

# UNIVERSIDAD NACIONAL DE CUYO



## Programas de Inclusión Social e Igualdad de Oportunidades Año: 2011

Elaboración de propuestas orientadas a optimizar la acción de la Secretaría de Relaciones Institucionales y Territorialización de la Universidad Nacional de Cuyo en el marco de la Inclusión Social y el Mejoramiento de la igualdad de Oportunidades.

### Coordinadores

Mgter. Roberto David ROITMAN  
Dr. Adolfo Omar CUETO

Secretaría de Relaciones Institucionales y Territorialización  
UNCuyo

Roitman, Roberto David

Propuestas orientadas a optimizar la acción de la Secretaría de Relaciones Institucionales y Territorialización de la Universidad Nacional de Cuyo en el marco de la inclusión social y el mejoramiento / Roberto David Roitman ; coordinación general de Roberto David Roitman ; Adolfo Omar Cueto ; editado por Marcos Mattar. - 1a ed . - Mendoza : Marcos Mattar Ediciones, 2018.

Libro digital, PDF

Archivo Digital: descarga

ISBN 978-987-27004-7-8

1. Análisis Estadístico. 2. Análisis Regional. 3. Diseño de Políticas. I. Roitman, Roberto David, coord. II. Cueto, Adolfo Omar, coord. III. Mattar, Marcos, ed. IV. Título.

CDD 310

# ÍNDICE

## Capítulo 1: Marco conceptual metodológico

1. Marco conceptual	
1.1 Desarrollo e inclusión social .....	12
1.2 Una aproximación a la noción de exclusión social.....	14
1.3 Universidad e inclusión social.....	15
2. Metodología de trabajo: Abordaje multidisciplinario .....	15
3. Metodología de análisis: Abordaje multidimensional.....	16
3.1 Rastreo y sistematización de recursos de información .....	16
3.2 Estimación del grado de desarrollo sostenible.....	17
3.2.1 Índice Integrado de Desarrollo Sostenible .....	18
3.2.2 Resultados y niveles de análisis... ..	20
Bibliografía .....	21

## Capítulo 2: Caracterización socio-demográfica y económico-productiva de los departamentos seleccionados

2.1. Departamento de General Alvear.....	22
2.1.1. Perfil socio-demográfico .....	22
2.1.2. Perfil económico-productivo.....	26
2.2. Departamento de Junín.....	28
2.2.1. Perfil socio-demográfico .....	28
2.2.2. Perfil económico-productivo.....	31
2.3. Departamento de La Paz.....	33
2.3.1. Perfil socio-demográfico .....	33
2.3.2. Perfil económico-productivo.....	35
2.4. Departamento de Lavalle .....	37
2.4.1. Perfil socio-demográfico .....	37
2.4.2. Perfil económico-productivo.....	41
2.5. Departamento de Malargüe.....	42
2.5.1. Perfil socio-demográfico .....	42
2.5.2. Perfil económico-productivo.....	46
2.6. Departamento de Rivadavia.....	47
2.6.1. Perfil socio-demográfico .....	47
2.6.2. Perfil económico-productivo.....	51
2.7. Departamento de San Carlos... ..	53
2.7.1. Perfil socio-demográfico .....	53
2.7.2. Perfil económico-productivo.....	57
2.8. Departamento de San Martín .....	58
2.8.1. Perfil socio-demográfico .....	59
2.8.2. Perfil económico-productivo.....	63
2.9. Departamento de San Rafael.....	64
2.9.1. Perfil socio-demográfico .....	65
2.9.2. Perfil económico-productivo.....	68
2.10. Departamento de Santa Rosa .....	70
2.10.1. Perfil socio-demográfico .....	70
2.10.2. Perfil económico-productivo.....	73
2.11. Departamento de Tunuyán.....	75

2.11.1. Perfil socio-demográfico .....	75
2.11.2. Perfil económico-productivo.....	78
2.12. Departamento de Tupungato.....	80
2.12.1. Perfil socio-demográfico .....	80
2.12.2. Perfil económico-productivo.....	84

### **Capítulo 3: Dimensión EDUCATIVA.**

Aproximaciones a la problemática educativa en la Provincia de Mendoza.....	86
1. Indicadores del sistema educativo en la Provincia de Mendoza.....	89
2. Análisis de algunos indicadores de proceso y resultado del sistema educativo de la Provincia de Mendoza (excepto Gran Mendoza).....	96
3. Descripción de la oferta educativa de Capacitación para el trabajo, de Nivel Superior de la Provincia y la Universidad Nacional de Cuyo .....	101
4. Conclusiones preliminares por Departamento a partir de la aplicación de la metodología Biograma en la dimensión educativa .....	117
Conclusiones y recomendaciones.....	136
Bibliografía .....	139

### **Capítulo 4: Dimensión SALUD**

Introducción.....	141
Situación de Salud de la Provincia de Mendoza.....	149
1. Morbilidad .....	150
2. Mortalidad .....	151
3. Número de nacidos vivos y Tasa de Natalidad. Resultados Provincia de Mendoza y Departamentos.....	152
4. Mortalidad Infantil. Resultados Provincia de Mendoza y Departamentos.....	155
5. Mortalidad materna y nacidos vivos. Resultados Provincia de Mendoza y Departamentos.....	159
6. Morbilidad en la Provincia de Mendoza y por Departamentos.....	163
Conclusiones y Recomendaciones.....	176
Bibliografía .....	178

### **Capítulo 5: Dimensión VIVIENDA**

Introducción.....	180
Marco teórico conceptual .....	183
Marco metodológico .....	184
La dimensión vivienda en los departamentos seleccionados.....	186
1. Análisis y diagnóstico de la dimensión vivienda en los doce departamentos de la provincia que no integran el Gran Mendoza.....	188

1.1	Descriptores seleccionados e indicadores correspondientes	188
a.	Calidad y sustentabilidad de la vivienda	188
b.	Inserción en el entorno	188
c.	Accesibilidad geográfica a servicios y equipamientos	188
d.	Relación hogares/vivienda	189
1.2.	Comparación del estado de la dimensión vivienda en los territorios departamentales según los descriptores y sus indicadores	189
a.	Índice de calidad y sustentabilidad ambiental de la vivienda	190
b.	Índice de inserción en el entorno	192
c.	Índice de accesibilidad	193
d.	Índice de relación hogares/viviendas	194
2.	Comparación interdepartamental según el indicador integrado de la dimensión vivienda	195
3.	Los indicadores de la dimensión vivienda en cada departamento	198
	Conclusiones	210
	Recomendaciones	211
	Anexos	212
	Bibliografía	216

## **Capítulo 6: Dimensión ECONÓMICA-PRODUCTIVA**

### **Primera Parte**

	Introducción	218
1.	Descriptor Situación Fiscal	218
1.1	Indicador Coparticipación per cápita	219
1.2	Indicador Coparticipación que recibe cada uno de los departamentos como porcentaje de los respectivos PBG	219
2.	Descriptor Sustentabilidad Económica	219
2.1	Indicador Dispersión Productiva	219
2.2	Indicador PBG despترولado y sin comercio per cápita	219
3.	Descriptor Desarrollo Industrial	220
3.1	Indicador cantidad de establecimientos productivos per cápita	220
3.2	Indicador valor agregado por cantidad de establecimientos productivos	220
4.	Índice de Desarrollo Sostenido Integrado	220
	Análisis de los indicadores seleccionados	221
5.	Informes departamentales. Región Este	222
5.1	Junín	223
5.1.1	Descriptor Situación Fiscal	223

5.1.2	Descriptor Sustentabilidad Económica.....	223
5.1.3	Descriptor Desarrollo Industrial .....	223
5.2	Rivadavia .....	224
5.2.1	Descriptor Situación Fiscal.....	224
5.2.2	Descriptor Sustentabilidad Económica.....	224
5.2.3	Descriptor Desarrollo Industrial .....	225
5.3	San Martín .....	225
5.3.1	Descriptor Situación Fiscal.....	226
5.3.2	Descriptor Sustentabilidad Económica.....	226
5.3.3	Descriptor Desarrollo Industrial .....	226
6.	Informes departamentales. Región Noreste .....	226
6.1	Lavalle .....	226
6.1.1	Descriptor Situación Fiscal.....	227
6.1.2	Descriptor Sustentabilidad Económica.....	227
6.1.3	Descriptor Desarrollo Industrial .....	227
6.2	La Paz.....	228
6.2.1	Descriptor Situación Fiscal.....	228
6.2.2	Descriptor Sustentabilidad Económica.....	228
6.2.3	Descriptor Desarrollo Industrial .....	229
6.3	Santa Rosa.....	229
6.3.1	Descriptor Situación Fiscal.....	229
6.3.2	Descriptor Sustentabilidad Económica.....	229
6.3.3	Descriptor Desarrollo Industrial .....	229
7.	Informes departamentales. Valle de Uco .....	230
7.1	San Carlos... ..	230
7.1.1	Descriptor Situación Fiscal.....	231
7.1.2	Descriptor Sustentabilidad Económica.....	231
7.1.3	Descriptor Desarrollo Industrial .....	231
7.2	Tunuyán.....	232
7.2.1	Descriptor Situación Fiscal.....	232
7.2.2	Descriptor Sustentabilidad Económica.....	232
7.2.3	Descriptor Desarrollo Industrial .....	233
7.3	Tupungato.....	233
7.3.1	Descriptor Situación Fiscal.....	234
7.3.2	Descriptor Sustentabilidad Económica.....	234
7.3.3	Descriptor Desarrollo Industrial .....	234
8.	Informes departamentales. Región Sur... ..	234
8.1	General Alvear... ..	234
8.1.1	Descriptor Situación Fiscal.....	235
8.1.2	Descriptor Sustentabilidad Económica.....	235
8.1.3	Descriptor Desarrollo Industrial .....	235
8.2	Malargüe.....	236
8.2.1	Descriptor Situación Fiscal.....	236
8.2.2	Descriptor Sustentabilidad Económica.....	236
8.2.3	Descriptor Desarrollo Industrial .....	237
8.3	San Rafael .....	237
8.3.1	Descriptor Situación Fiscal.....	237
8.3.2	Descriptor Sustentabilidad Económica.....	238
8.3.3	Descriptor Desarrollo Industrial .....	238
	Conclusiones.....	238

Recomendaciones.....	239
Fuentes y organismos consultados... ..	240

## **Segunda Parte**

Industria y Territorio. Introducción .....	240
1. La industria en Mendoza .....	241
1.1 Establecimientos industriales, venta y empleo por departamentos... ..,	241
1.2 El sector industrial por subsectores.....	242
1.3 Sectores industriales seleccionados... ..	244
1.3.1 Sector del plástico .....	244
1.3.2 Turismo .....	244
2. Sectores con fuerte potencial de desarrollo .....	248
2.1 Infraestructura de Telecomunicaciones de la Provincia de Mendoza .....	249
2.2 El Área Metropolitana .....	249
2.3 Tecnología de la Información y la Comunicación; actividades científicas y tecnológicas, y creación de empresas.....	250
Conclusión y recomendaciones.....	255

## **CAPÍTULO 7: Dimensión INTEGRACIÓN LABORAL**

Introducción.....	256
1. Marco de referencia .....	257
2. Selección de descriptores e indicadores .....	258
2.1. Acceso a mercados de trabajo .....	258
2.2. Condiciones de participación en los mercados de trabajo .....	259
2.3. Características de la estructura ocupacional .....	259
3. Metodología Biograma: Análisis de los resultados para la dimensión integración laboral.....	261
3.1. Análisis de la dimensión integración laboral según descriptores .....	261
3.2. Análisis del índice integrado .....	264
3.3. Análisis de los descriptores de integración laboral por departamento ...	265
4. Análisis de indicadores laborales a escala regional y departamental.....	277
4.1. Estructura regional del mercado de trabajo provincial .....	278
4.2. Región Este (Junín, San Martín y Rivadavia) .....	279
4.3. Región Noreste (La Paz, Lavalle y Santa Rosa).....	286
4.4. Región Centro Oeste (San Carlos, Tunuyán y Tupungato) .....	293
4.5. Región Sur (General Alvear, Malargüe y San Rafael) .....	300
Conclusiones y recomendaciones.....	307

## **CAPÍTULO 8: Dimensión AGRÍCOLA AMBIENTAL E**

# INDUSTRIA DE BASE AGRARIA

## Primera Parte

Introducción.....	331
1. Análisis conjunto de los departamentos.....	331
2. Los departamentos de perfil agrícola.....	319
3. Los productores de las explotaciones agropecuarias... ..	322
Recomendaciones.....	323
Políticas públicas.....	323
Universidad Nacional de Cuyo- Facultad de Ciencias Agrarias.....	323
Bibliografía .....	324
Organismos de consulta.....	324

## Segunda Parte

1. Sector vitivinícola .....	325
1.1 Características generales de la actividad .....	325
1.2 La estructura del sector industrial .....	326
1.2.1 Subsector de Vinos de calidad .....	326
1.2.2 Subsector de Uvas de mesa .....	327
1.2.3 Subsector de Jugo Concentrado de Uva.....	329
1.3 Impactos sectoriales.....	330
2. Alimentos en conserva .....	331
2.1 Durazno en conserva.....	331
2.2 Secaderos de frutas.....	332
3. Olivicultura .....	336
3.1 Características generales de la actividad .....	336
3.2 Principales provincias productoras del país.....	336
3.3 Ubicación del sector en Mendoza .....	337
3.4 Industria del aceite de oliva .....	337
3.5 Industria de la aceituna en conserva .....	338
3.6 Comercio internacional del sector olivarero .....	339
4. Otras actividades industriales: Faenamiento en la provincia de Mendoza .....	341

## Capítulo 9: Estado de sostenibilidad de los sistemas territoriales departamentales

Introducción.....	344
1. Dimensiones, descriptores e indicadores utilizados.....	344
2. Dimensiones e Índice de Desarrollo Sostenible .....	347
3. Estado de sostenibilidad del sistema territorial por departamento.....	348
Conclusión .....	360

## Capítulo 10: Planiamiento estratégico local: Diagnóstico situacional de los municipios de la Provincia de Mendoza

Introducción	
Transformaciones en el entorno, actores y enfoque.....	361
Antecedentes provinciales.....	361
Planes estratégicos de alcance provincial.....	362
Generales.....	362
Sectoriales.....	362
Planificación estratégica en el ámbito local.....	363
Diagnóstico de Municipios Región Este .....	367
1- Departamento de San Martín.....	367
Diagnóstico departamental.....	368
Zonificación departamental .....	369
2- Departamento de Rivadavia.....	370
Diagnóstico departamental.....	371
Actualidad del Plan de Ordenamiento Territorial Participativo.....	372
3- Departamento de Junín.....	373
Diagnóstico departamental.....	373
Enfoque participativo en el proceso de planificación .....	374
Estructura del Plan de Ordenamiento Territorial Rural (2016-2016) .....	375
Actualidad del POTR del Departamento de Junín.....	376
Diagnóstico de Municipios Región Noreste .....	377
4- Departamento de Santa Rosa.....	377
Diagnóstico departamental.....	377
5- Departamento de Lavalle .....	379
Diagnóstico departamental.....	379
Enfoque participativo en el proceso de planificación .....	379
6- Departamento de La Paz .....	382
Diagnóstico departamental.....	382
Planificación participativa para el ordenamiento territorial.....	382
Estructura del Plan de Ordenamiento Territorial Rural (2007-2017) .....	384
Actualidad del POTR del Departamento de la Paz.....	385
Diagnóstico de Municipios Región Valle de Uco .....	384
7- Departamento de San Carlos.....	384
Diagnóstico departamental.....	386
Ordenanza N° 1123/06.....	386
Actualidad del proceso de ordenamiento territorial departamental.....	387
8- Departamento de Tupungato .....	389
Diagnóstico departamental.....	389
9- Departamento de Tunuyán .....	392
Diagnóstico departamental.....	392
Código de Planeamiento de Usos del Suelo del Departamento.....	392
Sistema de Gestión de Calidad ISO 9001 .....	393
Consideraciones finales .....	394
Diagnóstico de Municipios Región Sur.....	395
10- Departamento de General Alvear.....	395
Diagnóstico departamental.....	396
Actualidad del Plan Estratégico Departamental .....	398
11- Departamento de San Rafael.....	398

Diagnóstico departamental.....	398
Etapas del Plan Estratégico Departamental.....	398
Estrategia de desarrollo definida en el Plan Estratégico .....	399
Actualidad del Plan Estratégico Departamental .....	401
12- Departamento de Malargüe .....	403
Diagnóstico departamental.....	403
Etapas del Plan Estratégico de Malargüe .....	404
Estrategia de desarrollo definida en el PEM.....	405
Actualidad del PEM y del PDTM .....	406
Conclusiones generales .....	407
Consideraciones preliminares .....	407
Origen y caracterización de los procesos de planificación municipal .....	407
Apoyos y resistencias.....	410
Principales obstáculos y dificultades encontradas en los procesos de Planificación .....	410
Seguimiento y evaluación .....	412
Logros y resultados .....	413
Consideraciones finales .....	413
Bibliografía .....	414
<b>Conclusiones finales.....</b>	<b>416</b>

## Introducción

La Secretaría de Relaciones Institucionales y Territorialización (SRlyT) es la principal herramienta de la UNCuyo para la concreción de la estrategia de distribución de la oferta de formación, investigación, extensión y capacitación, de la Universidad en el territorio, pero de una Universidad 'asociada' al desarrollo local, en el marco de un compromiso con las demandas particulares del lugar.

Esa concepción sirvió de encuadre para la formulación del Proyecto "Elaboración de propuestas orientadas a optimizar la acción de la Secretaría de Relaciones Institucionales y Territorialización de la UNCuyo en el marco de la inclusión social y el mejoramiento de la igualdad de oportunidades", cuyos resultados se presentan en este documento.

El estudio tuvo como propósito "generar insumos de información que aporten a la consolidación del objetivo de la SRlyT de desarrollar una política efectiva de expansión territorial, física y virtual -prioritariamente en lo referente a la oferta educativa y capacitación de los profesionales instalados en el interior de la provincia- de la UNCuyo que ayude a la inclusión social y favorezca la igualdad de oportunidades. De manera concreta, se propuso sistematizar y analizar críticamente información cuali-cuantitativa sobre la realidad de los doce departamentos de la provincia que constituyen el área de intervención de la SRlyT y elaborar propuestas y recomendaciones para la acción desde la universidad y el diseño de políticas públicas.

Asumimos que crecimiento y desarrollo no son lo mismo, ni en su significado ni en su alcance. El crecimiento se centra en el análisis cuantitativo (reproducción) de la economía, mientras que el desarrollo (reproducción y transformación) es una noción más comprensiva. Además del crecimiento, importa la calidad del mismo, la distribución de los ingresos, la ocupación del espacio territorial y la interacción que se establece entre las dimensiones tecnológica, social, institucional, ecológica, política y cultural.

Amartya Sen define al desarrollo como la expansión de las capacidades de las personas en la sociedad, en un contexto de equidad y de expansión de las fuerzas materiales. Esta concepción se recoge en el concepto de Desarrollo Humano que la ONU operativiza a través de los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

Se pretende con ello ampliar el marco de análisis y pasar de la consideración de la pobreza como condición que debe resolverse por mecanismos redistributivos a una mejor comprensión de la pobreza como dinámica relacional. He aquí la distinción entre los conceptos de exclusión social y pobreza. En la pobreza el énfasis se hace en la disponibilidad de recursos materiales, mientras que en la exclusión social se hace también hincapié en las múltiples privaciones que resultan de la falta de oportunidades o capacidades individuales, políticas, sociales y económicas

Tan claro como que no hay desarrollo sin inclusión social, es la necesidad de la incorporación del espacio no como mero soporte material de las actividades humanas, sino como factor productivo, donde la sociedad local constituye un complejo identitario en el que cada individuo se reconoce a sí mismo formando parte de un conjunto bien determinado: en este nivel cultural la pertenencia se expresa en términos de identidad colectiva.

