



# El Desarrollo Territorial en Mendoza: Ampliar las capacidades de gestión

Región Cuyo (Mendoza)

Martín Sánchez



I Congreso Nacional SAPLAT  
Capacidades Públicas  
para la Planificación y Gestión  
de Políticas Territoriales

26, 27 y 28 de septiembre de 2019  
Bahía Blanca

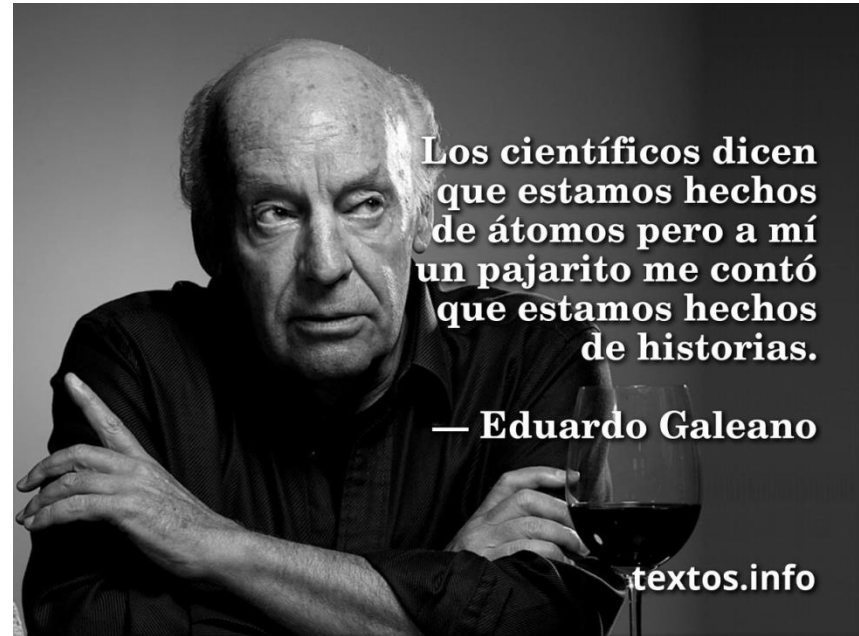


# El Autor

## Martín Sánchez

Consultor en Sostenibilidad y Desarrollo Territorial. Formado en la Universidad de Buenos Aires como Planificador Urbano y Regional (PUR) y diplomado en Desarrollo Económico Territorial en el INDES BID. Actualmente, cursando el diplomado superior de Desarrollo Territorial en FLACSO Argentina. Consultor +B. También ha realizado diversos cursos sobre sostenibilidad, desarrollo económico y planificación territorial, en ILPES-CEPAL, University of Illinois, UTDT, INDES BID, ITEM Ciudad y Lincoln Institute of Land Policy. Posee experiencia en distintos ámbitos municipales -en Argentina-, y es coordinador de actividades para el Instituto Territorio Municipio y Ciudad en la Región de Cuyo. Asimismo, colabora con la Universidad Nacional de Cuyo, la Universidad de Congreso y la Universidad de Buenos Aires. Actualmente es Consultor para OUDOT y para el Programa de Desarrollo de Áreas Metropolitanas del Interior (DAMI) del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el gobierno federal argentino.

## A modo de prólogo



# Síntesis

1. Mendoza, un oasis en medio del desierto
2. El proceso territorial contemporáneo
3. Gestionar la complejidad del territorio
4. Reflexiones Finales

