trabajo no partiese de cero.

Pero si bien los diagnósticos no escasean, los disponibles no siempre estaban legitimados por un proceso de participación amplia, al menos en los términos aquí propuestos. Por esto, se estimó prioritario efectuar un relevamiento de **fuentes primarias** que asegurase la consideración de las diversas voces de la sociedad mendocina, las hegemónicas y las subordinadas, con sus heterogeneidades y contradicciones. Para ello se generó información a partir de la consulta de cuatro tipos de fuentes:

- En primer término, se desarrollaron **talleres o foros municipales** en cada uno de los departamentos de la provincia. En ellos se pudieron recoger las inquietudes de un conjunto variado de actores: funcionarios y técnicos de las administraciones municipales, provinciales y nacionales, productores, docentes de los diversos niveles del sistema educativo, representantes de las organizaciones de la sociedad civil, vecinos, estudiantes y otros mendocinos y mendocinas que protagonizan los problemas de la vida cotidiana en el Área Metropolitana pero también en las regiones, en las ciudades y en las zonas rurales, en los oasis y en las zonas no irrigadas.

El trabajo en estos talleres fue organizado según las tres dimensiones reconocidas en el Plan Estratégico (territorial-ambiental, económico-productivo y de desarrollo humano y social) o en grupos mixtos, según las conveniencias de los asistentes. El proceso valoró especialmente estos talleres en la medida en la que la gran diversidad de miradas aportó a la legitimidad del diagnóstico en el abordaje “de abajo hacia arriba”.

- También se desarrollaron talleres o foros definidos por intereses **temáticos o sectoriales**.

El perfil de los asistentes fue más homogéneo y es aquí donde fueron aportadas buena parte de las opiniones de los expertos, quienes efectuaron sus apreciaciones sobre los procesos críticos desde miradas muy profundas y con gran fundamento técnico, desde un abordaje “de arriba hacia abajo”.

Se consideró importante también tomar en cuenta las opiniones de algunos **informantes clave** para el planeamiento estratégico de la Provincia: los ex gobernadores provinciales. Con ellos, la Secretaría Permanente y la Universidad Nacional de Cuyo sostuvieron entrevistas en profundidad con algunos de ellos, que fueron también objeto de relatorías que recogen los temas tratados y la identificación de las problemáticas estratégicas.

Otra fuente ineludible resultaron los valiosos **aportes realizados** por muchas de las instituciones que **componen el Consejo de Estado**.

Finalmente, se contó asimismo con **información estadística cuali-cuantitativa**, sobre la percepción general acerca del Plan Estratégico. Ésta fue generada por el Sistema de Evaluación de la Calidad (SIPEC), consistiendo en encuestas probabilísticas, aleatorias y domiciliarias con identificación de cuotas por sexo, edad, nivel socioeconómico y departamento de origen.

Respecto del **registro y validación de la información** relevada, en cada foro y taller se tomaron notas de las contribuciones de cada participante en el mismo momento en el que eran efectuadas, las que eran proyectadas a la vista de los asistentes, de modo que éstos pudiesen controlarlas y corregirlas. Los talleres se cerraron con puestas en común (generales o por grupos de trabajo) para validar los resultados obtenidos.

El **análisis** de los datos recayó fundamentalmente sobre el equipo técnico del Plan Estratégico, que se ve nutrido desde una amplia gama de disciplinas así como experiencias de gestión. Los procedimientos se valieron de diversas técnicas de sistematización, análisis y síntesis de datos e información, incluyendo el procesamiento mediante software para el análisis de datos cualitativos.

Finalmente, todo el proceso contó con la colaboración de las instituciones representadas en el Consejo de Estado. La Universidad Nacional de Cuyo desarrolló un apreciado rol de acompañamiento en el desarrollo de foros municipales y sectoriales.

los antecedentes

Se analizaron una cantidad de planes de diversa naturaleza, todos ellos de gran valor y utilidad para la elaboración del presente diagnóstico preliminar.