El rol principal de la universidad es formar profesionales de excelencia para proveer adecuadamente a las necesidades actuales y futuras de la sociedad, destacando su preparación humana y técnica. Sin embargo, es también parte de su rol institucional colaborar en la generación de una sociedad inclusiva y aportar al desarrollo armónico de los territorios donde desenvuelve su actividad.

Para alcanzar el objetivo propuesto se conformó un equipo de trabajo multidisciplinario compuesto por profesionales e investigadores de diferentes unidades académicas. La dinámica de trabajo implicó la realización de talleres y seminarios orientados a debatir y homogeneizar el enfoque conceptual y la metodología de análisis a desarrollar.

Se realizó una exhaustiva recopilación de la información existente por temática detectando así mismo las limitaciones y áreas de vacancia.

Dentro de la complejidad de factores que caracterizan la exclusión se delimitó un conjunto de dimensiones de análisis: educación, salud, vivienda, económica, integración laboral y agrícola ambiental. Se analizaron exhaustivamente estas dimensiones en cada uno de los doce departamentos que constituyen el ámbito de acción de la SRlyT para luego agregarlas en una mirada integral de cada sistema departamental.

Se optó, como metodología de exposición de los datos elaborados, por el instrumento desarrollado por el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA) denominado "Biograma", el mismo permite representar a través de un índice sintético y un único diagrama multidimensional el estado de los indicadores referidos a cada dimensión en un momento en el tiempo.

Con estos elementos se desarrollaron talleres territoriales con funcionarios de las administraciones municipales y otros informantes clave para validar y enriquecer los resultados alcanzados.

El informe ha sido estructurado en diez capítulos. El capítulo 1 refiere al marco conceptual y metodológico adoptado. El capítulo 2 presenta los perfiles demográficos y económico-productivos de los doce departamentos objeto de análisis. Los capítulos 3 a 8 presentan los resultados del análisis de cada una de las dimensiones seleccionadas: educación, salud, vivienda, económica, integración laboral, agrícola ambiental e industria de base agraria. El capítulo 9 expone los resultados del análisis multidimensional de los sistemas territoriales. El capítulo 10 describe el estado de los instrumentos de planificación estratégica departamentales. Finalmente, se exponen las conclusiones generales en las que se formulan recomendaciones a los organismos de la UNCuyo que se relacionan con los estamentos estatales para asesorar en la formulación de políticas públicas, así como hacia el interior de la Universidad en lo que refiere a la formación de recursos humanos, líneas de investigación y otras acciones institucionales.

Los miembros del equipo de investigación señalan su satisfacción por los resultados obtenidos, a la vez que solicitan se tome este trabajo como una propuesta inicial para ser debatida y mejorada tanto por los miembros de la comunidad universitaria como por la sociedad en su conjunto.

## Capítulo 1: Marco conceptual metodológico

Autores: Roberto Roitman

María Albina Pol

Martín Pérez

Este capítulo tiene como propósito exponer brevemente los lineamientos que han servido de guía para orientar, en sus diferentes fases, la realización de este estudio.

En primer lugar, se describe el enfoque conceptual adoptado, en él se parte de la concepción del desarrollo como proceso de ampliación de las capacidades al alcance de las personas, para enfatizar luego el carácter territorial de esa dinámica y desde allí plantear la importancia de comprender la inclusión social en términos de las múltiples dimensiones que la determinan.

Se detallan en segundo lugar, los aspectos metodológicos referidos tanto a la dinámica de trabajo del equipo multidisciplinario de investigación, como a los procedimientos y técnicas implementados en el tratamiento de la información para el logro de los objetivos inicialmente propuestos en el marco del desarrollo sostenible de los territorios departamentales.

### 1. Marco conceptual

#### 1.1. Desarrollo e inclusión social

En los últimos años el concepto de desarrollo ha manifestado una notable evolución, enriqueciéndose y distinguiéndose cada vez más de la limitada noción de crecimiento. Como señala Boisier (2003:2), “sabemos ahora que desarrollo y crecimiento son conceptos estructuralmente distintos: intangible el primero, material el segundo, con todo lo que ello implica...”. El crecimiento se centra en los aspectos cuantitativos (reproducción) mientras que el desarrollo (reproducción y transformación) es una noción más comprensiva centrada esencialmente en el ser humano.

Uno de los principales aportes a la noción de desarrollo es el propuesto por Amartya Sen, (2000a) quien lo define como el proceso de ampliación de las capacidades de las personas en la sociedad, en un contexto de equidad y de expansión de las fuerzas materiales. Lo importante es la libertad de las personas, el conjunto de oportunidades que tienen a su alcance para realizar la vida que desean y valoran. En sus propias palabras, “...el desarrollo puede concebirse (...) como un proceso de expansión de las libertades reales de las que disfrutaban los individuos” (Sen 2000a:19). Sen reconoce la relevancia del crecimiento como un medio para expandir las libertades, pero su concepción pone la mira en los fines por los que el desarrollo cobra importancia. Además del crecimiento importa entonces la calidad del mismo, el modo en que se distribuyen los ingresos y su interrelación con una serie de factores de diversa índole.

Otro aspecto que incorpora el enfoque de “desarrollo como libertad” es la idea de que los sujetos son “agentes” y no “pacientes” de los procesos de desarrollo. El agente es definido como “la persona que actúa y provoca cambios y cuyos logros pueden juzgarse en función de sus propios valores y objetivos...” (Sen, 2000a:35). Es decir que el individuo no debe ser considerado como un ente pasivo que recibe ayuda sino como un motor de generación y cambio social.

El conjunto de capacidades disponibles, materiales y no materiales, y el uso que las personas hacen de ellas dependen de un conjunto de circunstancias ligadas a la

sociedad en que viven. De ahí que tan claro como que no hay desarrollo sin la inclusión y participación efectiva de todos los grupos e individuos, es la necesidad de contemplar en la mirada analítica al “territorio”.

La perspectiva territorial coloca al individuo en un contexto relacional y asume el carácter espacial y temporal de las acciones que las personas realizan. Desde esa mirada, el territorio es definido como construcción histórico-social, producto de las relaciones de complementación, cooperación y conflicto entre agentes con desiguales cuotas de poder. Es el espacio geográfico de la gestión y el dominio no sólo del Estado sino también de individuos, grupos y organizaciones con diversidad de intereses (Montañez y Delgado, 1998), y donde la sociedad local constituye un complejo identitario en el que cada individuo se reconoce a sí mismo formando parte de un conjunto bien determinado: en este nivel cultural la pertenencia se expresa en términos de identidad colectiva (Fernández y Leva, 2008).

De acuerdo con lo expresado, el enfoque territorial adopta una visión sistémica en la que lo ambiental, lo económico, lo social, lo cultural y lo político-institucional están estrechamente relacionados (Sepúlveda 2008:9). Las estrategias para promover el desarrollo buscan, entonces, “pasar de la formulación de políticas que privilegian una visión parcelada (sectorial) de la realidad a políticas que se centran en el lugar y que privilegian la multidimensionalidad (económica, social, política, ambiental y cultural) del espacio... Desde la perspectiva territorial, la meta del desarrollo rural es reducir las brechas entre territorios y entre actores. Para ello, la estrategia nacional de desarrollo rural debe combinar dos elementos importantes: (a) políticas diferenciadas en función de una meta de cohesión territorial nacional; y (b) políticas diferenciadas en función de una meta de cohesión social intra-territorial (Calvo, 2005).

En relación con lo anterior es oportuno acotar que “las políticas públicas, en su acepción tradicional, se asocian al ejercicio del poder por parte de las autoridades públicas. Debido a la importancia creciente de la noción de corresponsabilidad de los diferentes actores sociales, según el chileno Eugenio Lahera, la definición moderna señala que las políticas públicas son flujos de información y cursos de acción relacionados con un objetivo público definido en forma democrática. Una definición que compromete al ciudadano como protagonista en la consecución de los objetivos políticos definidos en las esferas de decisión social. “En términos normativos, las políticas deben garantizar la traducción de las ideas individuales de todos los actores en acciones siempre que exista una discusión participativa e informada alrededor de las prioridades sociales” (Societas, 2008).

El territorio, en definitiva, se convierte no sólo en un eje articulador de las políticas públicas que son legítimas al ejercicio del poder en los ámbitos de gobierno, y en las que debe sustentarse la formulación de lineamientos, recomendaciones, instrumentos de planificación para su instrumentación, sino que a la vez, es el enfoque que propicia la oportunidad de inclusión de todos los habitantes de un territorio.

Ello lleva a plantear la importancia de generar estrategias que pretendan que todos los integrantes de una sociedad sean parte de la misma, no sólo cultural, económica, social y políticamente, sino cuando esta identidad encuentra su mayor expresión colectiva y deviene en un proyecto estratégico de articulación de la diversidad de actores locales, que conviven donde ocurre la vida.

## 1.2. Una aproximación a la noción de exclusión social

Insistir y trabajar de acuerdo con la mirada antes expresada ha sido plenamente asumido por el equipo de investigación de este proyecto, frente a las situaciones de exclusión social que afectan a muchos habitantes de nuestra provincia.

Las connotaciones del concepto de exclusión social son amplias y se asocian con diversos significados. La noción tuvo su origen en los países europeos hacia mediados de los 70 en el marco del debate en torno a los problemas sociales emergentes y con el propósito de dar cuenta de las nuevas formas de privación. La preocupación trascendió luego los límites geográficos, políticos y académicos para situarse en el centro de la discusión sobre las cuestiones sociales, tanto en los países desarrollados como en las naciones menos avanzadas.

Entre las varias acepciones del concepto rescatamos aquella que refiere a la exclusión social como el proceso por el cual personas o grupos son total o parcialmente excluidos de la completa participación en la sociedad dentro de la cual viven (Lépore, s/f).

Se pretende con ello ampliar el marco de análisis y pasar de la consideración de la pobreza como condición que debe resolverse por mecanismos redistributivos a una mejor comprensión de la pobreza como dinámica relacional. He aquí la distinción entre ambos conceptos, en la pobreza el énfasis se hace en la disponibilidad de recursos materiales, mientras que en la exclusión social se hace también hincapié en las múltiples privaciones que resultan de la falta de oportunidades o capacidades individuales, políticas, sociales y económicas (Cruz Roja Española, s/f; Sen, 2000b). Si bien se reconoce que la insuficiencia en el ingreso es un aspecto fundamental la exclusión social intenta ser más abarcativa.

En esta idea de privación de las oportunidades que permiten formar parte plenamente de la vida de la comunidad, el concepto de participación adquiere una gran relevancia como proceso a través del cual se tiene control sobre las iniciativas, decisiones y recursos que afectan a la vida política, social y económica evitando así el énfasis en lo individual para poner el acento en lo colectivo.

La exclusión social puede definirse entonces como un proceso ...

... **multidimensional**, no se refiere únicamente al ingreso sino que incluye un amplio rango de aspectos de orden social, político, económico, cultural;

... **dinámico**, analizar la exclusión social implica comprender los factores que en ella interactúan y que pueden provocar el estar dentro o fuera de determinadas situaciones;

... **relacional o vincular**, se encuentra inmersa en interrelaciones sociales y supone una falta de integración social y de poder de decisión

... que implica **discontinuidad** en las relaciones entre el individuo y la sociedad en que vive, afectando circunstancialmente a grupos poblacionales definidos;

... **histórico y socio territorial**, la exclusión social es una condición relativa, las personas están excluidas de una sociedad particular en un lugar y momento determinados (Atkinson, 1997). Por eso, las situaciones de exclusión deben ser juzgadas con relación a los contextos históricos y sociales específicos.

Tradicionalmente las instituciones políticas y organizaciones sociales han reconocido la existencia de colectivos en situación de exclusión social, compuestos por personas que reúnen algunas características comunes determinantes (niños o mujeres en situaciones de riesgo, discapacitados, ancianos, víctimas de discriminación,

desempleados, etc.). Los intereses de estos colectivos han servido para orientar las políticas y acciones. Sin embargo, las investigaciones tienden a mostrar que existen patrones de exclusión social que son comunes a todos estos grupos sociales y que hay diversos tipos de privaciones que afectan también a otros miembros de la sociedad y que no son reconocidas como tales. Por lo tanto, plantean la reorientación de las estrategias de actuación desde una óptica más integral, multidimensional y transversal.

La instrumentación de acciones debe tender a asegurar la existencia de actores políticos, económicos, sociales, que cooperen entre sí y compartan proyectos estratégicos que reporten beneficios para el colectivo sin ser excluyentes para determinados grupos.

### **1.3 Universidad e inclusión social**

Hay consenso generalizado en cuanto a que el rol principal de la universidad es formar profesionales de excelencia para proveer adecuadamente a las necesidades actuales y futuras de la sociedad, destacando su preparación humana y técnica. Sin embargo, es también parte de su rol institucional colaborar en la generación de una sociedad inclusiva y aportar al desarrollo armónico de los territorios donde desenvuelve su actividad; desde participar comprometidamente con los actores institucionales, políticos y sociales en la elaboración de planes estratégicos que motoricen el desarrollo productivo con inclusión social, hasta formar recursos humanos en requerimientos específicos para resolución de necesidades concretas (ej. capacitación en formulación y evaluación de proyectos, formación básica y técnica), como así también ayudar a derribar las barreras de acceso a la educación superior.

Esa concepción sirvió de marco para la formulación del Proyecto “Elaboración de propuestas orientadas a optimizar la acción de la Secretaría de Relaciones Institucionales y Territorialización de la UNCuyo en el marco de la inclusión social y el mejoramiento de la igualdad de oportunidades”, que tiene como propósito “generar insumos de información que aporten a la consolidación del objetivo de la SRlyT de desarrollar una política efectiva de expansión territorial, física y virtual -prioritariamente en lo referente a la oferta educativa y capacitación de los profesionales residentes en el interior de la provincia- de la UNCuyo que ayude a la inclusión social y favorezca la igualdad de oportunidades,. De manera concreta, se propuso sistematizar y analizar críticamente información cuali-cuantitativa sobre la realidad de los doce departamentos de la provincia que constituyen el área de intervención de la SRlyT y elaborar propuestas y recomendaciones para la acción desde la universidad y sobre el contenido de políticas públicas vigentes.

## **2. Metodología de trabajo: Abordaje multidisciplinario**

Para el cumplimiento del objetivo propuesto y en virtud del enfoque conceptual adoptado la dinámica de trabajo seleccionada supuso la conformación de un equipo interdisciplinario de profesionales provenientes de diferentes Unidades Académicas de la UNCuyo.

En el proyecto intervienen docentes e investigadores de la Facultad de Filosofía y Letras, Facultad de Medicina, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Facultad de Ciencias Económicas, Facultad de Ciencias Agrarias, Facultad de Ingeniería.

La dinámica de trabajo multidisciplinar implicó el desafío de arribar a consensos conceptuales y metodológicos entre los integrantes del equipo. A partir de enriquecedores intercambios y debates se estableció el marco de referencia para el cumplimiento de las siguientes etapas:

- Rastreo, sistematización y análisis de información secundaria elaborada por diferentes organismos oficiales de la provincia.
- Aplicación de entrevistas en profundidad a actores locales relevantes para la identificación de necesidades y demandas orientadas a la universidad.
- Realización de talleres de trabajo con referentes locales para la validación y ampliación de la información cuali-cuantitativa recolectada y analizada

### **3. Metodología de análisis: Abordaje multidimensional**

La perspectiva territorial, multidimensional y sistémica en el estudio de las realidades departamentales llevó a adoptar como metodología de análisis el abordaje por dimensiones, delimitadas éstas en función de los ejes considerados estratégicos en términos de inclusión social.

Salud, Educación, Vivienda, Integración Laboral, Económica, Agrícola-Ambiental, Relaciones Sociales, fueron las dimensiones identificadas y utilizadas para la caracterización de los doce departamentos de la provincia objeto de este estudio (General Alvear, Junín, La Paz, Lavalle, Malargüe, Rivadavia, San Carlos, San Martín, San Rafael, Santa Rosa, Tunuyán y Tupungato).

#### **3.1 Rastreo y sistematización de recursos de información**

La etapa inicial en el proceso de análisis consistió en la realización de un exhaustivo rastreo y sistematización de fuentes de información secundaria producidas por organismos oficiales, de nivel provincial y nacional, sobre aspectos vinculados a cada una de las dimensiones delimitadas y con desagregación departamental.

Esta etapa supuso la realización de contactos con numerosas instituciones que respondieron a los requerimientos de información solicitados por los miembros del equipo de investigación.

Fueron consultados, entre otros, los siguientes organismos:

- Ministerio de Salud
- Ministerio de Desarrollo Humano, Comunidad y Familia
- Dirección de Estadísticas e Investigaciones Económicas
- Departamento General de Irrigación
- Dirección General de Escuelas
- Instituto Provincial de la Vivienda
- Instituto de Desarrollo Tecnológico, Industrial y de Servicios
- Instituto de Desarrollo Rural
- Universidad Nacional de Cuyo
- Gobiernos Municipales
- Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria

- Instituto Nacional de Vitivinicultura
- Instituto Nacional de Tecnología Industrial
- Organizaciones de la Sociedad Civil (gremios, cámaras empresariales, asociaciones profesionales, etc.)

### 3.2 Estimación del grado de desarrollo sostenible<sup>1</sup>

Luego de identificados y evaluados los recursos de información disponibles, se buscó obtener una primera mirada integral y multidimensional acerca del grado de desarrollo sostenible de los departamentos objeto de estudio. Para ello, se optó por aplicar una metodología elaborada por el Instituto Interamericano de Cooperación para el Desarrollo (IICA) que intenta ser un instrumento didáctico y de fácil manejo para estimar y a la vez representar de manera rápida el grado relativo de desarrollo sostenible (Sepúlveda, 2008).

La elección de esta propuesta metodológica se basa en que presenta la ventaja de aproximar en un solo índice una gran cantidad de información de diferentes ámbitos o dimensiones, lo que permite construir un marco accesible de apoyo para los complejos procesos de evaluación y de toma de decisiones a nivel territorial.

El instrumento se denomina Biograma y está compuesto por dos elementos de medición, uno numérico llamado Índice Integrado de Desarrollo Sostenible y otro gráfico o diagrama multidimensional.

El Índice Integrado de Desarrollo Sostenible, representa la situación global de cada unidad de análisis en base al comportamiento en conjunto que presentan cada una de las dimensiones seleccionadas. Su valor varía entre 0 y 1, siendo 0 el valor que representa una situación netamente desfavorable en cuanto a los postulados de desarrollo, mientras que por el contrario, el valor 1 significa un alto grado de desempeño positivo.

La imagen del Biograma se representa mediante un gráfico de telaraña en el cual cada radio (eje) representa un indicador del cálculo. Al estar basado en el índice Integrado, el valor de cada indicador individual también variará entre 0 y 1. De esta manera, cuanto más amplia y homogénea sea el área sombreada, superior será el desempeño de la unidad estudiada. (Sepúlveda, 2008)

Así, el conjunto de ambos instrumentos simboliza el estado de desarrollo sostenible de una o varias unidades de análisis, permitiendo identificar en las mismas los contrastes y desequilibrios entre las diversas dimensiones analizadas, y por lo tanto los posibles niveles de conflictos existentes.

