

# 1 Antecedentes de estudios, investigaciones y experiencias planificadoras

## 1.1 En el marco nacional

La Argentina ha sido pionera en Latinoamérica en proponer desde los ámbitos, científicos, académicos la necesidad de la planificación estratégica como herramienta imprescindible para el desarrollo. Pero siempre se tropezó con la imposibilidad práctica que impedían los pensamientos a largo plazo. Esto se puede atribuir en gran parte a las persistentes crisis políticas y económicas que el país ha padecido en los últimos 50 años. Estas crisis han estado además acompañadas por políticas coyunturales, que han acostumbrado a líderes políticos, sociales y económicos a pensar durante muchos años, sólo en el corto plazo. La crisis de 2001/2002, quizás la más profunda que le haya costado pasar al país, ha reavivado el interés en la generación de políticas de estado y la necesidad de una planificación y definiciones a mediano y largo plazo. Aunque todavía falte un largo camino para lograr los consensos necesarios que posibiliten políticas de estado, comienza a percibirse como el único camino posible, un acuerdo amplio y sostenible en el tiempo sobre los grandes temas de la nación.

En ese marco y aunque por el momento sólo sean iniciativas del PEN, sin el suficiente consenso, por lo menos explícito, del resto de las fuerzas políticas, es interesante el esfuerzo en poner los grandes temas nacionales en la dimensión de la planificación estratégica.

Dentro del marco de la Política Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial se dictó en el año 2003 El Plan Bicentenario Argentina 2016, articulándolo en tres ejes de acción complementarios entre sí: el Marco Legal y Normativo (MLN), el Plan Estratégico Territorial (PET) y el Sistema de Información, Vinculación y Asistencia Técnica para el desarrollo y el ordenamiento territorial (SIVAT), desde la Secretaría de Planificación Federal y de Inversión Pública dependiente del Ministerio de Planificación Territorial y de Inversión Pública y Servicios dependiente del Ministerio de Planificación Federal, inversión Pública y servicios (MINIPLAN).

Por la participación en la elaboración y gestión, de la provincia, nos enfocaremos en el “Plan Estratégico Territorial” (PET) formulado en 2004, denominado “Argentina 2016: Política y Estrategia Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial” en el cual ha

participado activamente la Provincia de Mendoza. Las políticas y ejes estratégicos se reflejaron a nivel provincial en un Modelo Territorial Deseado. (Ver Anexo N° 8).

El planteo del modelo deseado se hizo con una visión regional, se consideró la región del Nuevo Cuyo que incluye a San Juan, San Luis, La Rioja y Mendoza.

Tiene como objetivo permitir identificar las inversiones en infraestructura y equipamiento necesarias para el desarrollo territorial de la Nación y las Provincias.

La Subsecretaría de Planificación Territorial de inversión Pública, fue constituida con la finalidad de “poner en marcha una política de desarrollo territorial estratégico, cuyo objetivo central es construir un país integrado y equilibrado desde el punto de vista territorial, con una fuerte identidad ecológica y ambiental y con una organización que favorezca la competitividad de la economía y el desarrollo social”.

En la segunda fase 2008-09, este plan tiene como objetivos proporcionar planes de ordenamiento del territorio, fortalecer institucionalmente las áreas de planificación territorial y “ponderar y ajustar la Cartera de Proyectos de Infraestructura”

En el nivel nacional existen otros planes estratégicos de interés para Mendoza, como el **Plan Estratégico para el Sistema Ferroviario Argentino**, que tiene como objetivo posicionar al ferrocarril en el sistema multimodal de transporte y potenciar la competitividad de ciudades y regiones. Otro plan de interés para la provincia es el **Sistema de Transporte y el Corredor Bioceánico Central**, que se ha ejecutado en el marco de una estrategia de integración regional del Mercosur, Chile y el Pacífico.

Una actividad que en la primera década del siglo ha crecido significativamente es el turismo. La Nación ha desarrollado “**Turismo 2016**” **Plan Federal Estratégico de Turismo Sustentable**, que tiende a un crear un modelo concertado de desarrollo turístico sustentable para la República Argentina, a través de: la consolidación institucional del turismo, la sustentabilidad, el desarrollo equilibrado del espacio turístico nacional y un sistema de incentivos para el desarrollo turístico regional, en el marco de la Ley Nacional de Turismo N° 25997.