# 1. Mendoza, un oasis en medio del desierto



## Nacidos de la Lima Imperial...

Lima  
1535



Santiago  
1541



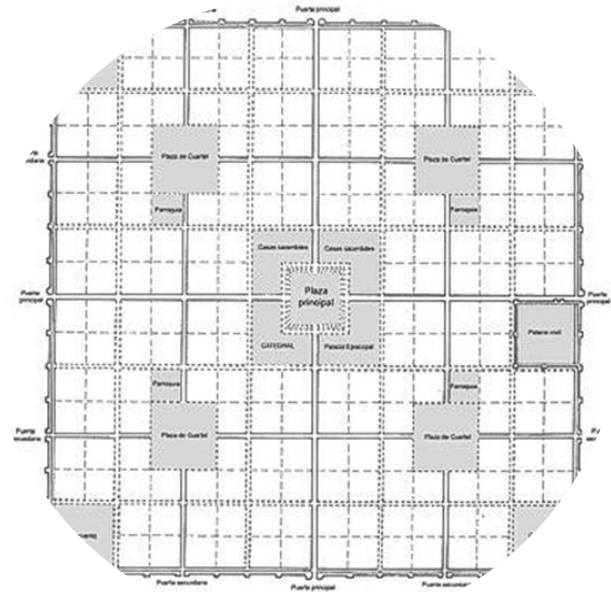
Mendoza  
1561 - 1562



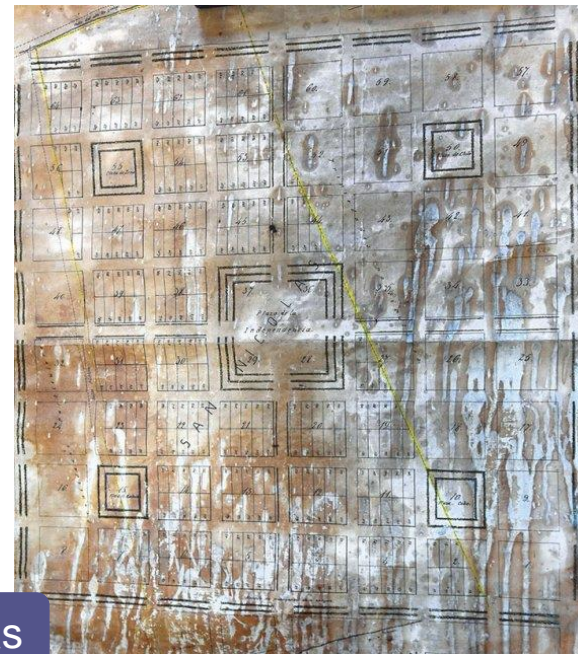
...y de los Caciques del Agua



# Una ciudad colonial española



## El terremoto de 1861

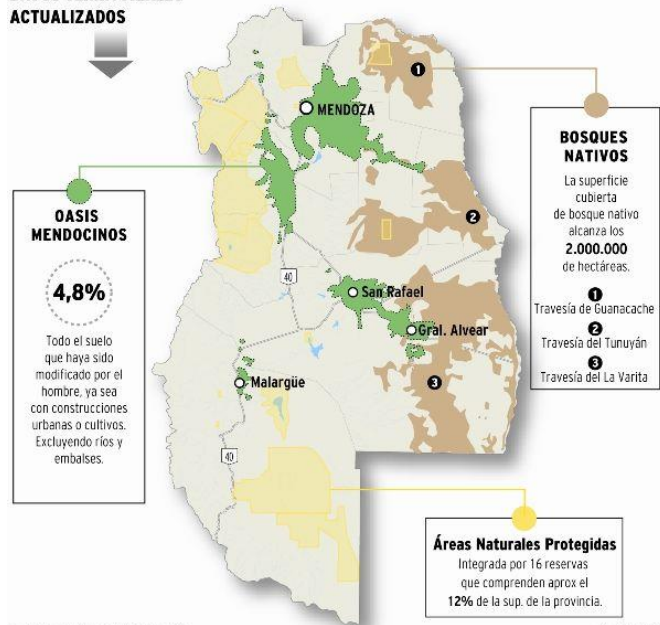


El Plano de las cinco plazas



# Oasis y cuencas mendocinas

## DATOS TERRITORIALES ACTUALIZADOS



Fuente: Sistema de Información Ambiental Territorial

Infografía LOS ANDES



Balloffet



Cipolletti

# Procesos históricos (I)

Estado y Sociedad en Mendoza (Adaptación de García Delgado)	Período Poscolonial	Período Vitivinícola	Período Industrial	Período Contemporáneo
<b>Período</b>	1820-1860	1860-1940	1940-1980	1980-2020
<b>Caracterización</b>	Poscolonial o Preliberal	Liberal	Desarrollista	Neoliberal
<b>Rol del Estado</b>	Garante de derechos individuales, separación Estado y sociedad.	Garante de derechos individuales, separación Estado y sociedad.	Garante de derechos sociales, interpenetración Estado y sociedad.	Garante de reglas de juego macroeconómicas. Diferenciación entre Estado y sociedad civil. Articulación con tercer sector.
<b>Modelo de acumulación</b>	Comercio interior y exterior de productos primarios y manufacturas derivadas.	Desarrollo de la vitivinicultura con un fuerte apoyo e intervención del Estado mendocino.	Industrialismo sustitutivo y desarrollo del petróleo (Estado interventor).	Orientación al mercado externo. Endeudamiento. Revolución tecnológica agraria de la vitivinicultura.
<b>Mediación política</b>	Alternancia en el poder de unitarios y federales, democracia restringida.	Partidos de notables (PAN), democracia restringida y paulatina ampliación (Lencinismo).	Predominancia del Partido Demócrata, excepto los períodos de gobiernos nacionales justicialistas.	Alternancia en el gobierno de la UCR y el PJ. Continuidad en las políticas de Estado. Algo de centralidad de los medios de comunicación.
<b>Acción colectiva</b>	Identidades: 'el ciudadano' y las colectividades.	Identidades: 'el ciudadano' y las colectividades.	Identidades: 'el trabajador', organización colectiva, cooperativismo.	Nuevos movimientos sociales, 'el consumidor' y 'el usuario', ONG's, Organismos multilaterales y de financiamiento externo.
<b>Contexto internacional</b>	Expansión del capitalismo de la mano de Gran Bretaña y Francia. Desarrollo de los EE.UU.	Predominio de Gran Bretaña y comienzo del predominio EE.UU. hacia el final del período.	Guerra Fría.	1) Hegemonía de Estados Unidos. 2) Multipolaridad. Relaciones sur - sur. Avance de los emergentes. Reintegración regional.

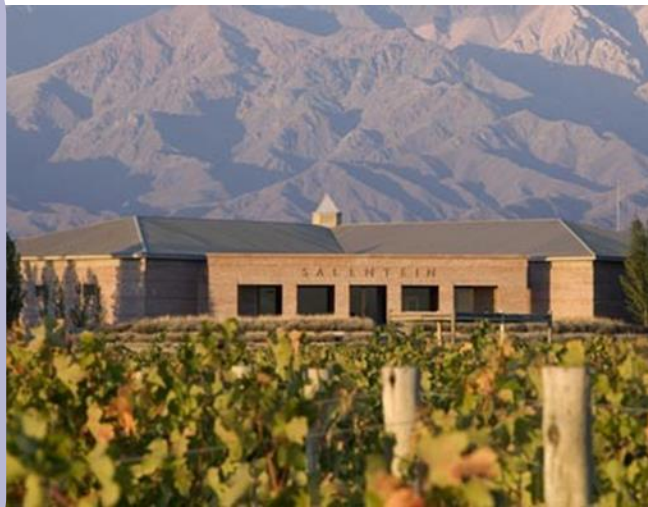
# Procesos históricos (I)

Estado y Sociedad en Mendoza (Adaptación de García Delgado)	Período Poscolonial	Período Vitivinícola	Período Industrial