Dicha metodología está concebida para generar un indicador “proxy”<sup>2</sup> de desarrollo, es decir un instrumento mediante el cual se puede determinar, en una primera aproximación, el nivel de desarrollo relativo y, por ende, su estabilidad y sostenibilidad. (Sepúlveda, 2008)

Los pasos previos seguidos para la construcción del Biograma se inician con la selección de las unidades de análisis. Luego continúan con la definición de la escala

<sup>1</sup> Pérez, Martín (2010)

<sup>2</sup> Un “proxy” en el contexto de los indicadores puede ser definido como una estimación que se supone correlacionada (o asociada de alguna manera) a algún atributo del sistema y que no es directamente observable.

temporal y las dimensiones del desarrollo sostenible que se tomarán para el análisis y, por último, con la selección de los indicadores representativos a cada una.

Una vez concluidos estos pasos, se aplican las operaciones matemáticas necesarias para analizar cada una de las variables y obtener el Índice Integrado de Desarrollo Sostenible y su consecuente representación gráfica.

### **3.2.1. Índice Integrado de Desarrollo Sostenible**

El Biograma utiliza dos instrumentos complementarios que son el Índice Integrado de Desarrollo Sostenible y su representación gráfica a través de una imagen de telaraña.

Así, el conjunto de ambos instrumentos simboliza el estado de desarrollo sostenible de una o varias unidades de análisis, permitiendo identificar en las mismas los contrastes y desequilibrios entre las diversas dimensiones analizadas, y por lo tanto los posibles niveles de conflictos existentes.

#### **- Construcción**

La construcción del Biograma sigue una serie de pasos que comienzan con la selección de las unidades de análisis, la identificación de las dimensiones representativas del sistema, los ejes clave de cada dimensión y sus respectivos indicadores.

#### **- Unidad de Análisis**

La unidad de análisis es la mínima unidad territorial en la cual se realiza el estudio, que en este caso representan cada uno de los departamentos de Mendoza, con excepción de Capital, Godoy Cruz, Las Heras, Guaymallén, Luján de Cuyo y Maipú.

#### **- Dimensiones**

Las dimensiones consideradas para el análisis del sistema departamental han sido:

- Dimensión educación
- Dimensión integración laboral
- Dimensión vivienda
- Dimensión económica
- Dimensión salud
- Dimensión agrícola ambiental

La dimensión Relaciones Sociales fue excluida de la metodología por la dificultad que supone su aproximación a partir de la información estadística disponible.

#### **- Descriptores o ejes clave de cada dimensión**

Constituyen aquellos aspectos que los especialistas consideran como prioritarios a la hora explicar el funcionamiento de cada dimensión y que permiten ordenar los indicadores seleccionados. En los capítulos correspondientes a cada dimensión se enuncian y explican en detalle cada uno de los descriptores seleccionados.

- **Indicadores**

Los indicadores son datos cuantitativos y por lo tanto concretos de la variable que representa en cada una de las dimensiones consideradas y se transforman en la base de estimación de la estructura del Biograma.

- **Relación**

Refiere al tipo de relación que cada uno de los indicadores tiene con el entorno, es necesario establecer si éstos se relacionan positiva o negativamente con las premisas del desarrollo. Es decir, determinar si el aumento en el valor del indicador va a expresar una situación mejor o peor para la dimensión.

Siendo así, ante un aumento en el valor del indicador que implica una mejoría del sistema, se tiene una relación positiva. Contrariamente, ante un aumento en el valor del indicador que empeora la situación, se tiene una relación negativa.

- **Relativización de los indicadores**

Con el fin de adaptar los indicadores a una escala común, se utiliza una función de relativización, la cual se basa en la metodología planteada por el PNUD para calcular el Índice de Desarrollo Humano.

Para valores positivos:

$$f(x) = \frac{x - m}{M - m}$$

Para valores negativos

$$f(x) = \frac{M - x}{M - m}$$

Donde:

x= es el valor del indicador obtenido para la unidad de análisis

m= valor mínimo de la serie de datos

M= nivel máximo de la serie de datos

- **Cálculo del Índice Integrado de Desarrollo**

Luego de calculados los índices de cada dimensión, éstos se agregan por medio de la siguiente fórmula:

$$S^3 = \sum_{I=1}^M \left( \frac{\beta_D}{100} \right) S_D$$

Donde la agregación se puede hacer ponderando cada dimensión por un porcentaje de importancia  $\beta_D$ .

### - Representación

En el Biograma se utilizan cinco colores que permiten identificar con mayor facilidad el estado en el cual se encuentra cada unidad de análisis.

**Tabla 1.1 Relación entre intervalos de clases y estado del sistema**

<b>Color</b>	<b>Estado del sistema</b>	<b>Parámetros</b>
Verde	<b>Óptimo</b>	0.81 y más
Azul	<b>Estable</b>	0.61 – 0.80
Amarillo	<b>Inestable</b>	0.41 – 0.60
Naranja	<b>Crítico</b>	0.21 – 0.40
Rojo	<b>Colapso</b>	menos – 0.20

Fuente: Elaboración del equipo de trabajo sobre la base de la metodología seleccionada.

Los posibles estados de los sistemas territoriales analizados, permiten crear una representación teórica aproximada e integral del grado de desarrollo sostenible alcanzado en cada uno de ellos, con el fin de detectar posibles situaciones conflictivas, que orienten las estrategias de intervención, diferenciadas según la situación particular de cada realidad, dando lugar a la focalización de las políticas y aumentando potencialmente la eficacia de las mismas.

Así, se entiende que un estado del sistema calificado como de “colapso” se interpreta como la presencia de situaciones conflictivas en una o varias de las dimensiones analizadas y que podrían generar fuertes desequilibrios al resto del sistema departamental, indicando la necesidad de diseñar alternativas eficientes que permitan superar dichas instancias en el corto y mediano plazo.

En el extremo opuesto, una condición calificada como “óptima” da cuenta de la existencia de un funcionamiento más equilibrado del sistema, donde la magnitud de los conflictos existentes en las dimensiones analizadas no comprometería en principio, el funcionamiento del resto del sistema. De allí se deducen al menos instancias de fortalecimiento de las acciones en marcha con el fin de asegurar el mantenimiento del equilibrio alcanzado.

Entre dichos extremos, las otras tres posibles situaciones detentan en mayor o menor medida la presencia de grandes asimetrías y contrastes dentro de cada sistema departamental, donde sería posible encontrar dimensiones con rendimientos aceptables conviviendo con otras en extremo desfavorables.

### **3. 2. 2 Resultados y niveles de análisis**

Los resultados obtenidos en la metodología aplicada permiten realizar dos tipos de análisis: uno a nivel del sistema provincial en donde se logra identificar subconjuntos de departamentos de acuerdo con los puntajes obtenidos del Índice Integrado de

Desarrollo, y un segundo análisis más profundo, a nivel del funcionamiento del sistema territorial propio de cada departamento.

A partir de las conclusiones derivadas de la aplicación de la metodología propuesta por el IICA, el estudio continuó por la vía de profundizar en la caracterización dimensional de los departamentos, particularizando en las situaciones sobre las que se pretende intervenir o recomendar estrategias de acción a las instituciones y organismos pertinentes. Dicha caracterización fue validada y enriquecida a través de la realización de talleres zonales con funcionarios y referentes municipales.

## **Bibliografía**

Atkinson, A. B. (1997); *Social Exclusion, Poverty and Unemployment*. En: Atkinson, A. B. y Hills, J. (eds), *Exclusion, Employment and Opportunity*. Centre for Analysis of Social Exclusion, London School of Economics, Paper 4.

Boisier, Sergio (2003); ¿Y si el desarrollo fuese una emergencia sistémica?. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*. N°27. Octubre. Caracas, Venezuela.

Calvo Drago (2005), El enfoque territorial en las políticas públicas. Ponencia presentada al V Congreso Nacional de Administración Pública, Guatemala.

Castel, Robert (1997); *La metamorfosis de la cuestión social: una crónica del asalariado*. Editorial Paidós, Buenos Aires.

Cruz Roja Española (s/f); ¿Qué son las buenas prácticas en la Inclusión Social?. En: <http://practicasinclusion.org/content/view/93/1/>

Fernández, G.; Leva; G. (comps.) (2008); *Lecturas de economía, gestión y ciudad*. Colección Textos y Lecturas en Ciencias Sociales. Editorial Universidad Nacional de Quilmes. Buenos Aires.

Hernández, Ruby (2004); *Desarrollo económico: las industrias de tecnología avanzada*. Jorge Baudolino Ediciones, Universidad Nacional de San Martín, Buenos Aires.

Lépore, Eduardo (s/f); *Exclusión Social: En busca de su especificidad conceptual*. Fundación Observatorio Social. Buenos Aires. <http://www.observatoriosocial.com.ar>

Perez, Martín (2010), *Desarrollo Sostenible Rural del departamento de Junín, Mendoza*. Tesis de Maestría. Universidad Nacional de Cuyo. Inédito.

Montañez, G.; Delgado, O. (1998); *Espacio, territorio y región: Conceptos básicos para un proyecto nacional*. *Cuadernos de Geografía*, Vol. VII, N°1-2. Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, Colombia.

Sen, Amartya (2000a), *Desarrollo como Libertad*; Editorial Planeta, Madrid.

Sen, Amartya (2000b); *Social Exclusion: concept, application, and scrutiny*. *Social Development*. Papers No.1. Asian Development Bank.

Sepúlveda, Sergio (2008); *Metodología para estimar el nivel de desarrollo sostenible de los territorios*. Biograma 2008. IICA, San José (Costa Rica).

Societas (2008), ¿Qué son las políticas públicas?, Colombia, 14 de setiembre.

## **Capítulo 2: Caracterización socio-demográfica y económico-productiva de los departamentos seleccionados**

Autores: Virginia Alonso  
Melisa Paris

### **Introducción**

Este capítulo ofrece una breve caracterización socio-demográfica y económico-productiva de los departamentos objeto de análisis de este estudio. En cuanto a su estructura, ha sido organizado en doce secciones que contienen los perfiles de cada uno de los departamentos.

El perfil socio-demográfico presenta para cada entidad la localización geográfica, la evolución y tamaño de la población, su distribución espacial y la composición por sexo y edad. Por su parte, cada perfil económico-productivo analiza el tamaño, peso, evolución y composición del PBG de los departamentos seleccionados.

### **2.1. Departamento de General Alvear**

#### **2.1.1. Perfil socio-demográfico**

##### **2.1.1.1. Ubicación geográfica**

General Alvear se encuentra en el sureste de la Provincia de Mendoza. Este departamento limita al norte y al oeste con San Rafael, al norte con la Provincia de la Pampa y al este con la Provincia de San Luis.

##### **2.1.1.2. Tamaño y evolución de la población**

Los datos arrojados por el Censo de Población, Hogares y Viviendas 2001 indican que para ese año la población de General Alvear era de 44.147 habitantes; lo que representa el 2,79% de la población total de la provincia. A su vez, la población estimada para 2009 asciende a 46.820 habitantes<sup>3</sup>.

Si se observa la evolución poblacional es posible notar el leve aumento de la cantidad de habitantes que se produce entre cada censo. Al respecto, vale la pena mencionar que, el ritmo de crecimiento de la población departamental de los tres periodos intercensales estudiados es uno de los más bajos de la provincia. La tasa de crecimiento medio anual (TCAM) fue de 6,8‰ para el periodo 1970-1980. Esta tasa disminuyó para 1980-1991 adoptando un valor de 0,9‰. Finalmente, en el lapso 1991-2001 se acercó al valor del primer periodo al alcanzar el 4‰. Mientras tanto la provincia creció a tasas de 20,7‰ durante el primer periodo, 16,7‰ durante el segundo y 10,6‰ durante el tercero.

<sup>3</sup> INDEC 2004. Programa de Análisis Demográfico. Proyección departamental por el método de incrementos relativos que se ajusta a la proyección del total de provincia.

**Tabla 2.1. Tamaño y ritmo de crecimiento de la población total del Departamento de General Alvear, del Gran Mendoza y de la Provincia de Mendoza. Años 1970, 1980, 1991 y 2001.**

		Mendoza	Gran Mendoza	General Alvear
Población	1970	973.075	572.690	39.206
	1980	1.196.228	723.229	41.952
	1991	1.412.481	884.940	42.338
	2001	1.579.671	986.361	44.147
Tasa de crecimiento medio anual - ‰	1970/80	20,7	23,2	6,8
	1980/1991	16,7	18,3	0,9
	1991/2001	10,6	10,8	4,0
Variación relativa - %	1970/80	22,9	26,3	7,0
	1980/1991	18,1	22,3	0,9
	1991/2001	11,8	11,5	4,3

Fuente: DEIE Situación y Evolución Social Mendoza 2007, sobre la base de Censos Nacionales de Población 1970, 1980, 1991 y 2001.

### 3.1.1.1. Distribución espacial de la población

Para el año 2001, la población de General Alvear representa el 2,79% de la población de Mendoza. Su densidad poblacional es baja si se compara con el total de la provincia. Como lo muestran los datos del último censo, su densidad era de 3,1 habitantes por km<sup>2</sup>, mientras el promedio provincial era de 10,6 habitantes por km<sup>2</sup>. Para el año 2009, se estima una densidad poblacional igual a 3,2 habitantes por km<sup>2</sup>.

La siguiente tabla expone la distribución de la población al interior del departamento.

**Tabla 2.2. Población total, superficie y densidad poblacional según distrito. Departamento de General Alvear. Provincia de Mendoza. Año 2001.**

Distritos	Población	Superficie km <sup>2</sup>	Densidad poblacional hab/km <sup>2</sup>
Ciudad	33.354	166	200,9
Bowen	8.786	7.315,20	1,2
San Pedro del Atuel	2.007	7.236,00	0,3

Fuente: Alonso, V. Elaboración propia sobre la base de información proporcionada por la DEIE.

- Tasa de crecimiento medio anual: expresa el ritmo de crecimiento de una población (aumento – disminución), en porcentajes anual por cada mil habitantes, durante un determinado período.

- Variación relativa de la población en un período: es el porcentaje en que aumenta o disminuye la población registrada al final del período con respecto a la del inicio del período.

### Mapa 2.1. DEPARTAMENTO DE GENERAL ALVEAR



Fuente: Subsecretaría de Medio Ambiente. Gobierno de Mendoza.

Como se ha podido observar, la población departamental no se encuentra uniformemente distribuida, sino que se concentra en la Ciudad de General Alvear. En 2001, Ciudad registraba el 75,5% de la población y una densidad poblacional igual a 200,9 hab./km<sup>2</sup>. Al tiempo que, Bowen registraba 19,9% de la población y 1,2 hab./km<sup>2</sup> y San Pedro del Atuel el 4,6% de la población y 0,3 hab./ km<sup>2</sup>.

Las siguientes tablas muestran la distribución rural-urbana de la población departamental y su dinámica.

Tabla 2.3. Tamaño y ritmo de crecimiento de la población rural <sup>1</sup> del Departamento de General Alvear, del Gran Mendoza y de la Provincia de Mendoza. Años 1970, 1980, 1991 y 2001

		Mendoza	Gran Mendoza	General Alvear
Población	1970	332.154	92.014	19.206
	1980	371.798	110.452	17.330
	1991	312.955	90.569	14.665
	2001	323.897	95.871	13.243
Variación relativa %	1970/80	11,9	20	-9,8
	1980/1991	-15,8	-18	-15,4
	1991/2001	3,5	5,8	-9,7

Fuente: DEIE Situación y Evolución Social Mendoza 2007, sobre la base de Censos Nacionales de Población 1970, 1980, 1991 y 2001.

<sup>1</sup> Población rural: población en localidades de menos de 2.000 habitantes.

Tabla 2.4. Tamaño y ritmo de crecimiento de la población urbana <sup>1</sup> del Departamento General Alvear, del Gran Mendoza y de la Provincia de Mendoza. Años 1970, 1980, 1991 y 2001

		Mendoza	Gran Mendoza	General Alvear
Población	1970	332.154	480.676	20.000
	1980	371.798	612.777	24.622
	1991	312.955	794.371	27.673
	2001	323.897	889.081	30.904
Variación relativa %	1970/80	11,9	27,5	23,1
	1980/1991	-15,8	29,6	12,4
	1991/2001	3,5	11,9	11,7

Fuente: DEIE Situación y Evolución Social Mendoza 2007, sobre la base de Censos Nacionales de Población 1970, 1980, 1991 y 2001.

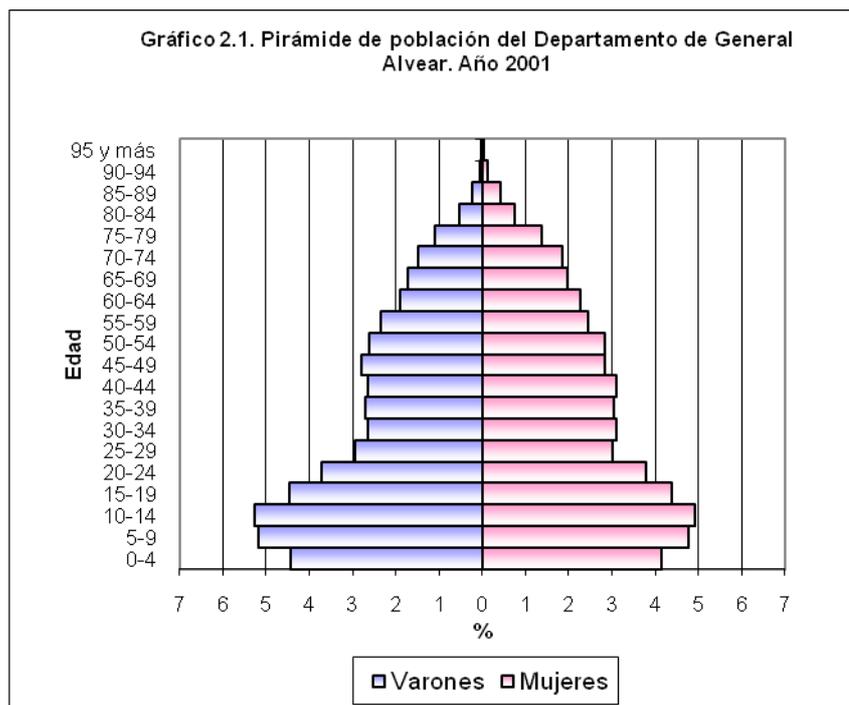
La población rural disminuye entre 1970 y 2001. Este es el único departamento que mantiene una tendencia descendente durante el lapso de tiempo estudiado. A su vez, durante el primer y último periodo intercensal, la evolución de la población rural del departamento se contrapone a la de la población rural de la provincia. Mientras la población rural de General Alvear se reduce, la de la provincia y la de la mayor parte de los departamentos aumenta en estos periodos. Como consecuencia de este proceso, para el año 2001 solo el 30% de la población del departamento es rural.

Por su parte, la población urbana crece entre 1970 y 2001, pero su ritmo disminuye entre cada censo. Como resultado se observa un cambio en la proporción de población urbana, que pasa del 51% en 1970, al 70% en 2001. Este último porcentaje se encuentra por debajo del porcentaje de población urbana que para ese año tiene la provincia (79,44%).