Se ha observado que la vigencia de los diagnósticos contenidos en estos planes se encuentra asociada al grado de identificación actual que los diversos actores mantienen con sus postulados. Estas adhesiones son fragmentarias, pero no son pocas y constituyen antecedentes relevantes al proceso en curso.

Respecto de los planes estratégicos de alcance provincial (generales y sectoriales), se advirtió una debilidad institucional que tiene que ver con los vínculos de algunos de ellos con gestiones o improntas de liderazgos institucionales. Los que han exhibido mayor fortaleza son aquellos formalmente institucionalizados y con mayor base de sustentación en la variedad de los actores involucrados, tanto en su formulación participativa como en la gestión de las acciones previstas. Ese ha sido quizás uno de los mayores obstáculos que debió enfrentar el Plan Mendoza 2010 (CEM), cuya implementación se vio dificultada por una débil articulación entre la institución que movilizó la formulación y los organismos públicos responsables de su ejecución.

Otra fortaleza ha sido advertida en la formalización institucional de algunos planes. Es el caso del PEVI, por ejemplo, apoyado en Ley Nacional 25.849, o del Plan de Gestión Ambiental 2008-2012, formulado de acuerdo al mandato de la Ley 5.961, con la participación de una variedad actores, que constituye -además- el marco de las actuales acciones de la gestión ambiental.

También dentro de los planes de escala provincial, destaca el Marco Estratégico de Mendoza 2012 elaborado por iniciativa de la Universidad Nacional de Cuyo, especialmente por su cobertura amplia del universo de los problemas provinciales y regionales.

Entre los planes sectoriales, algunos reciben fuertes adscripciones por parte de los actores del sector, como el del IDITS, particularmente en el sector metalmeccánico, y el PASIP (Cámara de Comercio de San Martín).

El Plan Hídrico y el Plan de Ordenamiento de los Recursos Hídricos de las Cuencas de Mendoza no han logrado trascender a otros actores involucrados en el uso del agua como municipios y actores del sector industrial. Más allá del alto valor de la sistematización de la información, no se ha traducido aún en acciones.

Con mayor diversidad en cuanto a sus contenidos y alcances, los planes municipales aparecen más sostenidos por la voluntad política y -sobre todo- por la participación y adscripción de los actores menos empoderados. Es el caso de Malargüe, Maipú, Las Heras, Rivadavia, Junín, Luján de Cuyo. La continuidad de las gestiones municipales que los propiciaron parece haber jugado a favor de estas iniciativas, y resta ver si conservarán su vigencia ante el cambio de signo político de las gestiones municipales.

Otro aporte al análisis lo constituye el Plan Estratégico Territorial (PET) 2008-2016, en etapa de ejecución y revisión, tiene el valor de recuperar la impronta planificadora del Estado nacional, es coincidente en algunos puntos con los objetivos planteados por la Ley 8.051. Además de ello, los actores del gobierno provincial le asignan un valor importante para el diagnóstico, sobre todo en la perspectiva de la integración regional, nacional e internacional.

los resultados

La variedad de fuentes, la multiplicidad de espacios de consulta y de personas e instituciones que participaron y la riqueza de los aportes efectuados permitieron poner en valor la gran cantidad y variedad de factores y procesos a los que nos enfrentamos, así como aportes y propuestas para abordarlos. Por su naturaleza, algunos de ellos serán tratados específicamente cuando se realice el Plan Provincial de Ordenamiento Territorial o los Planes Municipales de Ordenamiento Territorial. Esta etapa ha producido una acumulación de información que será necesario retomar en esas instancias. Pero además de estos procesos y factores, la cantidad de situaciones que esta etapa del Plan debe analizar en atención a genuinos intereses, es cuantiosa. Pero un plan de esta naturaleza no puede incluir el universo de las inquietudes planteadas a riesgo de perder su valor estratégico. ¿Cómo priorizar algunas de entre tantas demandas o necesidades legítimas? Más aún, ¿con qué criterios definir la jerarquía de problemas que son de naturaleza diversa?