<b>Período</b>	1820-1860	1860-1940	1940-1980
<b>Caracterización</b>	Poscolonial o Preliberal	Liberal	Desarrollista
<b>Economía</b>	<p>Producción de vinos y aguardientes y frutos secos. Cereales y harinas; alfalfa. Comercio interior de productos regionales del litoral y Chile. Se incrementa el comercio con Chile y se exportan productos a California a través de Valparaíso. Se adopta la moneda chilena (cóndor chileno). En el final del período, la crisis de la vitivinicultura en Europa ofrece la oportunidad de recuperar la tradición vitivinícola en Cuyo. Se introducen nuevos cepajes.</p>	<p>Proteccionismo nacional de los vinos cuyanos (se gravaba a los vinos importados entre un 58% y un 200%). Exoneraciones impositivas provinciales por cinco años a quien plantara viñas (1881). Se logra la sustitución de importaciones (1901). El 40% de los vinos de Escorihuela estaban destinados a Buenos Aires y Rosario, el resto a las ciudades pequeñas (1911). Arribo del ferrocarril a Mendoza (1884), San Juan (1885) y San Rafael (1903). A principios del siglo XX, la matriz productiva de Mendoza se había orientado decididamente a la vitivinicultura, abandonando los cereales (superficie de vid 81%, alfalfa 9% y cereales 1%). Crecimiento sostenido de los vinos de mesa (97% del total nacional). La alfalfa y los cereales se trasladarán con el ganado a San Luis. Se amplía la cadena de valor de la agroindustria vitivinícola hacia atrás (maquinarias, útiles, herramientas, toneles, carros, carretelas) y hacia adelante (alcoholes, ácido tartárico, etc.), dando origen a pequeños y medianos talleres. Luego de las crisis de 1914-1918, la vitivinicultura se recupera en 1919 hasta la Crisis del 30.</p>	<p>La participación en el PBG de Mendoza de la vitivinicultura irá descendiendo a medida que aumenta la del petróleo y los servicios. 1934: Explotación petrolera de YPF en Tupungato. 1940: Comienza la instalación de la Destilería YPF en Luján de Cuyo. Mendoza será la segunda provincia productora de petróleo en 1960 y la primera en 1970. La participación de Cuyo en la industria nacional aumentará entre 1935 y 1974. El 50% de los recursos corrientes eran propios entre 1951 y 1971. Giol y Cavic como reguladoras estatales del mercado. Movilidad social y modelo de familia mendocina. Tasa de extensión de educación primaria (1970): 94%. Tasa de urbanización (1970): 65,86%. Influencias de nuevas corrientes culturales en la provincia: diferencias entre sectores progresistas y conservadores de las clases medias. Las políticas neoliberales de la última dictadura cívico-militar y los años 90 incidirán drásticamente en los indicadores sociales. Se acentuará la desigualdad (Campo Papa y Barrio San Martín).</p>