### 3.1.1.2. Composición de la población según sexo y edad

Con respecto a la composición según sexo y edad, seguidamente se presentan algunos datos útiles para el análisis.

<sup>1</sup> - Población urbana: población en localidades de 2.000 habitantes o más.



Fuente: Alonso, V. Elaboración propia sobre la base de Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2001.

En el año 2001, la distribución de la población por edades se presenta de la siguiente forma: el grupo etario que va desde 0 a 14 años representaba el 28,7% de la población; el grupo etario que va desde 15 a 64 años, el 59,7%; y el grupo de las personas que tienen 65 años o más, el 11,66%. Esta composición denota la existencia de una población envejecida. De hecho, General Alvear es el segundo departamento más envejecido de Mendoza, después de Capital.

Para el mismo año, su índice de dependencia potencial<sup>4</sup> (67,6%) es el cuarto más elevado de Mendoza.

En lo referente a la composición por sexo, en 2001 se contaban 95,1 hombres por cada 100 mujeres, semejante a la composición provincial que contaba con 94,9 hombres por cada 100 mujeres.

Si se considera la distribución relativa de la población por sexo según grupos de edad, el índice de masculinidad<sup>5</sup> adopta los siguientes valores: para el primer grupo 107%, para el segundo 93% y para el tercero 78%.

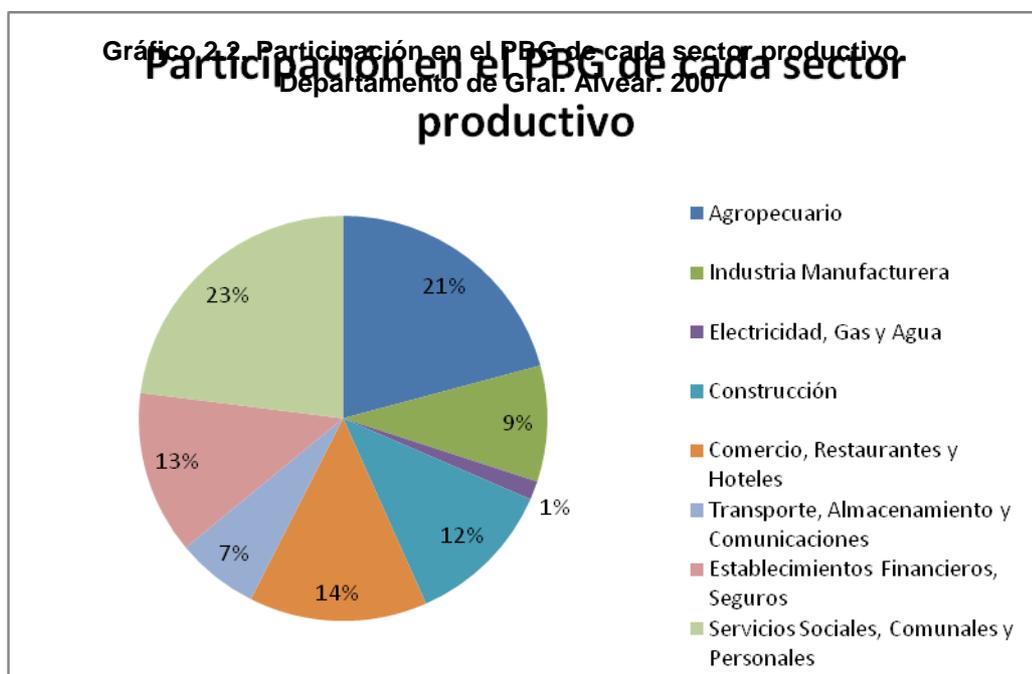
### 2.1.2. Perfil económico-productivo

General Alvear, con un PBG de \$481.183.200 representa apenas el 1,56% de la economía provincial. Su principal actividad está relacionada con la prestación de Servicios Sociales, Comunes y Personales, que constituyen el 23% de los ingresos totales del departamento. Pero esta primacía es del año 2007; hasta el 2006, el sector más importante era el agropecuario, que luego de la crisis en el 2002, fue recuperándose lentamente hasta el 2007, cuando volvieron a presentarse índices de crecimiento negativos. La actividad agropecuaria se encuentra en 2007 con niveles de

<sup>4</sup> Índice de dependencia potencial: proporción de población potencialmente no económicamente activa (población que va entre 0 y 14 años más la población que tiene 65 años o más) con respecto al total de la población potencialmente activa (población entre 15 y 64 años). Este índice expresa el número de personas inactivas que sostiene cada individuo en edad activa.

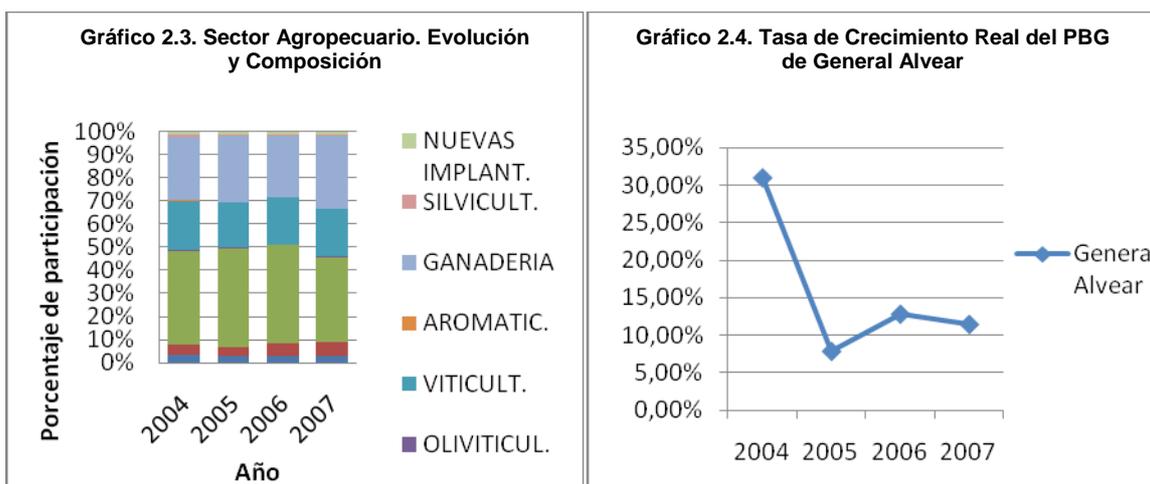
<sup>5</sup> Índice de masculinidad: cantidad de varones por cada 100 mujeres.

ingreso similares a los de 2002 previo a la crisis, pero su participación en el producto total del departamento disminuyó porque éste último aumentó a un ritmo que no fue acompañado por el sector.



Fuente: Dirección de Estadísticas e Investigaciones Económicas, Mendoza.

En lo que respecta al sector agropecuario del departamento, en el siglo XXI casi el 90% de los ingresos de este sector provienen de la vitivinicultura, la ganadería y la fruticultura, representando en el año 2007 el 20%, 32% y 36% respectivamente y en promedio para el periodo 2004-2007 el 20%, 28% y 40%.



Fuente: DEIE, Mendoza. Fuente: Frigolé, P. y Paris, M., Elaboración propia en base a datos de la DEIE, Mendoza.

La economía del departamento creció a una tasa nominal del 145.5%, durante el periodo 2003-2007, pero al ser deflactada por la incidencia de la variación de los

precios en dicho lapso, se reduce al 77.8% el crecimiento real de la economía departamental, equivalente al 15.47% interanual.

## 2.2. Departamento de Junín

### 2.2.1.1. Ubicación geográfica

Junín se encuentra situado en la zona este de la Provincia de Mendoza. Este departamento limita al norte con San Martín, al oeste con Maipú y Luján de Cuyo, al este con Santa Rosa y al sur con Rivadavia.

### 2.2.1.2. Tamaño y evolución de la población

Los datos arrojados por el Censo de Población, Hogares y Viviendas 2001 indican que su población ascendía a 35.040 habitantes, lo que equivale al 2,22% de la población total de Mendoza para ese año. A su vez, se estima que la población actual asciende a 40.140 habitantes<sup>6</sup>.

En comparación con el resto de departamentos, el ritmo de crecimiento de su población es bajo para el periodo 1970-1991, siendo la tasa de crecimiento medio anual de Mendoza igual a 20,7‰ entre 1970-1980 y de 16,7‰ para el periodo 1980-1991. Por el contrario, entre 1991 y 2001 la tasa de crecimiento medio anual del departamento es alta ya que casi duplica el valor que adquiere la tasa de la provincia para ese periodo (11,8‰).

**Tabla 2.5. Tamaño y ritmo de crecimiento de la población total del Departamento de Junín, del Gran Mendoza y de la Provincia de Mendoza. Años 1970, 1980, 1991 y 2001.**

		Mendoza	Gran Mendoza	Junín
Población	1970	973.075	572.690	22.052
	1980	1.196.228	723.229	25.366
	1991	1.412.481	884.940	28.418
	2001	1.579.671	986.361	35.045
Tasa de crecimiento medio anual ‰	1970/80	20,7	23,2	14,0
	1980/1991	16,7	18,3	11,4
	1991/2001	10,6	10,8	20,0
Variación relativa %	1970/80	22,9	26,3	15,0
	1980/1991	18,1	22,3	12,0
	1991/2001	11,8	11,5	23,3

Fuente: DEIE Situación y Evolución Social Mendoza 2007, sobre la base de Censos Nacionales de Población 1970, 1980, 1991 y 2001.

### 2.2.1.3. Distribución espacial de la población

La población de Junín posee, al igual que la mayoría de los departamentos no pertenecientes al Gran Mendoza, una baja participación porcentual sobre el total de la población de la provincia. Para el año 2001, aglutinaba el 2,22% de la población provincial.

<sup>6</sup> INDEC 2004. Programa de Análisis Demográfico. Proyección departamental por el método de incrementos relativos que se ajusta a la proyección del total de provincia.

Pese a ello y debido a su tamaño, Junín es el quinto departamento con mayor densidad de la provincia y el de mayor densidad si sólo se tienen en cuenta los departamentos no pertenecientes al Gran Mendoza. Para el último censo, contaba con 133,3 habitantes por km<sup>2</sup>.

En cuanto a la distribución espacial de la población, la mitad de los habitantes se concentra en el centro del departamento, en los distritos de La Colonia y Ciudad. Ambos distritos poseen las poblaciones de mayor tamaño y las densidades más elevadas del departamento. Para 2001, La Colonia contaba 448,4 habitantes por km<sup>2</sup> y Ciudad 312,8 habitantes por km<sup>2</sup>. Los distritos que siguen en cuanto a densidad poblacional, lindan con Ciudad o La Colonia, estos son: Mundo Nuevo (223,1 hab./km<sup>2</sup>), Los Barriales (140,4 hab./por km<sup>2</sup>) y Algarrobo Grande (99,4 hab./km<sup>2</sup>).

Cabe destacar que, todos los distritos superan significativamente la densidad provincial (10,6 hab./km<sup>2</sup>). Esta es una particularidad que distingue a Junín del resto de departamentos que explica su elevada densidad.

**Tabla 2.6. Población total, superficie y densidad poblacional según distrito. Departamento de Junín. Provincia de Mendoza. Año 2001.**

Distritos	Población	Superficie km <sup>2</sup>	Densidad poblacional hab/km <sup>2</sup>
Algarrobo Grande	3.161	31,8	99,4
Alto Verde	929	37	25,1
Ciudad	8.478	27,1	312,8
La Colonia	9.641	21,5	448,4
Los Barriales	5.854	41,7	140,4
Medrano	2.435	38,1	63,9
Mundo Nuevo	870	3,9	223,1
Phillips	1.980	33,6	58,9
Rodriguez Peña	1.697	18,1	93,8

Fuente: Alonso, V. Elaboración propia sobre la base información proporcionada por la DEIE.

**Mapa 2.2. DEPARTAMENTO DE JUNÍN**



Fuente: Subsecretaría de Medio Ambiente. Gobierno de Mendoza.

A continuación se exponen tablas que proporcionan datos sobre la distribución rural-urbana de la población departamental y su evolución.

Tabla 2.7. Tamaño y ritmo de crecimiento de la población rural del Departamento de Junín, del Gran Mendoza y de la Provincia de Mendoza. Años 1970, 1980, 1991 y 2001

		Mendoza	Gran Mendoza	Junín
Población	1970	332.154	92.014	16.281
	1980	371.798	110.452	17.991
	1991	312.955	90.569	14.454
	2001	323.897	95.871	14.996
Variación relativa %	1970/80	11,9	20	10,5
	1980/1991	-15,8	-18	-19,7
	1991/2001	3,5	5,8	3,7

Fuente: DEIE Situación y Evolución Social Mendoza 2007, sobre la base de Censos Nacionales de Población 1970, 1980, 1991 y 2001.

Tabla 2.8. Tamaño y ritmo de crecimiento de la población urbana del Departamento de Junín, del Gran Mendoza y de la Provincia de Mendoza. Años 1970, 1980, 1991 y 2001

		Mendoza	Gran Mendoza	Junín
Población	1970	332.154	480.676	5.771
	1980	371.798	612.777	7.375
	1991	312.955	794.371	13.964
	2001	323.897	889.081	20.049
Variación relativa %	1970/80	11,9	27,5	27,8
	1980/1991	-15,8	29,6	89,3
	1991/2001	3,5	11,9	43,6

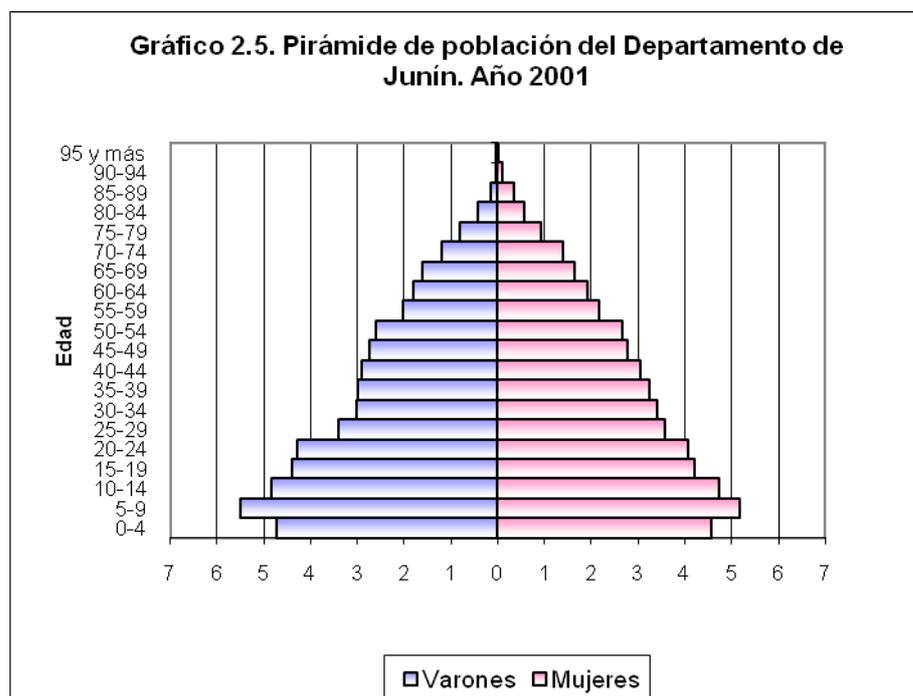
Fuente: DEIE Situación y Evolución Social Mendoza 2007, sobre la base de Censos Nacionales de Población 1970, 1980, 1991 y 2001.

En 1970 Junín era predominantemente rural ya que el 74% de su población residía en localidades con menos de 2000 habitantes. Entre los años 1970 y 2001 se produce un incremento de la población urbana. La cual aumenta de forma significativa para el periodo 1980-1991. Sin embargo, el crecimiento de la población urbana no logra evitar que Junín sea, en los tres últimos periodos estudiados, uno de los departamentos con menor proporción de población urbana.

En 2001, el 43% de su población era rural y el 57% restante urbana. Para ese mismo año, el 20,6% de la población provincial era rural y el 79,4% urbana.

#### 2.2.1.4. Composición de la población según sexo y edad

En cuanto a la estructura por sexo y edad se observa la siguiente distribución.



Fuente: Alonso, V. Elaboración propia sobre la base de Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2001.

En el año 2001, el grupo etario de 0 a 14 años representa el 29,5% de la población departamental; el de 15 a 64 años el 61,3%; y el de 65 años y más el 9,2%. Esta composición por edad es semejante a la de la provincia, lo se refleja en la similitud de sus índices de dependencia. Mientras el índice de dependencia juvenil<sup>7</sup> de Junín, para el último censo, es igual a 48,1% y el índice de dependencia de ancianos<sup>8</sup> 15%; los valores para Mendoza son de 47,1% y 15,3% respectivamente.

En cuanto a la distribución por sexo, para el 2001 su índice de masculinidad total (98,1%) es superior al índice provincial (94,9%).

Si se considera la distribución relativa de la población por sexo según grupos de edad, los índices de masculinidad adoptan los siguientes valores: 103,9% para el primer grupo, 97,2% para el segundo y 85,7% para el tercero.

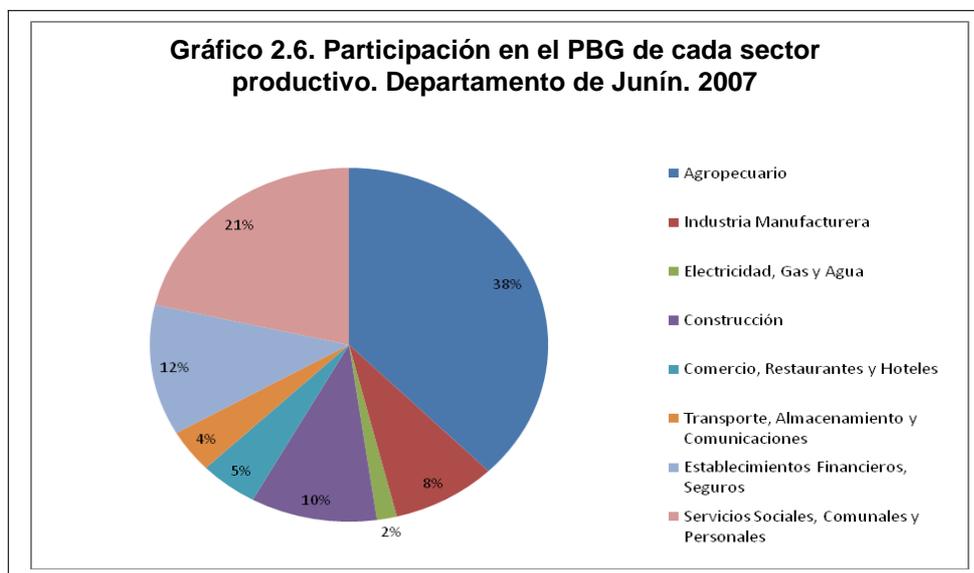
#### 2.2.2. Perfil económico-productivo

La economía de Junín es una de las que menos peso tiene en la provincia; con un PBG que asciende en el año 2007 a \$315.970.100 representa apenas el 1,02% del producto provincial. Su principal actividad es la agropecuaria que, privilegiada por las características de su suelo, cercano a los ríos Tunuyán y Tupungato, explica el 38% del PBG de Junín. Otra de las actividades de mayor relevancia es la relacionada con la prestación de servicios sociales, comunales y personales, que ronda el 21,4% de su PBG. La actividad agropecuaria, con altibajos en cuanto al valor total de su producción total y a su contribución en la economía departamental siempre ocupó en lugar

<sup>7</sup> Índice de dependencia juvenil: proporción de población menor de 15 años respecto a la población de 15 a 64 años por cien.