La línea de trabajo adoptada prevé -básicamente- dos mecanismos para resolver adecuadamente esta situación:

Así, en vez de construir una única larga lista de factores y procesos críticos se han previsto diversas categorías de problemas para minimizar los errores que surgirían de contrastar problemas de naturaleza distinta, en buena parte de los casos inconmensurables.

Por el otro, se confía en que el Consejo de Estado del Plan Estratégico, como la institución de la Ley 8.051 más representativa de los intereses del bien común,

contribuya a la jerarquización de los problemas identificados por este diagnóstico preliminar. A eso apuntará el apartado final de este documento.

Pero, ¿cuáles serían estos problemas?

1 • El **gran tema** de Mendoza, desde la mirada más general

- La relación sociedad-naturaleza y el contrato social establecido por los mendocinos a fines del siglo XIX, definido en torno al uso de los bienes comunes en un modelo agroindustrial, muestra claros signos de desgaste. Su sustentabilidad ambiental y económica no resulta satisfactoria. El **modelo provincial vigente** muestra problemas en la distribución de la riqueza y -en general- en sus posibilidades de conservar los bienes comunes naturales y culturales y de contribuir a una sociedad justa. Se advierte la necesidad de construir un pacto social en torno a un modelo más satisfactorio, más arraigado a los territorios, más respetuoso de los bienes comunes y socialmente más inclusivo.

2 • La mirada según las **dimensiones** adoptadas en el proceso de planeamiento

2.1 Los grandes temas de la **dimensión social y de desarrollo humano**

- Persisten los procesos de producción de **pobreza**, que se manifiestan en la expropiación de las capacidades y recursos de los grupos más vulnerables como resultado del modelo socioeconómico dominante, limitando no sólo sus ingresos y la satisfacción de sus necesidades materiales, sino también vulnerando sus derechos a trabajar dignamente, a estar arraigado a su territorio, a “vivir en cultura”, a ser valorado en la diversidad.
- Fuertes **inequidades** que resultan de la concentración de la riqueza, de las desiguales oportunidades para el usufructo de bienes y servicios, para el acceso a empleos de calidad, para el disfrute del derecho a la ciudad, entre otros.
- Procesos de **exclusión social**, tres dimensiones: una dimensión

económica, relativa a la privación material y de acceso a mercado y servicios; una segunda dimensión referida a la exclusión política e institucional, referida al efectivo ejercicio de derechos civiles y políticos que garanticen la participación ciudadana y una tercera dimensión que remite a la diferencia social o física como argumento para la marginación algunas características no valoradas de los sujetos como género identidad cultural etnia, identidad sexual, religiosa, características físicas, entre otras.

- La mayoría de las **políticas sociales** no siempre han propendido a la efectiva integración de los sectores vulnerables.
- Las acciones en materia de **vivienda** no alcanzan a satisfacer las siempre renovadas demandas habitacionales. Un sistema provincial de vivienda ha resultado funcional a las tendencias a la concentración territorial y no ha sido suficientemente aprovechado como herramienta o incentivo de políticas integrales y proactivas orientadas a un desarrollo territorial más equilibrado.
- El **sistema de salud** se percibe como desarticulado e inequitativo y con dificultades en su acceso a raíz tanto de problemas propios como a los sistemas colaterales, fundamentalmente el transporte.
- Los principales problemas del **sistema educativo** radican en la calidad, el desgranamiento y la no terminalidad. Se ha perdido la percepción de la educación como garante de la movilidad social.

2.2 Los grandes temas de la **dimensión económica-productiva**

- Carencia de una **matriz productiva** diversificada e integrada.
- El **actual modelo productivo** no garantiza una perspectiva de desarrollo económico y social para la provincia.
- Falta de un **modelo de desarrollo** económico provincial en coordinación con el nacional y los municipales, incluyendo falta de visión, por lo que más que promoción económica o acciones proactivas, se observan transformaciones reactivas.