## 1.2 En el marco provincial.

La Provincia de Mendoza posee valiosos antecedentes en materia de planificación estratégica. Si bien las experiencias realizadas son de distinto alcance, naturaleza y jerarquía, constituyen aportes y aprendizajes relevantes que han de ser revalorizados en el marco del proceso planificador hoy impulsado por el Gobierno Provincial. Dichas experiencias fueron oportunamente promovidas tanto por actores públicos gubernamentales, como por actores económicos e instituciones del sector del conocimiento de la provincia. Entre ellos se destacan el Plan Estratégico Mendoza 2010 (CEM), el Plan Estratégico de la Actividad Turística (TURPLAN), el Plan Estratégico Vitivinícola (PEVI), los distintos Planes Sectoriales (Programa Mendoza Productiva), el Plan Estratégico de la Cultura, el Marco Estratégico de la Provincia de Mendoza 2012 (UNCuyo), los Planes Directores de Cuencas y otros (DGI), el Acuerdo Social, el Plan de Gestión Ambiental de la Secretaría de Medio Ambiente (PGA 2008/2012 SMA), los diversos Planes Estratégicos Municipales, los Planes

Estratégicos y Operativos de las distintas carteras ministeriales y secretarías del gobierno, entre otros. Complementariamente a lo dicho, la existencia de una importante cantidad de ámbitos intersectoriales consultivos y deliberativos abocados al análisis, el estudio y el seguimiento de diversas materias de orden público, como el Consejo Provincial del Ambiente y la Agencia de Cambio Climático entre otros, agrega valor e incorpora un elemento altamente favorable al proceso planificador que se inicia, en tanto constituyen experiencias anticipadas de articulación y gestión asociada, sobre las que ha de apoyarse el Plan Estratégico de Desarrollo para Mendoza.

**Plan de Gestión Ambiental 2008-2012 (PGA)**, fue presentado el 5 de junio de 2008 a la Legislatura, tal como lo establece la Ley Provincial de Preservación del Ambiente N° 5961. Se concibe como un instrumento que actúa en el presente (responsabilidad actual de gestión), pero aporta una visión de futuro, o sea una visión estratégica. El Plan, aunque expresa el pensamiento y el compromiso de gestión de las actuales autoridades, al recoger los aportes realizados por anteriores gestiones y distintos organismos e instituciones públicas y privadas, se constituye en un instrumento que sienta las bases para fundar una política de estado ambiental, para la planificación del desarrollo provincial. El desafío es crear un camino, cuyo eje principal es un cambio cultural en pos del interés general de la presente y futuras generaciones.

**El Informe Ambiental 2009**, en cumplimiento de la Ley Provincial de Preservación del Ambiente establece la obligación para el Poder Ejecutivo de presentar anualmente un informe Ambiental ante la Honorable Legislatura de Mendoza.

Entre otros planes desde el ámbito estatal se han o están desarrollando, el referido al **agua potable y el saneamiento** conducido por el EPAS, denominado en esta etapa de desarrollo como “**Proceso de construcción del Plan Sectorial de Agua y Saneamiento**”, que parte del concepto y premisa en que hoy “el agua potable es considerada un derecho fundamental de los seres humanos”. Este proceso iniciado por el EPAS está desarrollándose dentro de las pautas establecidas en la Ley 8.051 para los planes sectoriales.

Desde la Subsecretaría de Hidrocarburos, Energía y Minería del Ministerio de Infraestructura, Vivienda y Transporte se ha comenzado a desarrollar el **Plan Energético Mendocino**, en donde se plantea que para el desarrollo de Mendoza es imprescindible aumentar la oferta de energía eléctrica y diversificar su matriz de fuentes de producción. Para esto la provincia a pesar de estar dentro de la Red Federal de Energía, debe buscar también soluciones propias.

En el Área de turismo se desarrolló el **TURPLAN I** (2000-2005): Plan de Desarrollo Turístico de Mendoza y el **TURPLAN II** (2007-2010), que consistió en el diseño de una estrategia de desarrollo turístico sustentable del destino Mendoza, que permitiera aumentar su competitividad respecto a las distintas ofertas existentes dentro y fuera del país.