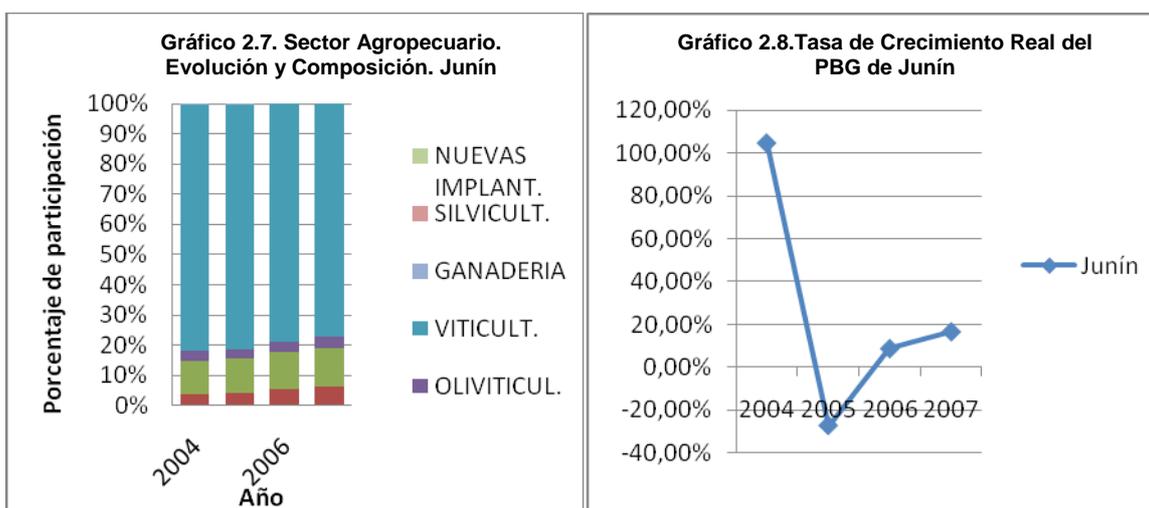
<sup>8</sup> Índice de dependencia de ancianos: proporción de población de 65 años y más respecto a la población de 15 a 64 años por cien.

preponderante, presentándose su pico, por lo menos en lo que al siglo XXI respecta, en el año 2005. Es importante destacar la variabilidad del comportamiento de la construcción en Junín, dado que en el 2004 existió un crecimiento abrupto en su peso relativo y en el 2005, volvió a los niveles normales de actividad.



Fuente: Dirección de Estadísticas e Investigaciones Económicas, Mendoza.

El sector agropecuario está mayoritariamente sesgado hacia la explotación vitivinícola, presentando una participación constante. Entre los años 2004 y 2007 su peso en el sector agropecuario no ha variado significativamente, aumentando en dicho periodo un 4%.



Fuente: DEIE, Mendoza.

Fuente: Frigolé, P. y Paris, M., Elaboración propia en base a datos de la DEIE, Mendoza.

La economía del departamento creció a una tasa nominal del 164,75%, durante el periodo 2003-2007, pero al ser deflactada por la incidencia de la variación de los precios en dicho lapso, se reduce el crecimiento real del producto al 88,4%, equivalente al 17,15% interanual.

## 2.3. Departamento de La Paz

### 2.3.1. Perfil socio-demográfico

#### 2.3.1.1. Ubicación geográfica

La Paz se encuentra situada en la zona nordeste de la Provincia de Mendoza. Este departamento limita al norte con Lavalle, al oeste con Santa Rosa, al sur con San Rafael y al este con la Provincia de San Luis.

#### 2.3.1.2. Tamaño y evolución de la población

Los datos arrojados por el Censo de Población, Hogares y Viviendas 2001 indican que para ese año la población de La Paz es de 9.560 habitantes, esto equivale al 0,61% de la población total de la provincia. La población estimada para el 30 de junio de 2009 es de 11.010 habitantes<sup>9</sup>. Ubicándose como el departamento de menor tamaño poblacional de la provincia.

En cuanto a la evolución de la población, la tasa de crecimiento medio anual (TCAM) fue de 13,9‰ para el periodo 1970 - 1980 y de 8,5‰ para 1980-1991. Ambos valores son bajos en relación con los que adoptan para esta tasa el resto de los departamentos, siendo el promedio provincial de 20,7‰ para 1970-1980 y de 16,7‰ para 1980-1991. Esta posición relativa cambia para el periodo posterior, 1991-2001, en donde La Paz se ubica entre los departamentos con mayor ritmo de crecimiento, con una TCAM de 16,9‰.

**Tabla 2.9. Tamaño y ritmo de crecimiento de la población total del Departamento de La Paz y de la Provincia de Mendoza. Años 1970, 1980, 1991 y 2001.**

		Mendoza	Gran Mendoza	La Paz
Población	1970	973.075	572.690	6.401
	1980	1.196.228	723.229	7.357
	1991	1.412.481	884.940	8.009
	2001	1.579.671	986.361	9.560
Tasa de crecimiento medio anual ‰	1970/80	20,7	23,2	13,9
	1980/1991	16,7	18,3	8,5
	1991/2001	10,6	10,8	16,9
Variación relativa %	1970/80	22,9	26,3	14,9
	1980/1991	18,1	22,3	8,9
	1991/2001	11,8	11,5	19,4

Fuente: DEIE Situación y Evolución Social Mendoza 2007, sobre la base de Censos Nacionales de Población 1970, 1980, 1991 y 2001.

#### 2.3.1.3. Distribución espacial de la población

Para el año 2001, La Paz es el departamento que registra la población de menor tamaño, la misma representa apenas el 0,61% del total provincial. Al mismo tiempo,

<sup>9</sup> INDEC 2004. Programa de Análisis Demográfico. Proyección departamental por el método de incrementos relativos que se ajusta a la proyección del total de provincia.

es el segundo departamento con menor densidad de población (1,3 hab/km<sup>2</sup>), ubicándose después de Malargüe.

Las siguientes tablas muestran la distribución rural-urbana y su dinámica.

Tabla 2.10. Tamaño y ritmo de crecimiento de la población rural del Departamento de La Paz, del Gran Mendoza y de la Provincia de Mendoza. Años 1970, 1980, 1991 y 2001

		Mendoza	Gran Mendoza	La Paz
Población	1970	332.154	92.014	2868
	1980	371.798	110.452	2744
	1991	312.955	90.569	2434
	2001	323.897	95.871	2501
Variación relativa %	1970/80	11,9	20	-4,3
	1980/1991	-15,8	-18	-11,3
	1991/2001	3,5	5,8	2,8

Fuente: DEIE Situación y Evolución Social Mendoza 2007, sobre la base de Censos Nacionales de Población 1970, 1980, 1991 y 2001.

Tabla 2.10. Tamaño y ritmo de crecimiento de la población urbana del Departamento de La Paz, del Gran Mendoza y de la Provincia de Mendoza. Años 1970, 1980, 1991 y 2001

		Mendoza	Gran Mendoza	La Paz
Población	1970	332.154	480.676	3533
	1980	371.798	612.777	4613
	1991	312.955	794.371	5575
	2001	323.897	889.081	7059
Variación relativa %	1970/80	11,9	27,5	30,6
	1980/1991	-15,8	29,6	20,9
	1991/2001	3,5	11,9	26,6

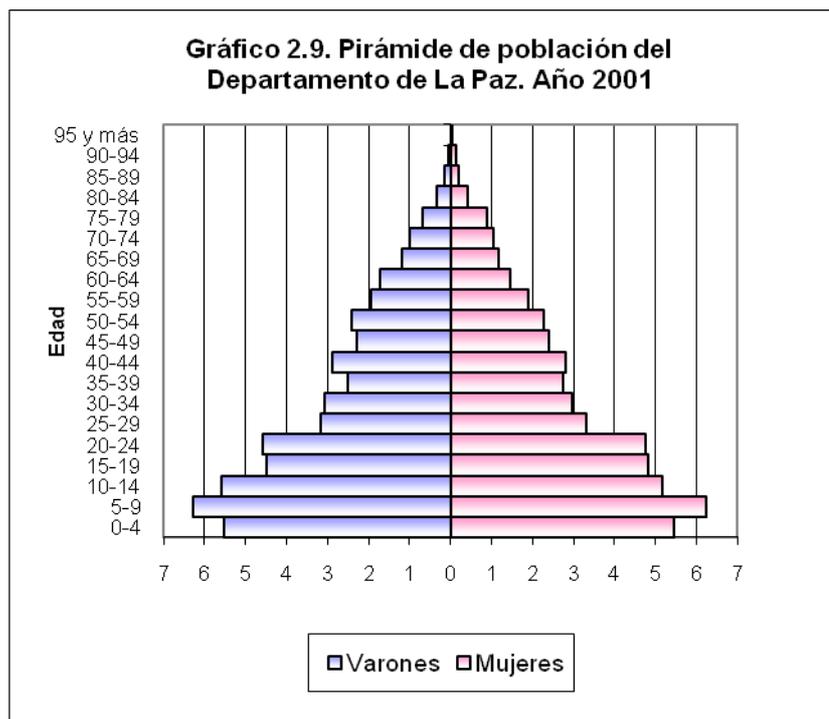
Fuente: DEIE Situación y Evolución Social Mendoza 2007, sobre la base de Censos Nacionales de Población 1970, 1980, 1991 y 2001.

La mayor parte de la población departamental es urbana, en el año 2001 el 73,84% reside en localidades de 2000 o más habitantes, mientras el 26,16% restante reside en localidades de menos de 2000 habitantes. Estos porcentajes se acercan a los de la población urbana (79,44 %) y rural (20,56) de la provincia para ese año.

Respecto a la evolución, la población rural disminuye en el periodo intercensal 1970-1991, para registrar un leve aumento entre los años 1991 y 2001. Mientras tanto el crecimiento de la población urbana no se detiene.

#### 2.3.1.4. Composición de la población según sexo y edad

En cuanto a la composición por edad y sexo de la población de La Paz se observa la siguiente distribución.



Fuente: Alonso, V. Elaboración propia sobre la base de Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2001.

El grupo que comprende a las personas entre 0 y 14 años representa, en el año 2001, el 34,2% de la población departamental; el grupo etario que va de 15 a 64 años representa el 58,5%; y la población de 65 años o más representa sólo el 7,3%. En comparación con el resto de departamentos, La Paz posee una de las poblaciones más jóvenes de la provincia. Para el año 2001, es el tercer departamento con mayor proporción de jóvenes (población menor de 15 años) el tercero respecto a la población económicamente activa (población de 15 a 64 años), detrás de Lavalle y Tupungato, y el sexto con menor proporción de ancianos (población de 65 años y más) respecto a la población económicamente activa.

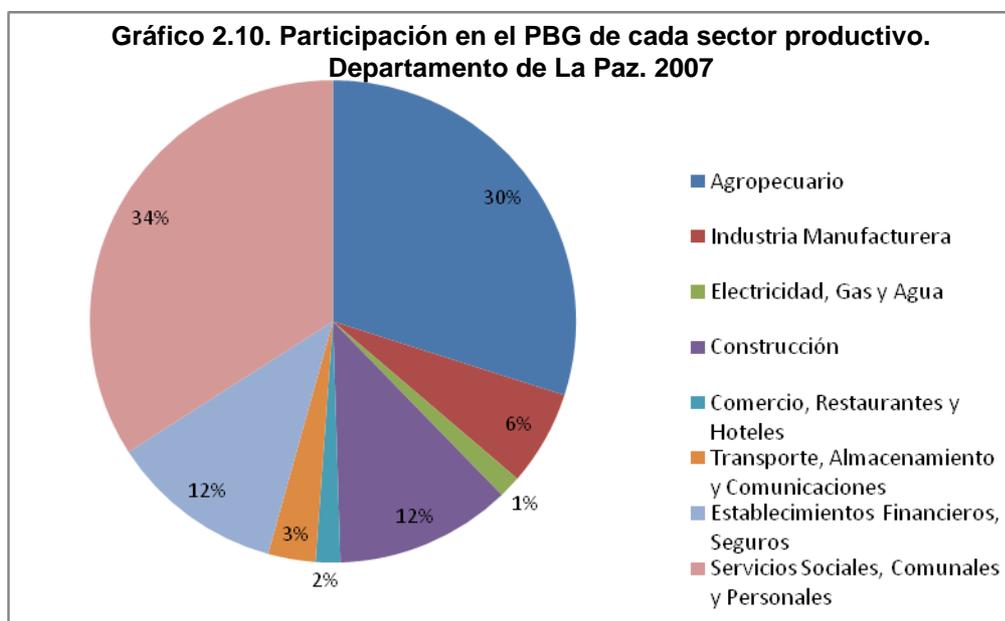
El índice de dependencia potencial (71%) es el segundo más elevado de Mendoza, situándose detrás de la Lavalle.

La composición por sexo muestra un relativo equilibrio, lo que se observa en los tres grupos de edad analizados y en el índice de masculinidad total que indica que, para el año 2001, se contaban 99,6 hombres por cada 100 mujeres. El valor de este índice se ubica por debajo del que en ese año alcanza el índice provincial (94,9%).

### 2.3.2. Perfil económico-productivo

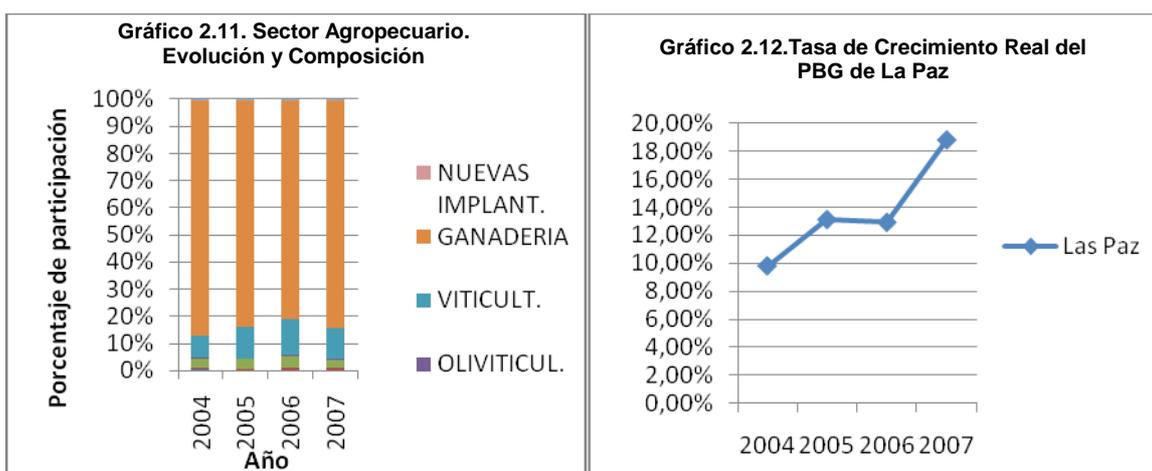
La Paz, es el departamento que menor peso tiene en la economía de la provincia. Con un PBG de \$83.536.800, representa apenas el 0,27% del total provincial, siendo su más relevante actividad económica, la prestación de servicios sociales, comunales y personales, con una participación del 34%. Otra actividad de gran importancia es la agropecuaria, que representa el 30% de su PBG. La preponderancia de los sectores económicos en el departamento de La Paz, es en cierto grado temporal, dado que desde el 2001 se ha alternado entre 3 actividades, la Industria Manufacturera, los Servicios Sociales, Comunales y Personales y el comercio. La segunda, muestra un comportamiento volátil, pero con tendencia alcista. Es importante destacar que la

industria manufacturera que en el 2001 era la actividad más importante de La Paz, en el 2002, sufrió una caída abrupta, presentando niveles de contribución a la economía departamental, cercanas al 0% entre el 2003 y el 2006, año a partir del cual se observa una tímida recuperación.



Fuente: Dirección de Estadísticas e Investigaciones Económicas, Mendoza.

Dentro del sector agropecuario es evidente la supremacía de la ganadería, particularmente en el periodo 2004-2007. Su incidencia en el producto agropecuario departamental es estable, con un porcentaje de participación de 86,6% en el año 2004 y de 84,1% en el 2007.



Fuente: DEIE, Mendoza.

Fuente: Frigolé, P. y Paris, M., Elaboración propia en base a datos de la DEIE, Mendoza.

La economía del departamento creció a una tasa nominal de 129%, durante el periodo 2003-2007, pero deflactada por la incidencia de la variación de los precios en dicho lapso, se reduce el crecimiento real al 66,6%, equivalente al 13% interanual.

## 2.4. Departamento de Lavalle

### 2.4.1. Perfil socio-demográfico

#### 2.4.1.1. Ubicación geográfica

Lavalle se encuentra situado en el noreste de la provincia, limita al norte con la Provincia de San Juan, al oeste con Las Heras, al sur con Guaymallén, Maipú, San Martín, Santa Rosa y La Paz y al este con la Provincia de San Luis.

#### 2.4.1.2. Tamaño y evolución de la población

Los datos censales indican que para el año 2001 la población de Lavalle asciende a 32.129 habitantes. Esta cifra representa el 2,03% de la población total de Mendoza. Para el año 2009, se estima que la población del departamento alcanza los 36.180 habitantes<sup>10</sup>.

Si se observa la evolución de su población es posible advertir el aumento de la cantidad de habitantes que se produce entre cada censo. En cuanto al ritmo de crecimiento, para el primer periodo (1970-1980) Lavalle es el tercer departamento que crece a mayor ritmo, después de Malargüe y Las Heras. En los dos periodos posteriores su crecimiento se desacelera y se acerca más al ritmo de la provincia.

**Tabla 2.11. Tamaño y ritmo de crecimiento de la población total del Departamento de Lavalle, del Gran Mendoza y de la Provincia de Mendoza. Años 1970, 1980, 1991 y 2001.**

		Mendoza	Gran Mendoza	Lavalle
Población	1970	973.075	572.690	17.478
	1980	1.196.228	723.229	24.325
	1991	1.412.481	884.940	26.967
	2001	1.579.671	986.361	32.129
Tasa de crecimiento medio anual ‰	1970/80	20,7	23,2	32,7 +
	1980/1991	16,7	18,3	9,3 -
	1991/2001	10,6	10,8	17,4 +
Variación relativa %	1970/80	22,9	26,3	39,2
	1980/1991	18,1	22,3	10,9
	1991/2001	11,8	11,5	19,1

Fuente: Alonso, V. Elaboración propia sobre la base de Censos Nacionales de Población 1970, 1980, 1991 y 2001.

#### 2.4.1.3. Distribución espacial de la población

La población de la Lavalle posee una baja participación porcentual sobre el total de la población provincial, en 2001, su población representa el 2,03% del total provincial.

La densidad poblacional es de 3,1 habitantes por km<sup>2</sup> y se ubica por debajo de la densidad que para ese año tenía la provincia (10,6 hab./ km<sup>2</sup>).

<sup>10</sup> INDEC 2004. Programa de Análisis Demográfico. Proyección departamental por el método de incrementos relativos que se ajusta a la proyección del total de provincia.