- En este mismo registro cabe analizar una percibida **pérdida de liderazgo regional**, la búsqueda de lo que ha sido definido socialmente en este proceso como “**el lugar de Mendoza**”.
- A pesar de los esfuerzos realizados para direccionar la **inversión pública** en un sentido integrador, la **ausencia de visión estratégica** y las necesidades coyunturales tienden a reproducir una dinámica no proactiva al cambio en lo económico y en lo territorial. Ello resultaría esencial para el logro de objetivos productivos y de prestación de servicios: infraestructuras viales y ferroviarias, riego y agua potable, energía, entre las principales.
- Consecuente con esta perspectiva, la **inversión privada** se ha desarrollado consolidando en buena medida el desequilibrio descrito.
- Una **matriz energética** fuertemente dependiente de los hidrocarburos requiere ser reestructurada en función de los escenarios energéticos emergentes.
- Gran cantidad de **pequeños productores y empresarios** en los diversos sectores, cuyo tamaño y perfil los hace vulnerables en el contexto de las fuerzas de la economía globalizada, amenazándolos con la exclusión del sistema. Los programas destinados a incluirlos en las dinámicas económicas son insuficientes y/o desarticulados. Particularmente en el sector agropecuario, se trata de una población que tiende a envejecer y que muestra baja predisposición a la asociatividad y a la adaptación a los nuevos escenarios.
- Desigual participación de los diversos eslabones que componen las cadenas de valor, con una tendencia al mayor peso del segmento comercial.
- Insuficiente grado de desarrollo tecnológico, necesidad de ajuste en la formación de recursos humanos y mano de obra calificada en función de los nuevos productos demandados por los mercados.
- Subsidios** explícitos y no explícitos y **estructura impositiva** son fijados sin acuerdo a una planificación económica integral y desaprovechados como herramienta para el ordenamiento territorial.

- Debilidad de los marcos regulatorios** frente al avance de las fuerzas del mercado, incluyendo los relativos a la producción de suelo servido y urbanizado.

2.3 Los grandes temas de la **dimensión territorial ambiental**

- Fuertes **desequilibrios territoriales** que se expresan en concentraciones en la distribución de la población, las infraestructuras y servicios, los aparatos productivos y en la apropiación del agua, en detrimento de zonas adyacentes, que –progresivamente debilitadas- no logran los dinamismos necesarios para salir de los espirales de éxodo y pobreza.
- Mendoza se caracteriza por ofertas ambientales que resultan limitantes para los sistemas productivos y los asentamientos humanos y frecuentemente expuestos a riesgos “naturales”. De manera diversa según los territorios considerados, se observan **desfasajes entre las demandas productivas y del desarrollo urbano y la oferta ambiental**.
- Deficiente uso, contaminación y/o degradación de los **bienes comunes naturales** (agua, suelo) y **culturales** (patrimonio tangible e intangible, paisaje).
- Dificultades para discutir y acordar los límites, las condiciones legales, ambientales y sociales para la **explotación de recursos naturales** en general, renovables y no renovables.
- Pérdida de tierras con potencialidad agrícola** por efectos del desborde residencial, de la instalación de establecimientos industriales, por el abandono de (pequeñas) explotaciones de baja rentabilidad y por malas prácticas agrícolas: uso excesivo de fertilizantes y pesticidas, salinización de suelos, entre otros factores. Mientras que estos procesos desertifican el oasis tradicional, se observa la **ampliación de las fronteras agrarias** sobre los piedemontes a costa de biodiversidad.
- Población y actores económicos con **escasa conciencia y conducta para la conservación** de los patrimonios naturales y culturales, a los que se suman las dificultades del Estado para ejercer adecuadamente su rol de policía ambiental.

3 • Según los alcances de los problemas

3.1 Los problemas urgentes

- Aún cuando la economía recupera algunos dinamismos, particularmente en emprendimientos de enclave y sectores acotados, no se verifican **efectos de derrame** sobre la sociedad en su conjunto. Esto, sumado a una inequitativa distribución de la riqueza, se traduce en la consolidación de situaciones de **vulnerabilidad, pobreza y exclusión social**.
- Vinculado a lo anterior, la **violencia** tiende a incrementarse no sólo en la faz delictiva sino también se manifiesta en muchos aspectos de la vida cotidiana: en lo institucional y familiar.
- El empleo se ha vuelto cualitativamente más precario, en cuanto a estabilidad, nivel de remuneración y cobertura social (trabajo en negro).