# Procesos históricos (II)

## Mendoza: reconversión de la economía local (1980-2000)

- Comienza una gran crisis derivada de tres factores:
  - La baja de los precios internacionales del petróleo.
  - La baja del consumo de vino y la caída de la demanda local.
  - La no inclusión de Mendoza en los regímenes de promoción industrial.
- Disminución del consumo en el mercado interno pasa de 54,2 l/cap en 1990 a 24,8 l/cap en 2010.
- Reconversión productiva (común a fino), apertura, inversión externa, privatización, desregulación y cambio tecnológico.
- Ley de Fraccionamiento en origen incide en el desarrollo local de la cadena de valor.
- Cambio del sentido de la actividad: gourmet y de exportación.
- El vino como principal producto provincial de exportación. Gran aumento.



(Bárbara Altschuler)

- Fondo Vitivinícola de Mendoza (1994) y Bodegas de Argentina (2001). Corporación Vitivinícola argentina (2004) y Plan Estratégico Vitivinícola.
- Inversiones externas: fuerte incorporación de capitales (2000 millones de dólares en los últimos años): Adquisición de bodegas tradicionales y fincas, Concentración de la industria y propiedad de la tierra.
- Concentración:
  - 6 bodegas comercializan el 80% del vino común
  - 5 bodegas controlan el 40% de los vinos finos
- Estructura de Propiedad y Empleo:
  - Disminuyen fincas chicas y aumentan las de más de 100 ha
  - Expulsión y desaparición de pequeños productores
  - Tensión al interior de la cadena y subordinación
  - Aumento del desempleo y precarización laboral.



# Procesos históricos (III)

Mendoza: los desafíos de la reconfiguración territorial (2000-2020)

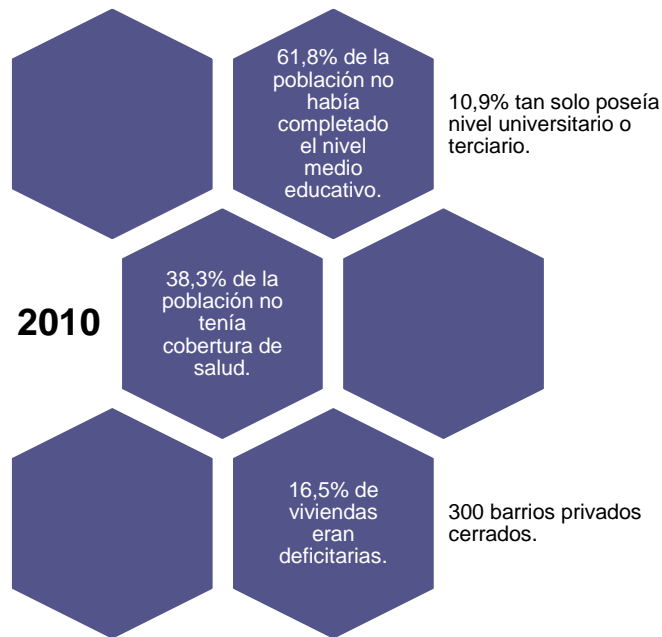
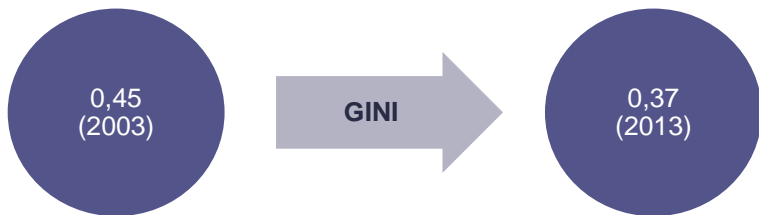




