

# 3 Consolidación de los procesos críticos

A continuación se presenta la identificación de los procesos críticos tal como surgió de la incorporación de los aportes efectuados por el Consejo de Estado. Vale mencionar, que estos y los correspondientes procesos positivos se han incluido en la caracterización presentada en los puntos anteriores.

## 3.1 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 inclusivos.

## 3.2 La mirada según las dimensiones adoptadas en el proceso de planeamiento

### 3.2.1 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 los ingresos y la satisfacción de las necesidades materiales de algunos sectores,

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**, en múltiples dimensiones: una dimensión económica, relativa a la privación material y de acceso a mercado y servicios; una referida a la exclusión política e institucional, vinculada al efectivo ejercicio de derechos civiles y políticos[...] y otra que remite a la diferencia social o física como argumento para la marginación [...], a las que se suman expresiones de este fenómeno en el plano cultural, de acceso a los bienes comunes, entre otras.
- La mayoría de las **políticas sociales** no siempre han alcanzado la efectiva integración de los sectores en situación de vulnerabilidad.
- Las acciones en materia de **vivienda** no alcanzan a satisfacer las siempre renovadas demandas habitacionales. El 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 (financiamiento, gasto de bolsillo, insumos, entre otros) 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.

### 3.2.2 Los grandes temas de la dimensión económica-productiva

- Carencia de una **matriz productiva** diversificada e integrada, desaprovechando las particulares potencialidades, capacidades y expectativas de cada una de las regiones al interior de la provincia.
- Con tendencia a la concentración y a la exclusión y enfatizando en los beneficios de corto plazo, el **actual modelo productivo** no garantiza una perspectiva de desarrollo económico y social para la provincia.
- Falta de un **modelo de desarrollo** económico provincial más articulado e integrado con los municipios y con la nación, incluyendo falta de visión, por lo que más que planificación y promoción económica o acciones proactivas, se observan transformaciones reactivas.
- Percepción de una **pérdida de liderazgo** y debilidad en la búsqueda de “el lugar de Mendoza” en las redes dinámicas de la economía mundial y en las

iniciativas de integración en los diversos niveles.

- 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. Además, los niveles de inversión en infraestructura pública son bajos.
- Consecuente con esta perspectiva, **la inversión privada** se ha desarrollado consolidando en buena medida el desequilibrio descrito. Se observa el riesgo de que Mendoza se convierta en una provincia vitivinícola y turística, con bajo grado de diversificación e industrialización y una inserción igualmente baja en el nuevo escenario de la globalización: servicios, tecnologías de información, I&D.
- Una **matriz energética** escasamente diversificada, fuertemente dependiente de los hidrocarburos resulta inadecuada en función de los escenarios energéticos emergentes. La oferta energética desigualmente distribuida contribuye a consolidar inequidades sectoriales y territoriales; la demanda se ve elevada por la escasa preocupación por la eficiencia y el ahorro.
- 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.
- Las cadenas agropecuarias y agroindustrial **no aprovechan suficientemente la sanidad, la inocuidad, la calidad** y los valores territoriales ligados a sus productos como factores de competitividad y de agregación de valor.
- 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 debido a en función de los nuevos productos demandados por los mercados y de las necesidades de un modelo económico que propicie la integración social. La **falta de posibilidades y oportunidades** en un mundo cada vez más basado en conocimiento y tecnología, **reproduce un círculo vicioso asociado a baja capacitación, trabajos no calificados, ingresos bajos, pobreza y exclusión.**
- 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.

### 3.2.3 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**.
- Acceso diferencial, contaminación y/o degradación y deficiente uso de los **bienes comunes naturales** (agua, suelo, aire y los recursos solar y eólico) y los bienes comunes **culturales** (los patrimonios tangibles e intangibles, los paisajes).
- Se advierten dificultades para discutir y acordar los límites, las condiciones legales, ambientales y sociales para el **aprovechamiento de bienes naturales**, renovables y no renovables, revelando la necesidad de un debate articulado por el Estado.
- 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.
- Mendoza se ve afectada por fenómenos aluvionales de alto impacto que no han podido ser contrarrestados eficazmente, al no existir una **planificación hidrológica integral**. El principal inconveniente para concretarla radica en las *competencias y jurisdicciones compartidas*. La magnitud de los aluviones se agudiza en gran medida por la construcción de asentamientos e infraestructuras en sitios no habilitados, sobre cursos naturales y cambios del uso de suelo no controlados.