3.2 Los problemas estructurales

- Persiste la pobreza, como sumatoria de factores de empleo, educativos, Se sigue ampliando la brecha de las desigualdades, consolidando situaciones de **inequidad social y espacial**.
- Ciudadanía:** Las instituciones democráticas no siempre garantizan iguales oportunidades de obtener información, de participar de manera efectiva y de influir en la agenda pública.
- Las políticas y las intervenciones no consideran a **oasis y desierto** como partes de un mismo sistema, manifestándose como procesos de desertificación en las zonas no irrigadas.

4 • Los problemas según su traza espacial

4.1 Los problemas del Área Metropolitana de Mendoza

- Si bien en los medios técnicos existe conciencia de la necesidad de

políticas articuladas para el Área Metropolitana de Mendoza en su conjunto, no se ha logrado acordar estrategias para resolver problemas metropolitanos acuciantes: tránsito, transporte, zonificación de los usos del suelo, entre otros.

- Necesidad de establecer criterios y acciones que favorezcan un **crecimiento** más sustentable del AMM en sus diversas alternativas: para su densificación, para su expansión hacia el piedemonte y para su crecimiento sobre el área periurbana irrigada.
- El sistema de **transporte** público metropolitano se muestra inadecuado para satisfacer demandas y no ha sido aprovechado para orientar el desarrollo urbano. Complementariamente, el fuerte incremento del uso del vehículo particular genera congestión y contaminación, saturación de las capacidades de carga de las vías y deterioro de la calidad del hábitat urbano, especialmente en áreas centrales y pericentrales.
- Se agudiza el proceso de **segregación socio-espacial y degradación de los espacios públicos**, asociado a las tendencias en el ámbito residencial pero también a causa de inversiones y desinversiones selectivas en infraestructuras, equipamientos y servicios.
- Asociado a lo anterior, las dificultades de los grupos más pobres para acceder al suelo urbanizado y con servicios restringen sus **derechos a la ciudad**.
- El deterioro del arbolado público, la degradación y achicamiento del parque Gral. San Martín y las deficiencias en materia de espacios verdes evidencian la pérdida de los **valores ambientales y sociales** de la ciudad-bosque, como así también sus **condiciones ecológicas** en la medida en la que se acrecienta el efecto “isla de calor”.

4.2 Los problemas de las **regiones**

- Deficiencias en las **infraestructuras y servicios de transporte** dificultan la accesibilidad de las personas y la movilidad de las cargas, tanto hacia el Área Metropolitana y otros destinos extraprovinciales e internacionales como así también los desplazamientos hacia las

zonas interiores de los departamentos.

- Las deficiencias en el la prestación y el acceso a los **equipamientos y servicios** –incluyendo transporte- en estos departamentos generan migraciones (especialmente de jóvenes) a centros urbanos de mayor jerarquía o directamente al Área Metropolitana, restando **capitales sociales para el desarrollo local**.
- La calidad de vida de los habitantes de las zonas no irrigadas se ve afectada por el deterioro de la **actividad ganadera**, limitada por las irregularidades dominiales de las tierras y por el cierre (alambrado) de caminos tradicionalmente utilizados para el movimiento de los rodeos, inmersa en un espiral de deterioro del recurso forrajero (sobrepastoreo), de baja rentabilidad y de insuficiente incorporación de mejoras tecnológicas y altamente vulnerable a la variabilidad climática y el cambio ambiental global.

5 • Según sus **protagonistas**

5.1 Los planteos de **los expertos**

- La falta de **planificación** en general y de **ordenamiento territorial** en particular.
- Falta de **acuerdos estratégicos** entre el ámbito político, el productivo y el social.
- Desaprovechamiento de las oportunidades que podrían ofrecer las **iniciativas de asociación** entre Estado, privados, sociedad civil y sector científico-técnico.
- No se observa una **gestión integral del recurso hídrico**. Las indefiniciones respecto del balance hídrico y del saneamiento de los derechos obstaculizan su uso equitativo y sustentable.
- No se han desarrollado estrategias concretas para una adaptación a la **variabilidad climática** y al **cambio ambiental global** que permitan enfrentar con equidad las vulnerabilidades detectadas.