Se observa una pronunciada concentración espacial de la población; para 2001, el 87,5% de los habitantes de Lavalle se asienta en el 7,7% de su territorio. Este último porcentaje corresponde al conjunto de distritos que se encuentran en el suroeste departamental: Costa de Araujo, El Carmen, El Chical, El Plumero, El Vergel, Gustavo Andrade, Jocolí Viejo, La Holanda, La Palmera, La Pega, Las Violetas, Paramillo, Tres de Mayo y Villa Tulumaya. Los distritos que presentan los valores más altos en población y densidad son los más próximos a los departamentos de Las Heras (Villa Tulumaya, Jocolí Viejo y Tres de Mayo) y San Martín (Costa de Araujo, Gustavo Andrade y La Holanda). La zona menos poblada de Lavalle, compuesta por Jocolí, San Francisco, San José, San Miguel, Asunción y Laguna del Rosario, abarca el 92,3% de la superficie departamental, registra sólo el 12,5% de su población y presenta una densidad (0,4 hab./ km<sup>2</sup>) significativamente inferior a la de la zona más poblada (36 hab./ km<sup>2</sup>).

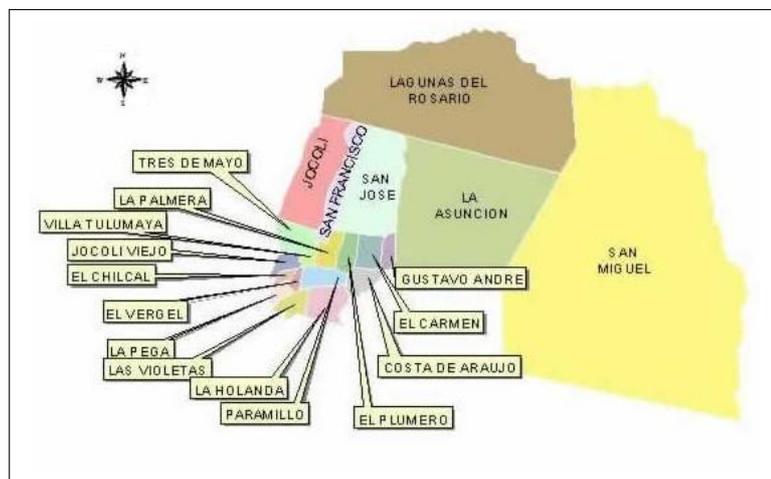
Con el propósito de profundizar el análisis expuesto se presenta la siguiente tabla.

**Tabla 2.12. Población total, superficie y densidad poblacional según distrito. Departamento de Lavalle. Provincia de Mendoza. Año 2001.**

Distritos	Población	Superficie km <sup>2</sup>	Densidad poblacional hab/km <sup>2</sup>
Asunción	746	1.287,80	0,6
Costa de Araujo	5.683	64,8	87,7
El Carmen	1.143	93,4	12,2
El Chical	639	17,3	36,9
El Plumero	707	87,9	8
El Vergel	795	29,1	27,3
Gustavo Andre	1.761	59,8	29,4
Jocoli	471	171,2	2,8
Jocoli Viejo	2.149	33,4	64,3
La Holanda	1.453	95	15,3
La Palmera	952	74,5	12,8
La Pega	1.017	25,3	40,2
Laguna del Rosario	982	2.119,70	0,5
Las Violetas	735	27,4	26,8
Paramillo	1.352	70,8	19,1
San Francisco	523	184	2,8
San José	126	559,3	0,2
San Miguel	1.161	4.988,50	0,2
Tres de mayo	2.928	76,3	38,4
Villa Tulumaya	6.806	26,6	255,9

Fuente: Alonso, V. Elaboración propia sobre la base información proporcionada por la DEIE.

**Mapa 2.3. DEPARTAMENTO DE LAVALLE**



Fuente: Subsecretaría de Medio Ambiente. Gobierno de Mendoza.

Las siguientes tablas permiten examinar la distribución rural-urbana de la población y su evolución.

Tabla 2.13. Tamaño y ritmo de crecimiento de la población rural del Departamento de Lavalle, del Gran Mendoza y de la Provincia de Mendoza. Años 1970, 1980, 1991 y 2001

		Mendoza	Gran Mendoza	Lavalle
Población	1970	332.154	92.014	15.387
	1980	371.798	110.452	21.018
	1991	312.955	90.569	21.383
	2001	323.897	95.871	22.392
Variación relativa %	1970/80	11,9	20	36,6
	1980/1991	-15,8	-18	1,7
	1991/2001	3,5	5,8	4,7

Fuente: DEIE Situación y Evolución Social Mendoza 2007, sobre la base de Censos Nacionales de Población 1970, 1980, 1991 y 2001.

Tabla 2.18. Tamaño y ritmo de crecimiento de la población urbana del Departamento de Lavalle, del Gran Mendoza y de la Provincia de Mendoza. Años 1970, 1980, 1991 y 2001

		Mendoza	Gran Mendoza	Lavalle
Población	1970	332.154	480.676	2.091
	1980	371.798	612.777	3.307
	1991	312.955	794.371	5.584
	2001	323.897	889.081	9.634
Variación relativa %	1970/80	11,9	27,5	58,2
	1980/1991	-15,8	29,6	68,9
	1991/2001	3,5	11,9	72,5

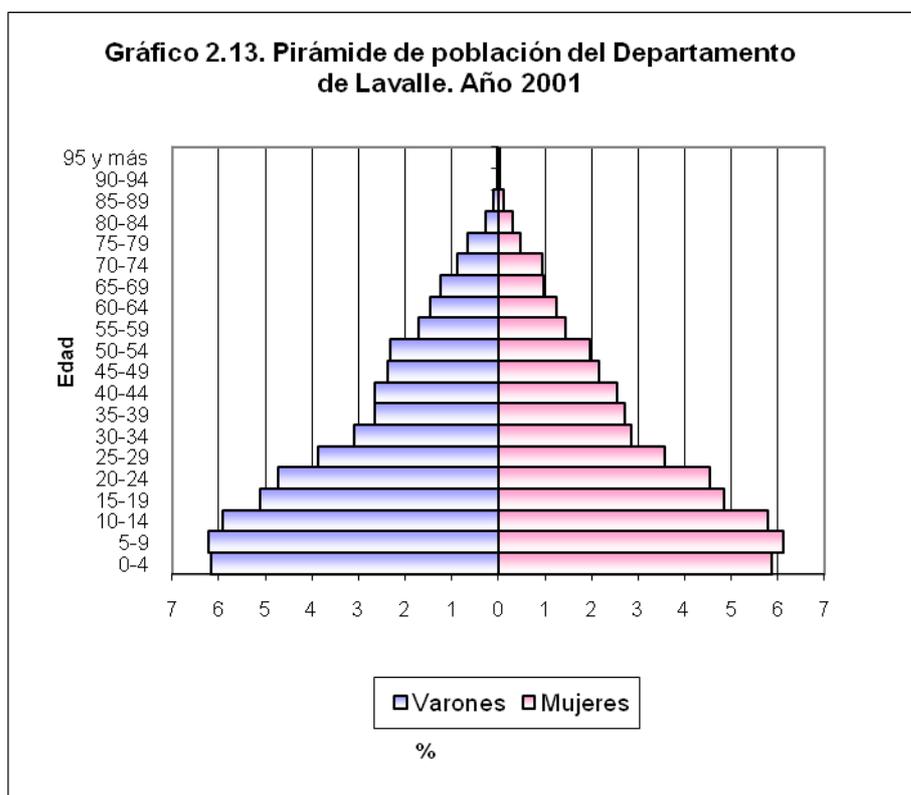
Fuente: DEIE Situación y Evolución Social Mendoza 2007, sobre la base de Censos Nacionales de Población 1970, 1980, 1991 y 2001.

Entre 1970 y 2001, creció la población rural y la urbana, pero con intensidades diferentes. Pese a que la población urbana crece más rápido que la rural e incluso más rápido que la población urbana de la provincia, si se compara el peso que la población urbana tiene dentro de cada departamento, se encuentra que Lavalle es el que posee menor proporción de población urbana en 1970, 1980 y 2001. Y el segundo, en 1991.

En el año 2001, el 70% de su población es rural, mientras que sólo el 30% es urbana. Para ese mismo año censal, el 20,6% de la población provincial es rural y el 79,4% restante urbana.

#### 2.4.1.4. Composición de la población según sexo y edad

En cuanto a la composición por edad y sexo de la población de Lavalle se observa para el año 2001 la siguiente distribución.



Fuente: Alonso, V. Elaboración propia sobre la base de Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2001.

Para el último censo, el primer grupo de edad (0-14 años) representa el 36,1% de la población departamental; el segundo grupo (15-64 años) el 57,8%; y el tercero sólo el 6,1%. Con esta composición, Lavalle presenta la población más joven de Mendoza. En comparación con el resto de departamentos, es el que posee mayor proporción de jóvenes (población menor de 15 años) y el segundo con menor proporción de ancianos, después de Tupungato.

El índice de dependencia potencial es el más elevado de Mendoza. Para el año 2001, se contaban 71 individuos menores de 15 años y mayores de 64 años por cada 100 en edad productiva (15-64 años).

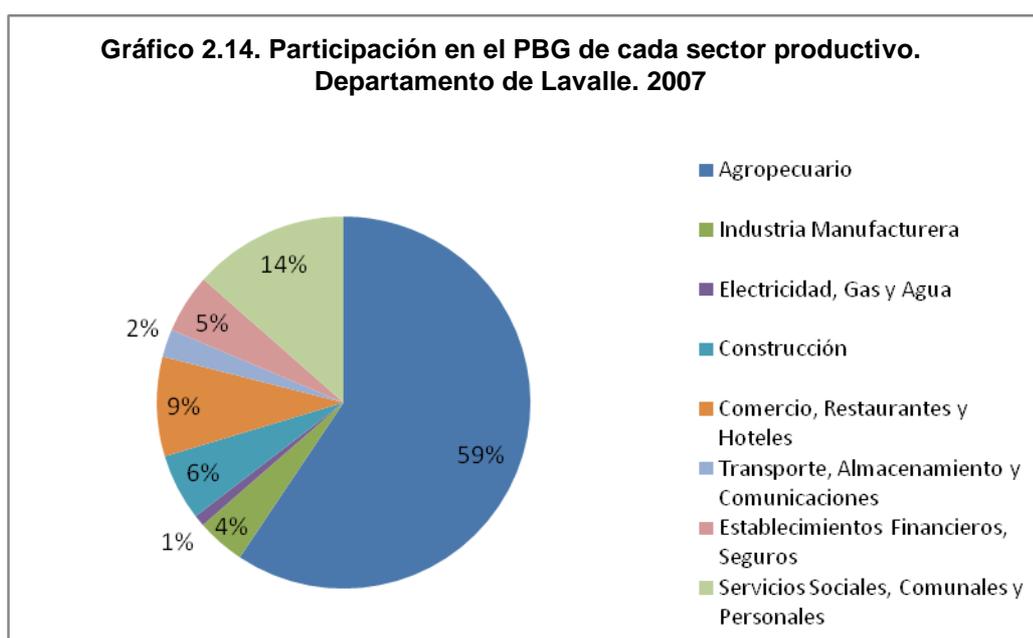
Con respecto a la distribución por sexo, en el último censo se contaban 106,2 varones por cada 100 mujeres. De esta forma, Lavalle es el segundo departamento con mayor proporción de varones, colocándose detrás de Santa Rosa.

El desequilibrio relativo que se observa en la población total, también se advierte en cada franja etaria estudiada. El índice de masculinidad es de 102,9% para el primer grupo, 107,6% para el segundo y 112,1% para el tercero. Ésta es una distribución atípica, ya que generalmente la proporción de hombres es mayor en el primer grupo de edad y el excedente inicial de los hombres se reduce progresivamente hasta que en la vejez la cantidad de mujeres supera a la de varones.

Para concluir con el análisis, se considera que las características que presenta la estructura de población de Lavalle se explican, en parte, por su composición predominantemente rural.

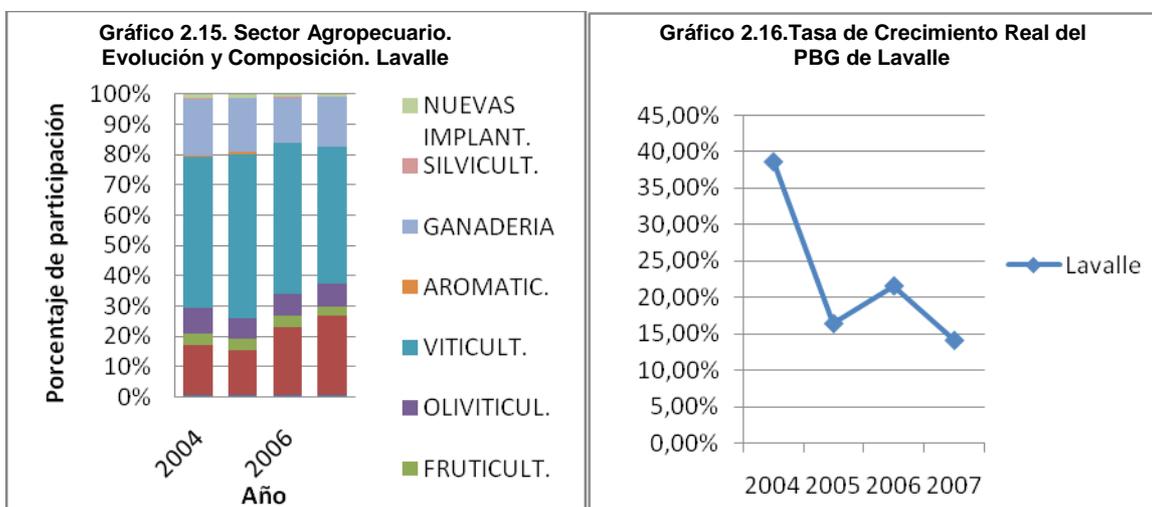
#### 2.4.2. Perfil económico-productivo

Lavalle, con un PBG de \$438.235.300 determina el 1,42% del PBG provincial y es uno de los departamentos con menor peso. La actividad económica está concentrada en el sector agropecuario, el cual representa casi el 60% de su economía. Otro rubro que también tiene peso en el departamento es el de los Servicios Sociales, Comunales y Personales, representando el 13,45% de su PBG. El sector agropecuario es por excelencia el más importante en su economía, registrándose un aumento de 20 puntos entre el 2002 y el 2007 y niveles cercanos al 70% en el 2004. En este departamento al igual que en La Paz, la industria manufacturera presentó en 2002 una abrupta caída en su contribución a la economía, momento en el que alcanzaba el 30%, descendiendo a casi 0% desde el 2003 hasta 2006, año a partir del cual comienza a observarse una lenta recuperación.



Fuente: Dirección de Estadísticas e Investigaciones Económicas, Mendoza.

En cuanto al Sector Agropecuario, la vitivinicultura es y ha sido por excelencia la de mayor peso, mostrándose una pequeña disminución de su participación; la misma pasó de 49,6% en 2004 a 45,5% en 2007. En contrapartida, hubo un aumento del peso del cultivo de hortalizas y legumbres, pasando de 16% a 26% en igual periodo.



Fuente: DEIE, Mendoza.

Fuente: Frigolé, P. y Paris, M., Elaboración propia en base a datos de la DEIE, Mendoza.

La economía del departamento creció a una tasa nominal del 204,2%, durante el periodo 2003-2007, pero al ser deflactada por la incidencia de la variación de los precios en dicho lapso, se reduce el crecimiento real del producto al 123,8%, equivalente al 22,31% interanual.

## 2.5. Departamento de Malargüe

### 2.5.1. Perfil socio-demográfico

#### 2.5.1.1. Ubicación geográfica

Malargüe se encuentra situado al suroeste de la Provincia de Mendoza, limita al norte con San Rafael, al oeste con la República de Chile, al este con San Rafael y la Provincia de La Pampa y al sur con la Provincia de Neuquén.

#### 2.5.1.2. Tamaño y evolución de la población

Según los datos del Censo de Población, Hogares y Viviendas del año 2001, la población de Malargüe es de 23.020 habitantes. Con este tamaño su población representa el 1,46% del total de Mendoza. Se estima que, en el año 2009 la población del departamento asciende a 24.260 habitantes<sup>11</sup>.

Con el fin de observar el tamaño y la evolución de su población en los últimos años, se exhibe la siguiente tabla

<sup>11</sup> INDEC 2004. Programa de Análisis Demográfico. Proyección departamental por el método de incrementos relativos que se ajusta a la proyección del total de provincia.

**Tabla 2.14. Tamaño y ritmo de crecimiento de la población total del Departamento de Malargüe, del Gran Mendoza y de la Provincia de Mendoza. Años 1970, 1980, 1991 y 2001.**

		Mendoza	Gran Mendoza	Malargüe
Población	1970	973.075	572.690	11.427
	1980	1.196.228	723.229	16.625
	1991	1.412.481	884.940	21.743
	2001	1.579.671	986.361	23.020
Tasa de crecimiento medio anual ‰	1970/80	20,7	23,2	38,0
	1980/1991	16,7	18,3	27,0
	1991/2001	10,6	10,8	5,4
Variación relativa %	1970/80	22,9	26,3	45,5
	1980/1991	18,1	22,3	30,8
	1991/2001	11,8	11,5	5,9

Fuente: DEIE Situación y Evolución Social Mendoza 2007, sobre la base de Censos Nacionales de Población 1970, 1980, 1991 y 2001.

La cantidad de habitantes de Malargüe asciende entre cada censo, pero el ritmo de crecimiento se desacelera paulatinamente. En los dos primeros periodos se observa un ritmo elevado de crecimiento, que disminuye en el último periodo. Malargüe tiene entre 1970 y 1980 la tasa de crecimiento medio anual (TCMA) más elevada de la provincia (38‰) y entre 1980 y 1991 el valor de esta tasa (27‰) ocupa el segundo lugar, luego de la TCMA del Tupungato. Contrasta con esta tendencia, la TCMA del último periodo (5,4‰), la cual se ubica por debajo de la tasa provincial (10,6‰).

### 2.5.1.3. Distribución espacial de la población

La población de Malargüe representa apenas el 1,46% de la población de Mendoza, según datos de 2001. Con este porcentaje es la tercera población departamental con menor participación porcentual sobre el total provincial.

A su vez, Malargüe alcanza, en el 2001, la densidad poblacional más baja de toda la provincia: 0,61 habitantes por km<sup>2</sup>.

En cuanto a la distribución de la población, Villa Malargüe concentra casi la totalidad de la población departamental (88,3%). Siguen Agua Escondida con 4,8%, Río Grande con 4% y Río Barrancas con 2,9% restante de población.

Villa Malargüe es el distrito que posee mayor densidad poblacional. Pero, cabe destacar que, a diferencia del resto de los departamentos de Mendoza, todos los distritos de Malargüe presentan una baja densidad de población.

**Tabla 2.15. Población total, superficie y densidad poblacional según distrito. Departamento de Malargüe. Provincia de Mendoza. Año 2001.**

Distritos	Población	Superficie km <sup>2</sup>	Densidad poblacional hab/km <sup>2</sup>
Agua Escondida	1.113	17.788,90	0,1
Río Barrancas	655	5.972,40	0,1
Río Grande	916	7.255,40	0,1
Villa Malargüe	20.336	10.072	2

Fuente: Alonso, V. Elaboración propia sobre la base información proporcionada por la DEIE.

**Mapa 2.4. DEPARTAMENTO DE MALARGÜE**



Fuente: Subsecretaría de Medio Ambiente. Gobierno de Mendoza.

Las próximas tablas permiten examinar la distribución rural-urbana de la población.