# Indicadores Económicos Mendoza I

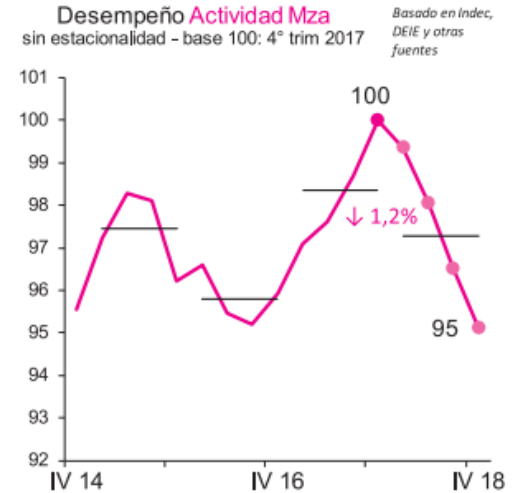
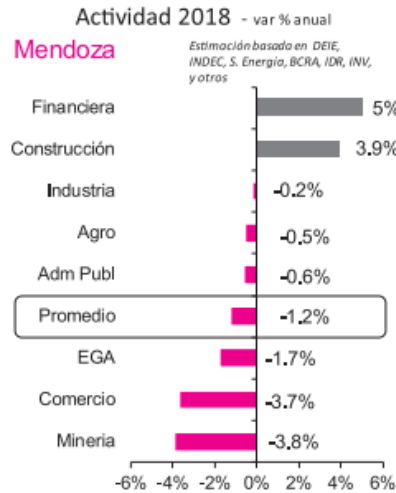
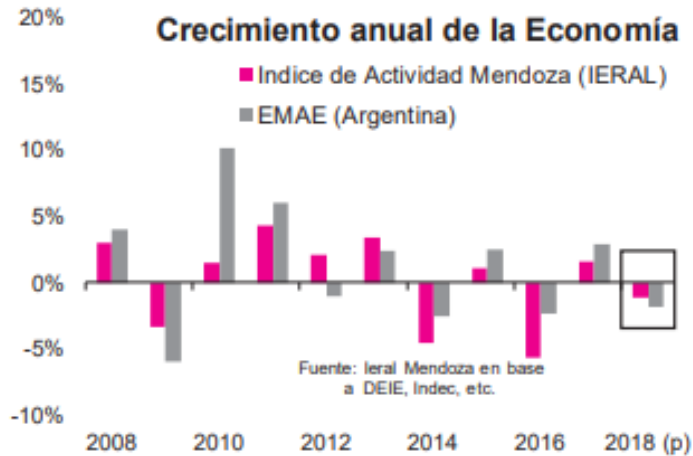
Mendoza: el desafío de la desigualdad (2000-2020)

Año	1991	1997	2001	2003	2007	2011	2019
Desempleo (%)	4,2	7,4	16,9	16,9	3,1	3,0	8,4



# Indicadores Económicos Mendoza II

Mendoza: el desafío del crecimiento (2000-2020)



(IERAL 2018-2019)

## 2. El proceso territorial contemporáneo



# Proceso histórico del Desarrollo Territorial en Mendoza

## Una Política de Estado

Gestión Cobos (2003-2007):

2007 Ley 7722

*Prohibición de sustancias  
químicas para la minería en  
Mendoza*

Gestión Jaque (2007-2011):

2009 LOTUS Ley 8051

2010 Plan Estratégico de  
Desarrollo Mendoza 2030

Gestión Pérez (2011-2015):

2011 CPOT

2013 APOT

2014 Directrices de OT Rural  
(con Nación)

2014 PPOT (Fallido por  
oposición radical y otros  
sectores)

Gestión Cornejo (2015-2019):