5.2 Los factores críticos que plantea **la gente**

- La pobreza, la exclusión y las demandas insatisfechas de las personas generan **violencia e inseguridad**.
- Descreimiento y desconfianza** de la población respecto de la dirigencia política y de las posibilidades de construcción de espacios reales de participación y de ciudadanía en general.
- Descreimiento y desconfianza en la población acerca del rol estatal en materia de **conservación de los bienes comunes**, en particular respecto del agua y en cuanto a la explotación de los demás recursos naturales.
- Dificultades de accesibilidad, complejidad y deterioro en las últimas décadas, al sistema educativo y sanitario. Equipamientos insuficientes, recursos escasos y problemas de recursos humanos capacitados/especializados.

5.3 Los problemas de **los más vulnerables**

- Insuficiente valoración y reconocimiento de las identidades de los **pueblos originarios**, de sus estilos de vida y productivos y de sus derechos ciudadanos.
- El modelo económico y social dominante no deja espacio para el desarrollo o la pervivencia de estilos de vida y productivos de pequeña escala y/o más apegados al los valores tradicionales del territorio, como el practicado por los **productores artesanales y campesinos**, los **agricultores familiares**, los **puesteros, pequeños chacareros y trabajadores sin tierra** (con problemas de tenencia) o **sin acceso al agua de riego**.
- Discriminación de trabajadores golondrinas, población migrante de países limítrofes en medios periurbanos o rurales, quienes en muchos casos padecen menores oportunidades para acceder a empleos, a mejores remuneraciones o a servicios a causa de situaciones de indocumentación, de lengua u otras.

- Dentro de los derechos de infancia vulnerados, los niños/as destacan el **derecho al deporte y al juego recreativo**, que **también encuentra obstáculos para su ejercicio pleno**.

6 • Los factores críticos del **ámbito institucional** que atraviesan los demás recortes

- Falta de articulación y superposición** de competencias entre de los tres niveles institucionales del Estado: nación, provincia y municipio. También se advierte esta disfuncionalidad entre los órganos del Estado provincial. El desarrollo institucional actual muestra dificultades para conducir eficientemente los conflictos generados por diferencias que se plantean entre entidades públicas de mayor, igual o menor jerarquía.
- Al Estado se lo percibe débil en su función de **control y regulación** así como incapaz de acordar políticas de Estado que perduren a pesar de los avatares de la política, y no se percibe voluntad política de fortalecer la institucionalidad. Escasa planificación, poco control de gestión y dificultades para hacer cumplir la legislación.
- El Estado aun está muy lejos de los estándares de **transparencia** deseables. El acceso a la información pública es dificultoso.
- La gestión de algunos planes sociales y ayudas no estatales tienen un sesgo asistencialista y frecuentemente derivan en situaciones clientelares; la rendición de cuentas de algunas gestiones y gastos es confusa.
- La actual **estructura tributaria** unida a las limitaciones de la propia configuración productiva generan un escenario de déficit estructural del Estado en un contexto de creciente, y legítima, demanda de servicios públicos.
- La **función pública** se ha ido paulatinamente desnaturalizando y desjerarquizando como consecuencia de los nuevos modos de relación laboral (contratos) y ausencia de mecanismos de selección e incentivos de promoción para los agentes públicos. El ingreso, per-

manencia y promoción en la estructura estatal no incorpora mecanismos objetivos meritocráticos.