**Tabla 2.16. Tamaño y ritmo de crecimiento de la población rural del Departamento de Malargüe, del Gran Mendoza y de la Provincia de Mendoza. Años 1970, 1980, 1991 y 2001**

		Mendoza	Gran Mendoza	Malargüe
Población	1970	332.154	92.014	5.965
	1980	371.798	110.452	7.076
	1991	312.955	90.569	6.399
	2001	323.897	95.871	4.880
Variación relativa %	1970/80	11,9	20	18,6
	1980/1991	-15,8	-18	-9,6
	1991/2001	3,5	5,8	-23,7

Fuente: DEIE Situación y Evolución Social Mendoza 2007, sobre la base de Censos Nacionales de Población 1970, 1980, 1991 y 2001.

Tabla 2.17. Tamaño y ritmo de crecimiento de la población urbana del Departamento de Malargüe, del Gran Mendoza y de la Provincia de Mendoza. Años 1970, 1980, 1991 y 2001

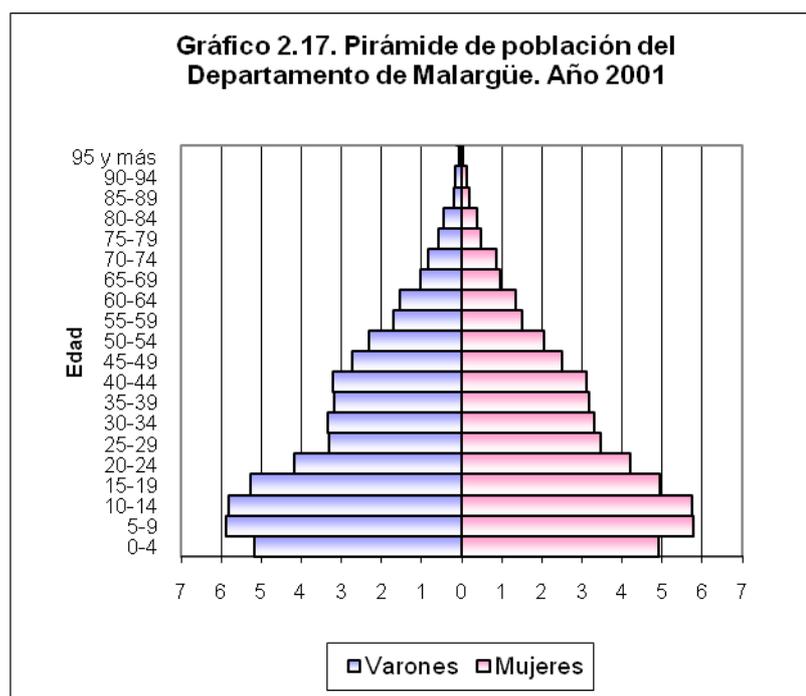
		Mendoza	Gran Mendoza	Malargüe
Población	1970	332.154	480.676	5.462
	1980	371.798	612.777	9.549
	1991	312.955	794.371	15.344
	2001	323.897	889.081	18.077
Variación relativa %	1970/80	11,9	27,5	74,8
	1980/1991	-15,8	29,6	60,7
	1991/2001	3,5	11,9	17,8

Fuente: DEIE Situación y Evolución Social Mendoza 2007, sobre la base de Censos Nacionales de Población 1970, 1980, 1991 y 2001.

La población rural aumentó entre 1970 y 1980, pero en los periodos posteriores se produjo un proceso de reducción de la misma. Por su parte, la población urbana mantuvo su crecimiento durante los tres periodos intercensales. Si se analiza la distribución, se observan los cambios en el peso relativo de cada población en los periodos analizados. Mientras para 1970 la proporción de ambas poblaciones era similar, a fines del último periodo intercensal el 79% de la población es urbana y el 21% restante rural. De esta forma, Malargüe pasa a ser el sexto departamento con mayor proporción de población urbana.

#### 2.5.1.4. Composición de la población según sexo y edad

En cuanto a la estructura de la población se advierte la siguiente distribución.



Fuente: Alonso, V. Elaboración propia sobre la base de Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2001.

En el año 2001, la distribución de la población por edades se presenta de la siguiente forma: el grupo etario que va de 0 a 14 años representa el 33,3%; el grupo de 15 a 64 años, el 60,4%; y el de 65 años y más, el 6,3%. Esta estructura de población es una de las más jóvenes de la provincia. Según el último censo, Malargüe es el cuarto departamento con mayor proporción de jóvenes (población menor de 15 años) y tercero con menor proporción de ancianos (población de 65 años y más).

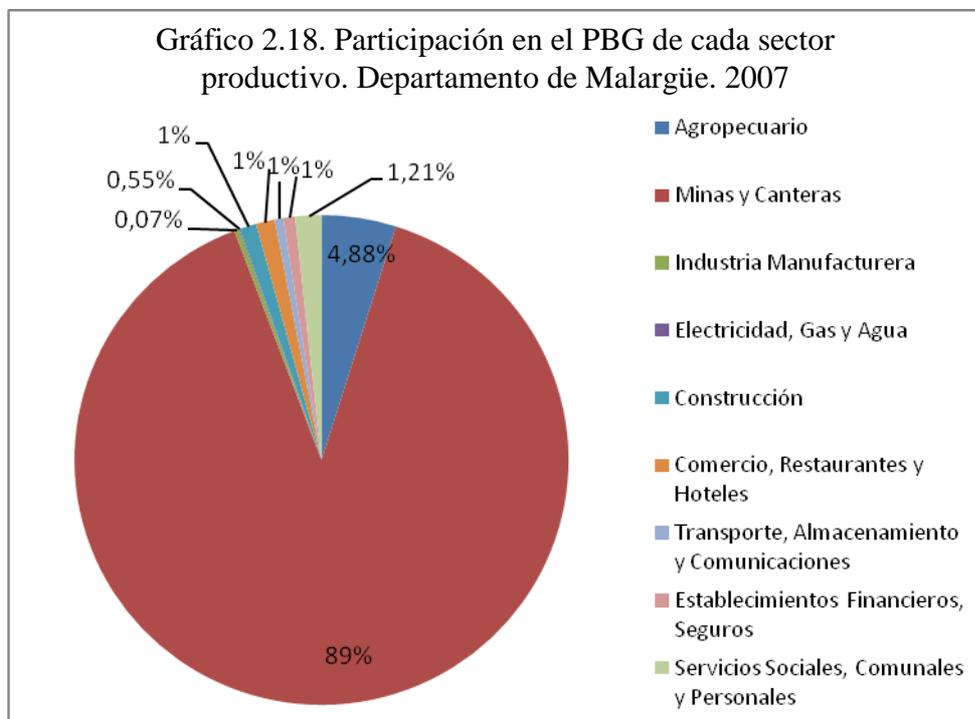
El índice de dependencia potencial (65,7%) es mayor al valor que adopta el índice provincial (62,4%) para ese momento.

Con respecto a la composición por sexo, el índice de masculinidad total es el cuarto más elevado de Mendoza. Para el año 2001, se cuenta 103,9 hombres por cada 100 mujeres.

Este desequilibrio a favor del sexo masculino se advierte en los tres grupos de edad considerados. Mientras el índice de masculinidad del primer grupo es igual a 102,8%, el índice de segundo es igual a 103,9% y el del tercero es igual a 108,7%.

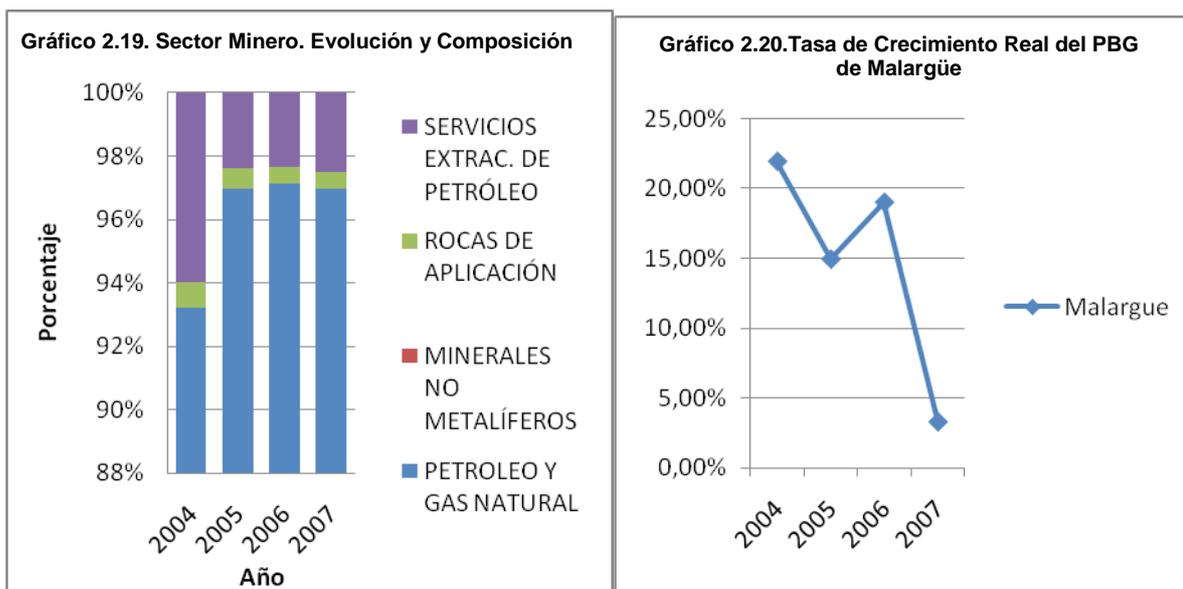
### 2.5.2. Perfil económico-productivo

Malargüe, con un ingreso total de \$4.134.231.660, aporta el 13,37% del PBG provincial. La actividad económica en este departamento está fuertemente centralizada en torno a la explotación de minas y canteras, cuya participación asciende al 89% del producto. La preponderancia de esta actividad en la economía departamental es un fenómeno que no sorprende dadas las características de la región, y es además constante y estable a lo largo del tiempo, con una participación que desde el 2001 supera el 85% y que en la actualidad se encuentra en el 89%.



Fuente: Dirección de Estadísticas e Investigaciones Económicas, Mendoza.

La minería departamental se centra al igual que en los otros departamentos en que se practica esta actividad, en el petróleo y el gas natural, representando desde el 2005 más del 96% de los ingresos totales del departamento. Pero a diferencia de los restantes departamentos, los servicios de extracción del petróleo no han desaparecido, aunque sí han disminuido su participación.



Fuente: DEIE, Mendoza.

Fuente: Frigolé, P. y Paris, M., Elaboración propia en

base a datos de la DEIE, Mendoza.

La economía del departamento creció a una tasa nominal del 139%, durante el periodo 2003-2007, pero al ser deflactada por la incidencia de la variación de los precios en dicho lapso, se reduce el crecimiento real del producto al 72.4%, equivalente al 14.6% interanual.

## 2.6. Departamento de Rivadavia

### 2.6.1. Perfil socio-demográfico

#### 2.6.1.1. Ubicación geográfica

Rivadavia se encuentra situado en la zona este de la Provincia de Mendoza. Este departamento limita al norte con Junín, al oeste con Luján de Cuyo y Tupungato, al sur con San Carlos y al este con Santa Rosa.

#### 2.6.1.2. Tamaño y evolución de la población

Según los datos registrados en el Censo de Población, Hogares y Viviendas del año 2001, Rivadavia registraba 52.567 habitantes y su población representaba el 3,33% de la población total de Mendoza. Para el año 2009, se estima que la cantidad de habitantes del departamento asciende a 57.170<sup>12</sup>.

En cuanto a la evolución de la población, como se puede observar en el cuadro que se presenta seguidamente, Rivadavia experimenta un incremento paulatino de su población entre 1970 y 2001 y su tasa de crecimiento medio anual no supera, en ninguno de los periodos intercensales a la tasa de la provincia.

**Tabla 2.18. Tamaño y ritmo de crecimiento de la población total del Departamento de Rivadavia, del Gran Mendoza y de la Provincia de Mendoza. Años 1970, 1980, 1991 y 2001.**

<sup>12</sup> INDEC 2004. Programa de Análisis Demográfico. Proyección departamental por el método de incrementos relativos que se ajusta a la proyección del total de provincia.

		Mendoza	Gran Mendoza	Rivadavia
Población	1970	973.075	572.690	37.369
	1980	1.196.228	723.229	42.907
	1991	1.412.481	884.940	47.033
	2001	1.579.671	986.361	52.567
Tasa de crecimiento medio anual ‰	1970/80	20,7	23,2	13,8
	1980/1991	16,7	18,3	9,2
	1991/2001	10,6	10,8	10,6
Variación relativa %	1970/80	22,9	26,3	14,8
	1980/1991	18,1	22,3	9,6
	1991/2001	11,8	11,5	11,8

Fuente: DEIE Situación y Evolución Social Mendoza 2007, sobre la base de Censos Nacionales de Población 1970, 1980, 1991 y 2001.

### 2.6.1.3. Distribución espacial de la población

Rivadavia, posee una baja participación porcentual sobre el total de la población provincial, según datos de 2001, su población representa el 3,33%.

Para ese mismo año, Rivadavia registra 24,6 habitantes por km<sup>2</sup>. De este modo, su densidad poblacional se ubica por encima de la provincial (10,6 habitantes por km<sup>2</sup>) y es el tercer departamento de las afueras del Gran Mendoza con mayor densidad.

Con respecto a la distribución de la población, la población se concentra en el norte de Rivadavia, donde se sitúan once de sus trece distritos que aglutinan el 99,2% de la población departamental en el 18,4% del territorio. Los distritos más densamente poblados, todos limítrofes con Junín, son Ciudad Medrano, Mundo Nuevo, Los Árboles y Santa María del Oro.

Por su parte, en el sur se encuentran los distritos menos densamente poblados. Los Huarpes y San Isidro registran tan sólo el 0,8% de la población departamental en sus territorios que abarcan el 81,6% de la superficie departamental.

La siguiente tabla permite profundizar en el análisis anteriormente expuesto.

**Tabla 2.19. Población total, superficie y densidad poblacional según distrito. Departamento de Rivadavia. Provincia de Mendoza. Año 2001.**

Distritos	Población	Superficie km <sup>2</sup>	Densidad poblacional hab/km <sup>2</sup>
Andrade	1.041	29,8	34,9
Ciudad	29.379	34,2	859
El Mirador	2.419	49,3	49,1
La Central	2.609	70,2	37,2
La Libertad	2.438	35,6	68,5
La Reducción	1.844	35,3	52,2
Los Árboles	1.249	9,5	131,5
Los Campamentos	5.832	92,3	63,2
Los Huarpes	264	746,4	0,4
Medrano	2.075	7,6	273
Mundo Nuevo	679	3,5	194
San Isidro	170	978,1	0,2
Santa María de Oro	2.568	21,4	120

Fuente: Alonso, V. Elaboración propia sobre la base información proporcionada por la DEIE.

**Mapa 2.5. DEPARTAMENTO DE RIVADAVIA**



Fuente: Subsecretaría de Medio Ambiente. Gobierno de Mendoza.

Las siguientes tablas permiten examinar la distribución rural-urbana de la población.

Tabla 2.20. Tamaño y ritmo de crecimiento de la población rural del Departamento de Rivadavia, del Gran Mendoza y de la Provincia de Mendoza. Años 1970, 1980, 1991 y 2001

		Mendoza	Gran Mendoza	Rivadavia
Población	1970	332.154	92.014	24.297
	1980	371.798	110.452	28.006
	1991	312.955	90.569	23.737
	2001	323.897	95.871	23.851
Variación relativa %	1970/80	11,9	20	15,3
	1980/1991	-15,8	-18	-15,2
	1991/2001	3,5	5,8	0,5

Fuente: DEIE Situación y Evolución Social Mendoza 2007, sobre la base de Censos Nacionales de Población 1970, 1980, 1991 y 2001.

Tabla 2.21. Tamaño y ritmo de crecimiento de la población urbana del Departamento de Rivadavia, del Gran Mendoza y de la Provincia de Mendoza. Años 1970, 1980, 1991 y 2001

		Mendoza	Gran Mendoza	Rivadavia
Población	1970	332.154	480.676	13.072
	1980	371.798	612.777	14.901
	1991	312.955	794.371	23.296
	2001	323.897	889.081	28.540
Variación relativa %	1970/80	11,9	27,5	14,0
	1980/1991	-15,8	29,6	56,3
	1991/2001	3,5	11,9	22,5

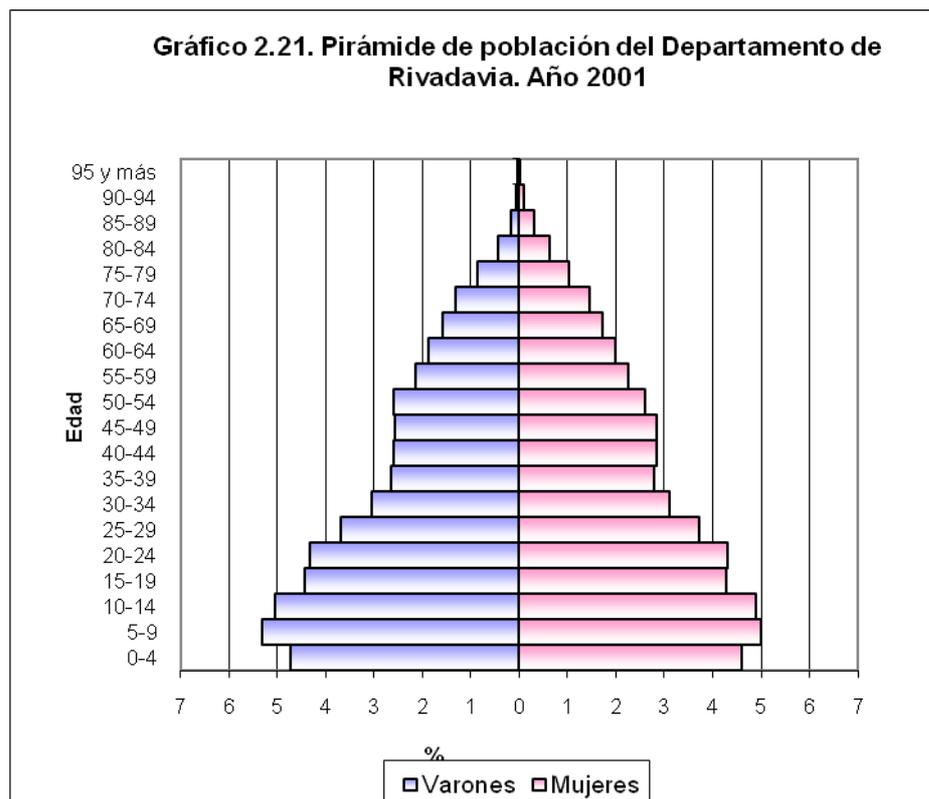
Fuente: DEIE Situación y Evolución Social Mendoza 2007, sobre la base de Censos Nacionales de Población 1970, 1980, 1991 y 2001.

La población rural crece durante el primer periodo, disminuye en el segundo y prácticamente no varía entre 1991 y 2001. Para este último año el tamaño de la población rural no alcanza al de 1970. Por su parte, la población urbana crece entre cada censo. Para el año 2001 la población urbana duplica a la registrada en 1970.

Como resultado de estas dinámicas, si bien Rivadavia deja de ser un departamento predominantemente rural, para el año 2001 el porcentaje de población urbana (54,4%) es significativamente inferior al porcentaje provincial (79,4%).