2016 APOT Acéfala

2016 Unicipio

2016 Plan UNICIPIO

2017 PPOT Ley 8999

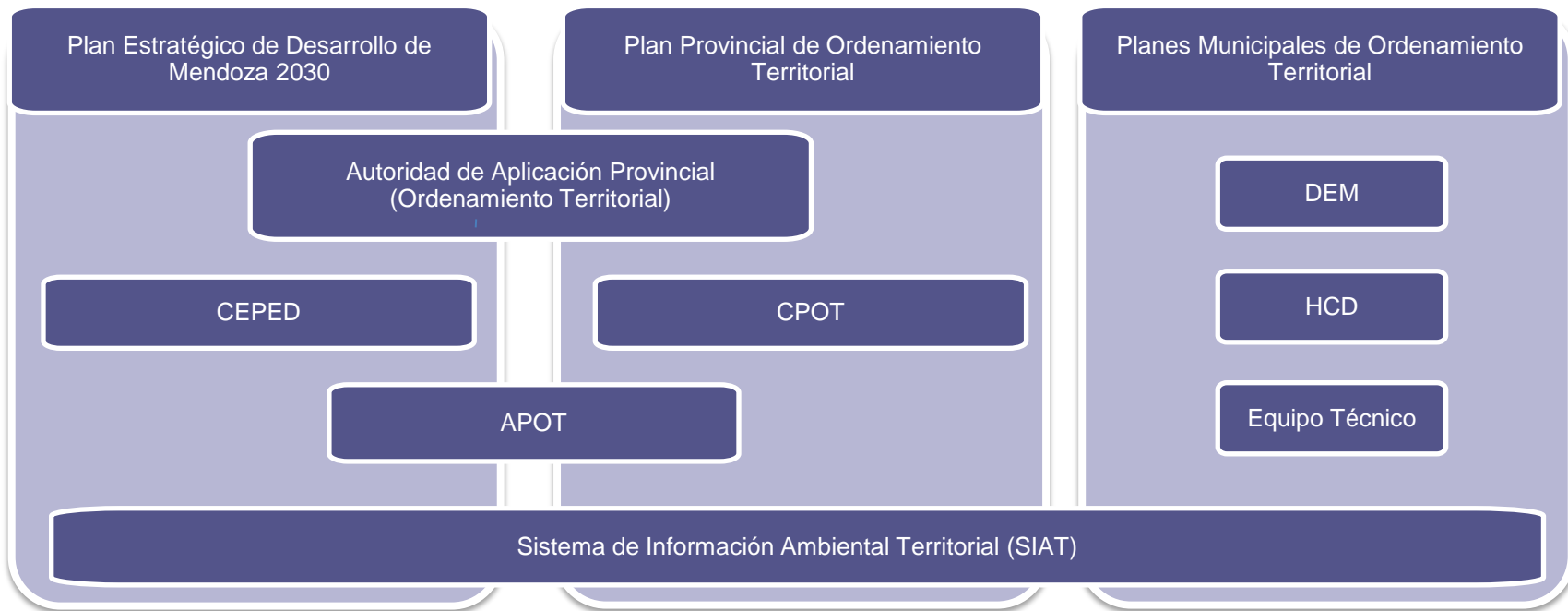
# Ley de Ordenamiento Territorial y Usos del Suelo

## Instrumentos:

- a. **El Plan Estratégico de Desarrollo de la Provincia de Mendoza.**
- b. **El Plan de Ordenamiento Territorial Provincial.**
- c. **Los Planes de Ordenamiento Territorial Municipal.**
- d. El Plan Ambiental Provincial.
- e. El Plan de Gestión de Riesgos y Manejo de Emergencias Provincial.
- f. El Plan de Ordenamiento Territorial Metropolitano para el Gran Mendoza.
- g. Los Planes de Ordenamiento Territorial de Áreas Especiales (perilagos, pedemonte, distritos industriales, parques tecnológicos, sub-regiones, otros).
- h. Los Planes Sectoriales o Intersectoriales actuales y futuros.
- i. El Sistema de Información Ambiental y el Sistema de información Territorial (de la Dirección Provincial de Catastro según ley 26.209).
- j. La Evaluación del Impacto Ambiental.
- k. La Evaluación del Impacto Territorial.
- l. La Auditoria Externa de Impacto Territorial.
- m. La Evaluación Ambiental estratégica.