- La institucionalidad del agua se ve frecuentemente desvinculada de la ambiental, de otros sectores relacionados con su uso y de muchas iniciativas departamentales. La **Ley de Aguas** y la **Constitución Provincial** no han incorporado desde su promulgación (años 1.884 y 1.916 respectivamente) la consideración de tópicos tales como: los servicios ecológicos, las necesidades de la conservación de los ecosistemas (caudales ecológicos, protección de cuencas). La problemática de las aguas subterráneas que si bien fue legislado para propiciar su manejo conjunto con los recursos hídricos superficiales, tiene dificultades en su implementación.

- Las reasignaciones en los derechos, la representación de las organizaciones y de los no regantes en los diversos usos del recurso, las políticas intersectoriales y, fundamentalmente, la necesidad de una política hídrica estratégica que conlleve a la gestión integral del recurso hídrico sobre la base de conceptos básicos como “equidad socio-espacial”, “eficacia” y “sustentabilidad”.

próximos pasos

aportes al diagnóstico

Sobre la base de la amplia consulta realizada, se han identificado un número importante de factores críticos o problemas relevantes. El presente documento de diagnóstico recoge los que ha considerado más oportunos para esta etapa del proceso de planificación estratégica, confiando en que muchos otros serán objeto de tratamiento en las próximas etapas.

Esta selección no ha sido una tarea fácil, habida cuenta de que existen innumerables problemáticas significativas; pero el Plan Estratégico debe necesariamente jerarquizar algunos de los más significativos, los que requieren hoy la atención de todos los actores de la sociedad de Mendoza. Aún así, muchos de los problemas de naturaleza más específica relevados se encuentran subsumidos en problemas enunciados de manera más sistémica y general; pero se ha intentado –al mismo tiempo- no formular los problemas de una manera tan general que neutralice o diluya las problemáticas tal como son percibidas por buena parte de los mendocinos.

Es así como este documento somete a consideración de la sociedad mendocina en su conjunto y del Consejo de Estado del Plan Estratégico en particular esta selección de factores y procesos críticos, esperando contribuciones a la elaboración del documento final de acuerdo a cuatro consignas. Le solicitamos que proceda a:

=====

- 1 • Jerarquizar los problemas identificados al interior de cada apartado, estableciendo un ranking que permita conocer la ubicación relativa que su institución propone. Así, se requiere que, al interior de cada grupo de problemas, coloque antes de cada problema los ordinales “1º”, “2º”, “3º”.

- 2 • Contribuir a focalizar la atención en los factores y procesos más importantes, distinguiendo las problemáticas más genuinas que pueden ser consideradas epifenómenos de aquellas. Para ello, se requiere que tache los problemas que no sean considerados de la jerarquía requerida para ser destacados en el diagnóstico del Plan Estratégico.
- 3 • Si, en este punto, considera que hay factores o procesos de gran relevancia que no han sido contemplados, se solicita que se los agregue en el espacio previsto al final.
- 4 • Finalmente, se valorará toda observación y sugerencia que considere oportuna para la redacción del documento “Diagnóstico Situacional de la Provincia de Mendoza”.

=====

Estos aportes no sólo son valiosos para lograr el documento que mejor refleje las demandas a las que el Plan Estratégico debe atender sino que constituye una de las instancias en las que el Consejo de Estado se involucra en la elaboración y revisión del Plan Estratégico, en particular en la realización de observaciones y sugerencias a su contenido, de acuerdo a lo previsto en el Art. 2 del Decreto Reglamentario 1535/09. Por ello, se agradecerá que estos aportes sean remitidos dentro de los próximos 30 días en copia papel en la que se identifique por sus autores a la Secretaría Permanente del Plan Estratégico, Lamadrid 300, (5500) Mendoza. De no ser posible, los aportes podrán ser remitidos asimismo, a planestrategicomza@mendoza.gov.ar

¿cómo seguimos?

Ya en los primeros días de enero, con los aportes recibidos del Consejo de Estado, se trabajará en su incorporación al documento “*Diagnóstico Situacional de la Provincia de Mendoza*”, en elaboración. La validación de este documento por parte del Consejo de Estado podrá ser efectuado en cuanto el reinicio de las actividades del próximo año permitan una amplia participación.



plan estratégico de
DESARROLLO·MZA

www.planestrategicomza.com.ar