## 3.3 Según los alcances de los problemas

### 3.3.1 Los problemas urgentes

- Aún cuando la economía recupera algunos dinamismos, particularmente en emprendimientos de enclave y sectores acotados, sus **efectos positivos** sobre la sociedad son **fragmentarios y desiguales**. Esto, en el marco de un modelo inequitativo de generación y distribución de 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 que también se manifiesta en muchos aspectos de la vida cotidiana, en los planos económico y social y en los ámbitos institucional y familiar.
- El **empleo** se ha vuelto cualitativamente más precario, en cuanto a estabilidad, nivel de remuneración y cobertura social (trabajo “en negro”).

### 3.3.2 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, en especial las públicas (estatales y no estatales) 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 zonas no irrigadas** como partes de un mismo sistema, manifestándose como procesos de desertificación en las zonas no irrigadas.

## 3.4 Los problemas según su traza espacial

### 3.4.1 Los problemas del Área Metropolitana de Mendoza

- Pese a los consensos políticos y técnicos sobre la necesidad de **políticas articuladas** para el AMM en su conjunto, no se ha logrado acordar estrategias para resolver problemas metropolitanos acuciantes: tránsito, transporte, zonificación de los usos del suelo, RSU, seguridad, entre otros. El desencuentro alcanza, en algunos casos, la articulación entre los niveles políticos y técnicos.
- Necesidad de establecer criterios y acciones que favorezcan un **crecimiento** más sustentable del AMM en sus diversas alternativas: su densificación, su expansión hacia el piedemonte y 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, 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, los impactos sobre el parque Gral. San Martín y las deficiencias en materia de espacios verdes, en general, evidencian la pérdida de los **valores ambientales y socio-culturales** de la ciudad-bosque, como así también sus **condiciones ecológicas** en la medida en la que se acrecienta el efecto “isla de calor”.

### 3.4.2 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 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.

## 3.5 Según sus protagonistas

### 3.5.1 Los planteos de los especialistas

- 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.

### 3.5.2 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.

### 3.5.3 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 a 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.
- No se trata solamente de asegurar el derecho a la alimentación adecuada, a la educación y a la salud de los niños. Dentro de los **derechos de infancia**

vulnerados, los mismos niños/as destacan el derecho al deporte y al juego recreativo, que también encuentra obstáculos para su ejercicio pleno.

### 3.6 Los factores críticos del ámbito institucional que atraviesan los demás recortes

- La falta de **definición de reglas más justas en cuanto a coparticipación**, ha favorecido la concentración de los recursos tributarios en la Nación. Esto, sumado a la discrecionalidad en la distribución de los fondos, genera una dependencia financiera de la Provincia en su relación con el estado nacional.
- 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 y no se advierte voluntad política de fortalecer la institucionalidad. El Estado planifica poco, le cuesta hacer control de gestión y tiene dificultades para hacer cumplir la legislación.
- El Estado aun está muy lejos de los estándares de **eficiencia y transparencia** deseables. El acceso a la información pública es dificultoso.
- Gestiones **no basadas en objetivos, metas e indicadores presupuestarios explícitos**, obstaculizan la mejor administración de los fondos públicos, dificultando el control de gestión del Estado por parte de la ciudadanía.
- 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 genera 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, permanencia 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 (1884) y la Constitución Provincial (1916) no consideran tópicos tales como los servicios ecológicos, las necesidades de



la conservación de los ecosistemas (caudales ecológicos, protección de cuencas) y principios que satisfagan los requerimientos de las transformaciones territoriales estratégicas del siglo XXI.

- Las indefiniciones respecto a la implementación del balance hídrico, junto al saneamiento de los derechos de agua (concesiones para tal fin) a través de la caducidad y reasignaciones de las concesiones, obstaculizan su disponibilidad equitativa y sustentable. El predominio de la irrigación en desmedro de otros usos estratégicos, el manejo desarticulado del agua superficial y subterránea, la insuficiente participación y representatividad de los distintos usos y actores, impiden la **Gestión Integral del Recurso Hídrico** (GIRH).