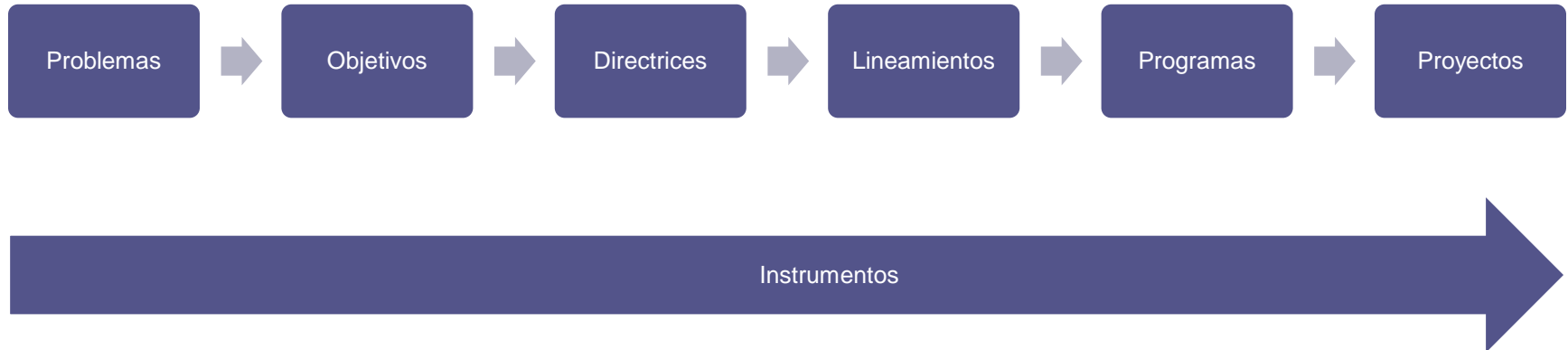


# Ley de Ordenamiento Territorial y Usos del Suelo





# Plan Provincial de Ordenamiento Territorial



# Plan Provincial de Ordenamiento Territorial

	Problemas	Objetivos	Programas	Subprogramas	Proyectos
1	Inercia en la gestión territorial	Coordinación de políticas interministeriales e interinstitucionales	Programa de Coordinación de políticas públicas vinculadas al territorio		
2	Desequilibrio territorial entre áreas urbanas y rurales	Equilibrio territorial; polos y nodos	Fortalecimiento de Nodos Estructurantes y creación de Polos para el Equilibrio Territorial		
3	Inequidad social	Accesibilidad al hábitat adecuado	Programa para la Gestión Integrada del Hábitat		
4	Deterioro de condiciones ambientales, riesgos naturales y antrópicos	Mitigación del deterioro de condiciones ambientales, conservación de la biodiversidad, mitigación de riesgos	Programa para la mitigación de riesgos ante amenazas naturales y antrópicas		
5	Falta de conectividad y accesibilidad	Vinculación y conexión del territorio provincial	Programa de Conectividad y Accesibilidad para integrar Mendoza		
6	Falta de integración del sistema productivo y energético	Diversificación e integración del sistema productivo y energético	Programa de Desarrollo Económico y Energético según la Vocación del Territorio		
7	Deficiencia en la gestión del recurso hídrico	Gestión integrada del recurso hídrico	Gestión integrada del recurso hídrico y el territorio		

# Plan Provincial de Ordenamiento Territorial

Instrumentos de Coordinación y Complementación

Instrumentos de Ordenamiento Territorial o Planificación

Instrumentos Económicos

- Impuesto inmobiliario
- Unidad económica mínima sustentable
- Plusvalía (Participación en la valoración de activos)
- Promoción
- Compensación por servicios ambientales

Instrumentos de Gestión, Ejecución y Control



# Sostenibilidad Urbana



Desarrollo Urbano  
Integral



Riesgo de  
desastres y cambio  
climático



Sostenibilidad  
económica y fiscal

Proveer calidad de vida para los habitantes, sin comprometer a sus generaciones futuras, tanto en la utilización de los recursos materiales y financieros como en el medio ambiente.

# Mendoza como una Ciudad Emergente y Sostenible



## Iniciativa ICES

- Mayores oportunidades de corregir el patrón existente de desarrollo obteniendo un mayor impacto.
- Entre 100.000 y 2.000.000 de habitantes.
- Córdoba, Rosario y **Mendoza**.



# Mendoza como un Área Metropolitana del Interior



## Programa de Desarrollo de Áreas Metropolitanas del Interior

- Objetivos fundamentales:
  - Gobernabilidad metropolitana
  - Competitividad territorial
- 21 áreas metropolitanas argentinas
- 6 años (2 gestiones nacionales)
- Etapa DAMI II (2017)



### 3. Gestionar la complejidad del territorio



# El desafío del Desarrollo Territorial

Ordenamiento Territorial (*como parte de las políticas de Desarrollo Territorial*)

Políticas de Desarrollo Económico Local

- Fomento de microempresas y PYMEs
- Capacitación de recursos humanos
- Instrumentos de acceso al financiamiento y crédito
- Programas de Innovación Tecnológica