## 1.3 Los planes provinciales sectoriales<sup>1</sup>

Desde hace algunos años se vienen realizando diversos planes desde el sector privado dentro de los cuales sin duda el de mayor envergadura es el que impulsó el **Consejo Empresarial Mendocino, (CEM)**, que es un programa de acción de largo plazo cuyo objetivo es el desarrollo integral de la Provincia, con una visión compartida por la comunidad mendocina y sus diversos actores, funcionarios públicos, empresarios, trabajadores, profesionales, docentes, investigadores, representantes de la cultura, el deporte y organizaciones no gubernamentales. Mendoza 2010 se desarrolla a partir de un diagnóstico que identifica las condiciones del entorno y las principales fuerzas y debilidades que se presentan en la Provincia, para luego definir el futuro deseado.

Además el IDITS, IDR y otros organismos de manera asociada con sectores de la producción han desarrollado planes sectoriales. Los que en un trabajo realizado por la Universidad Nacional de Cuyo fueron analizados, de ese análisis en este capítulo se pone una breve síntesis, pero el trabajo completo puede ser consultado en el anexo correspondiente.

El análisis se realizó de cada plan, pero también de los planes entre sí, con el objeto de ver en el futuro las posibilidades de complementaciones, articulaciones y elementos comunes. De allí es que se pudieron identificar un conjunto de afirmaciones convergentes entre los planes estratégicos estudiados. Asimismo se reconoció el grado de implementación de los diversos planes, detallando las posibles causas que han obstaculizado la realización de muchos de ellos. Por último se realizaron consideraciones generales en torno ciertas limitaciones que es posible observar en la planificación estratégica de los sectores productivos de Mendoza.

De esas consideraciones generales se puede observar que (con excepción del Plan Estratégico elaborado por el CEM) los demás abordan las problemáticas específicas del sector productivo en particular pero sin vincularlas a las problemáticas sociales y ambientales de Mendoza. No hay una visión global del modelo de desarrollo vigente, ni criterios relacionados a los principios rectores de equidad social, sostenibilidad ambiental y equilibrio territorial establecidos por la Ley N° 8051.

Los planes analizados, con excepción del **PEVI 2020**, no establecen objetivos cuantificados respecto a la expansión económica del sector en el tiempo. El PEVI tiene la virtud además de ser un plan vinculado a la principal y más distintiva actividad de la provincia, la vitivinicultura, y a una estructura institucional mixta público – privada responsable del desarrollo del mismo y al control del cumplimiento de las metas propuestas.

Los planes estratégicos sectoriales hacen referencia a las problemáticas del empleo sólo en relación a la capacitación de los trabajadores y a la rigidez de la legislación laboral. En ningún Plan se plantean objetivos en términos de empleo (generación de puestos de empleo, mejoras en las condiciones de trabajo y contratación, etc.). Se trata de una omisión relevante si pensamos que el interés central que motiva el

---

<sup>1</sup> El presente apartado constituye un resumen del documento elaborado por la UNC en el marco de este Plan Estratégico de Desarrollo Provincial. El informe completo se presenta en Anexo N°33: CONSIDERACIONES SOBRE LOS PLANES ESTRATÉGICOS SECTORIALES DE MENDOZA. UNC 2010

esfuerzo público para ayudar a desarrollar los sectores productivos es la generación de fuentes de trabajo para la población.

Los planes estratégicos sectoriales mencionan la necesidad de integrar la cadena de valor, pero no existen referencias respecto a la necesidad de regular e integrar los circuitos de retroalimentación financiera para fortalecer los eslabones más débiles de la cadena.

## 1.4 Los planes municipales y regionales

Prácticamente todos los municipios de la provincia han realizado o están en proceso de realizar planes de desarrollo estratégico y planes de ordenamiento territorial, los que deberán ser integrados y tenidos en cuenta al momento de la formulación del Plan Estratégico de Desarrollo de la Provincia de Mendoza. Esos planes fueron expuestos por las autoridades y técnicos de los municipios en los talleres que se realizaron en todos los departamentos de la provincia. Además esos planes serán la base para la formulación de los Planes de Ordenamiento Territorial Municipal que establece la Ley 8.051 de Ordenamiento Territorial y Usos del Suelo.

También cabe destacar el esfuerzo de algunos departamentos de acordar entre sí, para la realización de planes regionales.