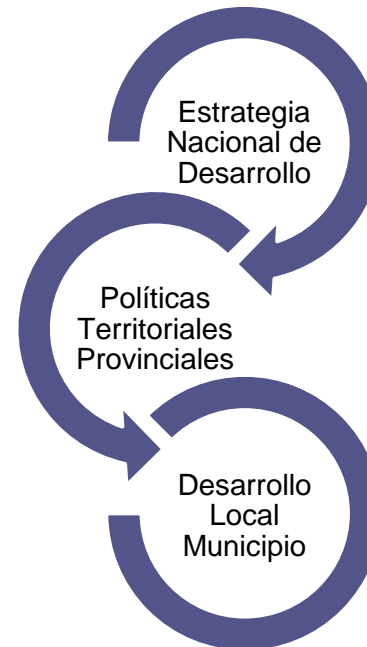
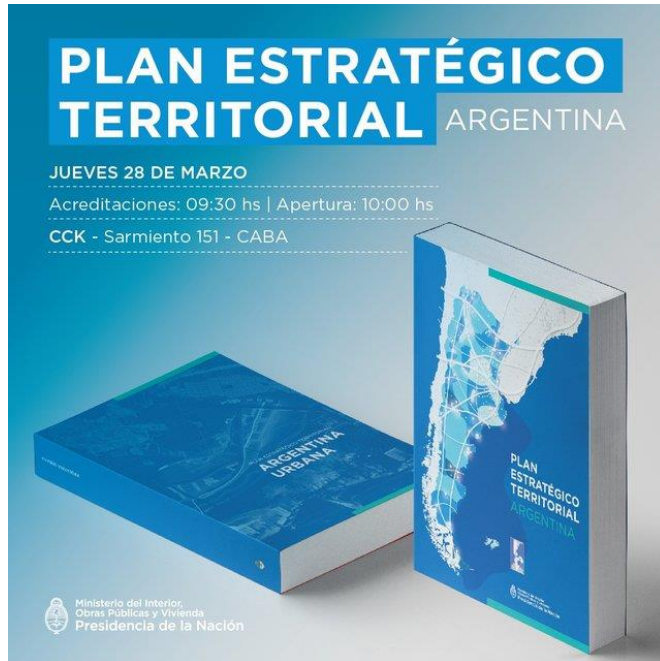
Infraestructura y Provisión de Equipamientos Básicos

Coordinación de Programas e Instrumentos de Financiamiento

Economía Social y Solidaria (ESS) y Cooperativismo

Elaboración de una Estrategia Territorial de Desarrollo

# Coordinación multinivel de Políticas de Desarrollo





# Escenarios cada vez más complejos



(Pablo Costamagna)

# Ampliar las capacidades !!

Una forma de entender y actuar en la construcción de procesos territoriales de forma coherente con una construcción social y política.

La inseparabilidad del proceso formativo y el proceso de desarrollo.

Una estrategia compartida para enfrentar el proceso de aprendizajes, trascendiendo los espacios tradicionales.

El diálogo como proceso crítico.

El conflicto como parte natural del proceso de desarrollo.

Las personas como motor del proceso: incorporar múltiples racionalidades y emociones.

La tensión entre lo individual y lo colectivo, y viceversa.

“se reflexiona haciendo y se hace reflexionando”

(Pablo Costamagna)

## En la marcha del proceso...



(Pablo Costamagna)

## 4. Reflexiones finales



# Reflexiones finales

El territorio mendocino no está exento y ha sido afectado notablemente por los procesos de globalización económica de los últimos treinta años.

La estructura actual del Gran Mendoza, como otras ciudades latinoamericanas, está dada por su matriz tradicional, la ciudad global y una ciudad informal como descarte del proceso socio-económico en el territorio.

Mendoza ha tenido, en los últimos 12 años, un proceso continuo de Ordenamiento Territorial como una política de Estado.

Debemos pasar del Ordenamiento Territorial al Desarrollo Territorial.

Gestionar procesos sociales y políticos complejos en el territorio, ampliar las capacidades y facilitar el proceso de desarrollo.



# Reflexiones finales



... porque en realidad nuestro norte es el Sur  
No debe haber norte, para nosotros, sino por oposición a nuestro Sur  
Esta reflexión era necesaria, por esto ahora sabemos donde estamos.

Joaquín Torres García

“Ella está en el horizonte.  
Yo me acerco dos pasos y ella se aleja dos pasos.  
Camino diez pasos y el horizonte se corre diez  
pasos más allá.  
Por mucho que yo camine, nunca la alcanzaré.  
¿Para que sirve la utopía?  
Para eso sirve, para caminar.”

(Eduardo Galeano)



# Consultas?



# Muchas Gracias!