#### 2.6.1.4. Composición de la población según sexo y edad

En cuanto a la estructura de la población de Rivadavia se observa para el año 2001 la siguiente distribución.



Fuente: Alonso, V. Elaboración propia sobre la base de Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2001.

El grupo que comprende a las personas entre 0 y 14 años representa en el año 2001 el 29,6%; el grupo etario que va desde 15 a 64 años 60,7%; mientras que la población de Rivadavia de 65 años o más representa tan sólo el 9,7%. De esta forma, Rivadavia presenta una estructura de población envejecida. En el último censo, es el quinto departamento con mayor proporción de ancianos (personas mayores a 64 años) y posee una proporción de población joven (personas menores a 15 años) similar a la provincial (29%).

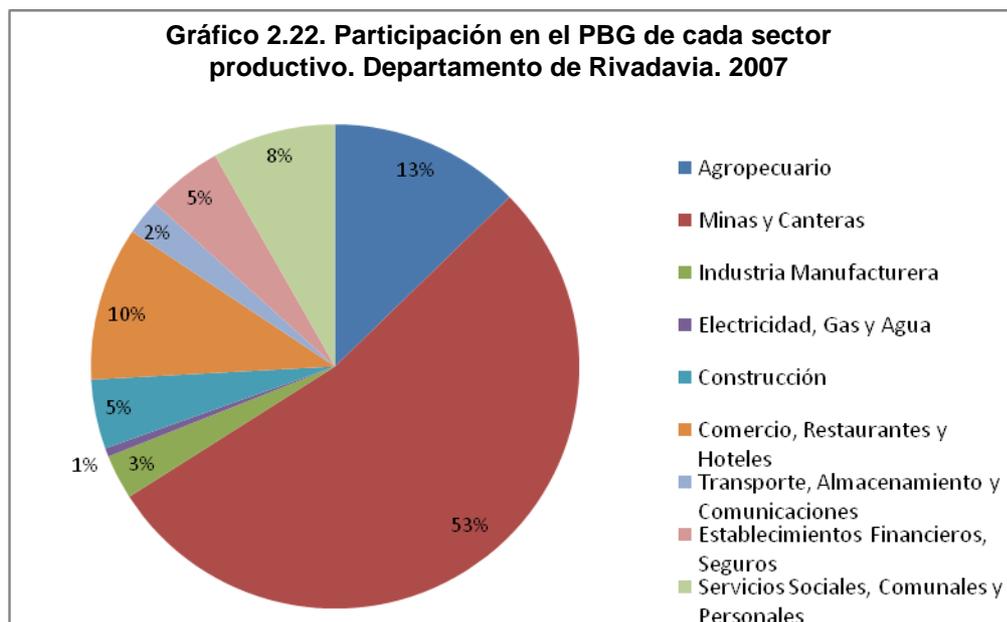
El índice de dependencia potencial del departamento (64,7%) es superior al índice de Mendoza (62,4%). Con respecto a la composición por sexo, en el año 2001 el índice de masculinidad de Rivadavia es igual a 97,9% y mayor que el de Mendoza (94,9%).

Si se observa la distribución por sexo según grupos de edad, el excedente numérico inicial de los hombres desaparece en el segundo grupo etario y en los últimos dos grupos el número de mujeres excede al de hombres. Para el año 2001, el índice de masculinidad adopta los siguientes valores: 104,1% para el primer grupo etario, 97,3% para el segundo y 84,1% para el tercero.

### 2.6.2. Perfil económico-productivo

Rivadavia, a pesar de ser la unidad geográfica del este de Mendoza con mayor peso en el PBG provincial, representa apenas el 4,28 %. Su PBG es de \$ 1.323.434.800. La mayor actividad está concentrada en la minería, que participa en el 53,28% de la producción total del departamento. El sector minero, presenta un comportamiento favorable en lo que a su peso dentro de la economía de Rivadavia respecta, oscilando desde el 2002, entre el 50% y el 60%. La economía de este departamento

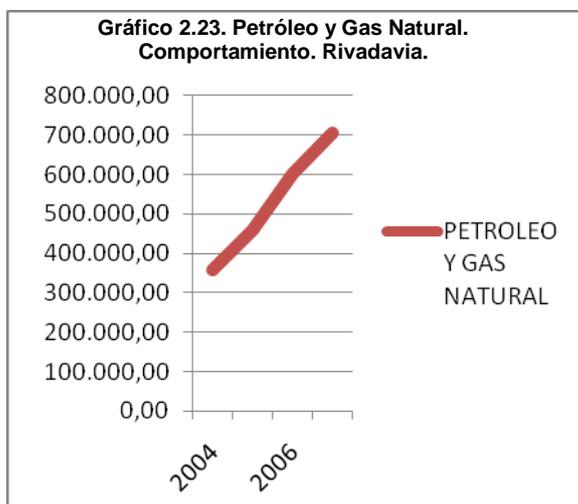
no muestra cambios abruptos en cuanto a su composición y participación de los distintos sectores.



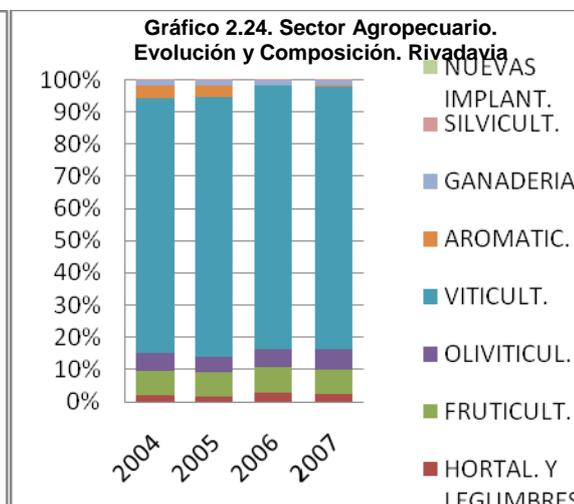
Fuente: Dirección de Estadísticas e Investigaciones Económicas, Mendoza.

El sector de Minas y Canteras está relacionado con la extracción de gas y petróleo y los servicios a tal efecto, de minerales metalíferos y no metalíferos y rocas de aplicación. En el departamento de Rivadavia, dentro de este grupo, la actividad está relacionada exclusivamente a la extracción de gas y petróleo y hubo un importante y exponencial crecimiento en el periodo comprendido entre 2004 y 2007, aumentando un 96% los ingresos derivados en términos nominales. Por otro lado, la participación de este sector en la economía departamental se mantuvo constante, aumentando sólo un punto porcentual en el mismo período, pasando del 52% al 53%.

Otra actividad de relevancia es la relacionada al sector agropecuario que está principalmente basada en la explotación vitivinícola del área. Entre los años 2004 y 2007 su participación en el sector aumentó un 2%, pasando del 79% al 81%.

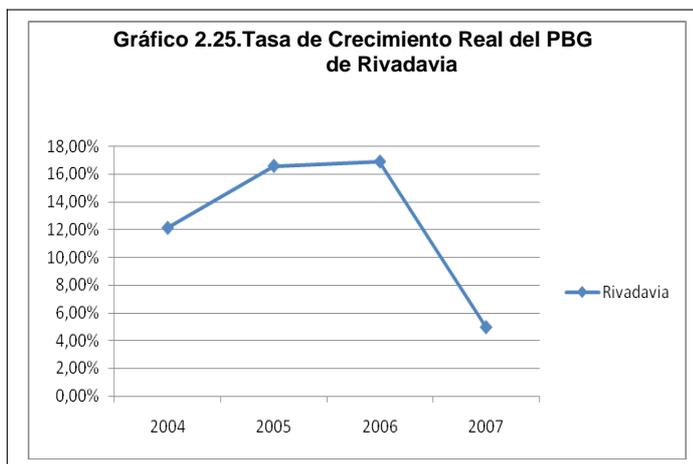


Fuente: DEIE, Mendoza.



Fuente: DEIE, Mendoza.

La economía del departamento creció a una tasa nominal del 122,59%, durante el periodo 2003-2007, pero al ser deflactada por la incidencia de la variación de los precios en dicho lapso, se reduce el crecimiento real del producto al 60,3%, equivalente al 12,53% interanual.



Fuente: Frigolé, P. y Paris, M., Elaboración propia en base a datos de la DEIE, Mendoza.

## 2.7. Departamento de San Carlos

### 2.7.1. Perfil socio-demográfico

#### 2.7.1.1. Ubicación geográfica

San Carlos se encuentra situado en el centro-oeste de la Provincia de Mendoza y pertenece, junto con Tunuyán y Tupungato, a la región denominada Valle de Uco. Este departamento limita al norte con Tunuyán y Rivadavia, al sur con San Rafael, al este con Santa Rosa y al oeste con la República de Chile.

#### 2.7.1.2. Tamaño y evolución de la población

Según datos censales, en 2001 la población de San Carlos era de 28.341 habitantes. Esta cifra representa sólo el 1,79% de la población de Mendoza. Se estima que, para el año 2009, la cantidad de habitantes del departamento asciende a 31.690<sup>13</sup>.

El próximo cuadro muestra datos la evolución de la población de San Carlos.

<sup>13</sup> INDEC 2004. Programa de Análisis Demográfico. Proyección departamental por el método de incrementos relativos que se ajusta a la proyección del total de provincia.

**Tabla 2.22. Tamaño y ritmo de crecimiento de la población total del Departamento de San Carlos, del Gran Mendoza y de la Provincia de Mendoza. Años 1970, 1980, 1991 y 2001.**

		Mendoza	Gran Mendoza	San Carlos
Población	1970	973.075	572.690	19.742
	1980	1.196.228	723.229	21.207
	1991	1.412.481	884.940	24.140
	2001	1.579.671	986.361	28.341
Tasa de crecimiento medio anual ‰	1970/80	20,7	23,2	7,1
	1980/1991	16,7	18,3	13,0
	1991/2001	10,6	10,8	15,3
Variación relativa %	1970/80	22,9	26,3	7,4
	1980/1991	18,1	22,3	13,8
	1991/2001	11,8	11,5	17,4

Fuente: DEIE Situación y Evolución Social Mendoza 2007, sobre la base de Censos Nacionales de Población 1970, 1980, 1991 y 2001.

Entre cada censo se produce un leve aumento del total de habitantes. A su vez, el ritmo de crecimiento de la población se acelera en cada periodo intercensal y sólo en el último periodo (1991-2001) la tasa de crecimiento medio anual del departamento (15,3‰) supera a la tasa de la provincia (10,6‰). Para el primer y segundo periodo San Carlos crece a un ritmo bajo en relación al resto de departamentos.

### 2.7.1.3. Distribución espacial de la población

En el año 2001, la población de San Carlos significaba apenas el 1,79% de la población provincial, el cuarto departamento con menor participación porcentual.

A su vez, es uno de los departamentos con menor densidad poblacional. Para el 2001, contaba con apenas 2,4 habitantes por km<sup>2</sup>, cifra sensiblemente inferior a la provincial (10,6 hab./ por km<sup>2</sup>).

En cuanto a la distribución de la población, en el norte de San Carlos Ciudad, La Consulta y Eugenio Bustos concentran el 84,3% de habitantes. Dentro este grupo, La Consulta y Eugenio Bustos son los distritos más densamente poblados, 49,8 y 47,3 habitantes por km<sup>2</sup> respectivamente.

**Tabla 2.23. Población total, superficie y densidad poblacional según distrito. Departamento de San Carlos. Provincia de Mendoza. Año 2001.**

Distritos	Población	Superficie km <sup>2</sup>	Densidad poblacional hab/km <sup>2</sup>
Ciudad	9.441	2.380,70	4
Chilecito	2.137	1272,1	1,7
Eugenio Bustos	4.146	87,6	47,3
La Consulta	10.303	206,90	49,8
Pareditas	2.314	7.591,70	0,3

Fuente: Alonso, V. Elaboración propia sobre la base información proporcionada por la DEIE.

### Mapa 2.6. DEPARTAMENTO DE SAN CARLOS



Fuente: Subsecretaría de Medio Ambiente. Gobierno de Mendoza.

Las siguientes tablas contienen información que permite analizar la distribución rural-urbana de la población y su evolución.

Tabla 2.24. Tamaño y ritmo de crecimiento de la población rural del Departamento de San Carlos, del Gran Mendoza y de la Provincia de Mendoza. Años 1970, 1980, 1991 y 2001

		Mendoza	Gran Mendoza	San Carlos
Población	1970	332.154	92.014	17.064
	1980	371.798	110.452	18.035
	1991	312.955	90.569	11.875
	2001	323.897	95.871	13.752
Variación relativa %	1970/80	11,9	20	5,7
	1980/1991	-15,8	-18	-34,2
	1991/2001	3,5	5,8	15,8

Fuente: DEIE Situación y Evolución Social Mendoza 2007, sobre la base de Censos Nacionales de Población 1970, 1980, 1991 y 2001.

Tabla 2.25. Tamaño y ritmo de crecimiento de la población urbana del Departamento de San Carlos, del Gran Mendoza y de la Provincia de Mendoza. Años 1970, 1980, 1991 y 2001

		Mendoza	Gran Mendoza	San Carlos
Población	1970	332.154	480.676	2.678
	1980	371.798	612.777	3.172
	1991	312.955	794.371	12.265
	2001	323.897	889.081	14.589
Variación relativa %	1970/80	11,9	27,5	18,4
	1980/1991	-15,8	29,6	286,7
	1991/2001	3,5	11,9	18,9

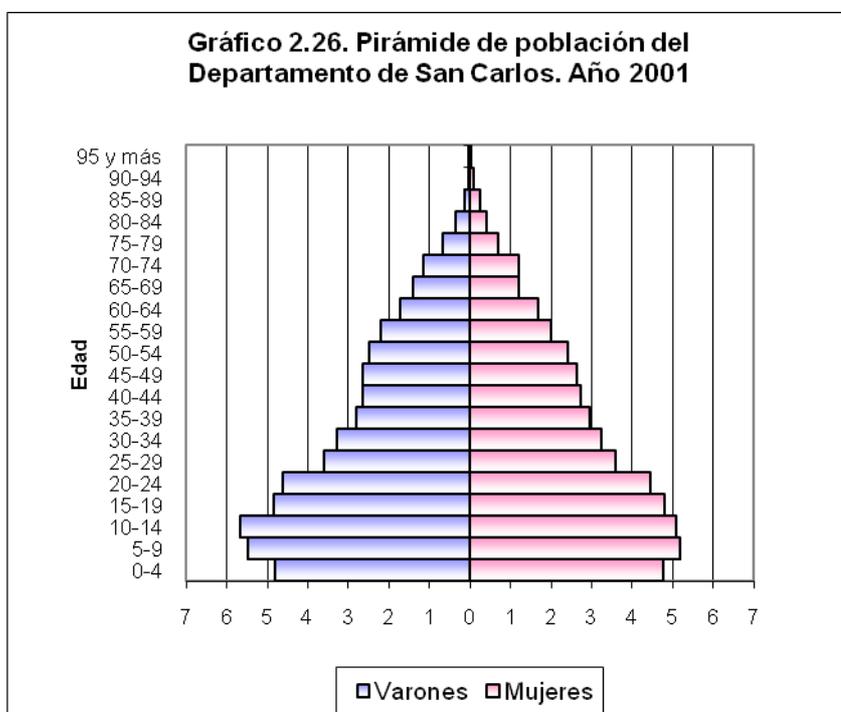
Fuente: DEIE Situación y Evolución Social Mendoza 2007, sobre la base de Censos Nacionales de Población 1970, 1980, 1991 y 2001.

Mientras la población rural aumenta entre 1970-1980 y entre 1991-2001, la población urbana aumenta durante los tres periodos intercensales. En el segundo periodo parece producirse un importante proceso de concentración, ya que la población rural disminuye un 34,2% y la urbana crece casi tres veces más respecto a la registrada a comienzos del periodo.

Como producto de las tendencias que se han detallado, San Carlos deja de tener una población eminentemente rural, aunque sigue siendo uno de los departamentos donde la población rural tiene mayor peso. Para el año 2001, sólo el 51,5% de su población es urbana, siendo que el 79,4% de la población de Mendoza es urbana.

#### 2.7.1.4. Composición de la población según sexo y edad

La estructura de la población de San Carlos en el año 2001 se compone de la siguiente manera.



Fuente: Alonso, V. Elaboración propia sobre la base de Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2001.

El primer grupo de edad (0-14 años) representa el 31% de la población total; el segundo grupo de edad (15-64 años) el 61,3%; mientras que el tercer grupo (65 años y más), supone el 7,7%. Esta distribución denota la existencia de una estructura relativamente envejecida, aunque el porcentaje de ancianos (personas mayores a 64 años) se encuentra por debajo del valor que adopta la provincia (9,4%).

El índice de dependencia potencial (63%) se aproxima al índice que registra Mendoza (62,4%).

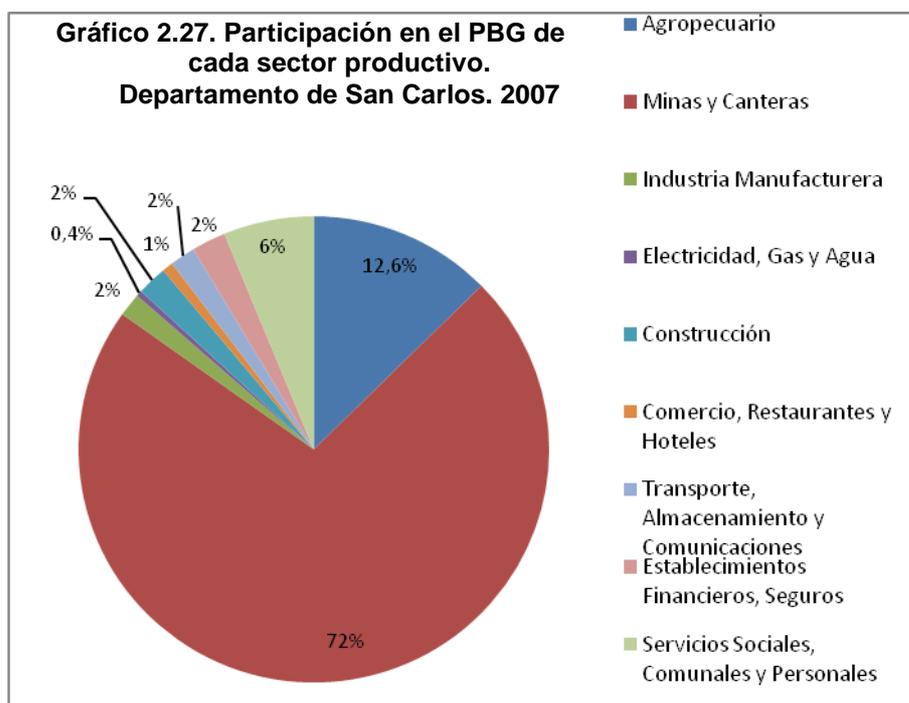
Con relación a la composición por sexo, el índice de masculinidad en el año 2001 es de 102,5%, es decir, 102,5 hombres por cada 100 mujeres. Esta cifra es superior al valor que adopta para ese momento el índice de masculinidad de Mendoza (94,9%).

Si se observa la distribución por sexo según grupo de edad, los índices de masculinidad presentan los siguientes valores: 106,2% para el primer grupo etario, 101,2% para el segundo y 98,4 para el último.

### 2.7.2. Perfil económico-productivo

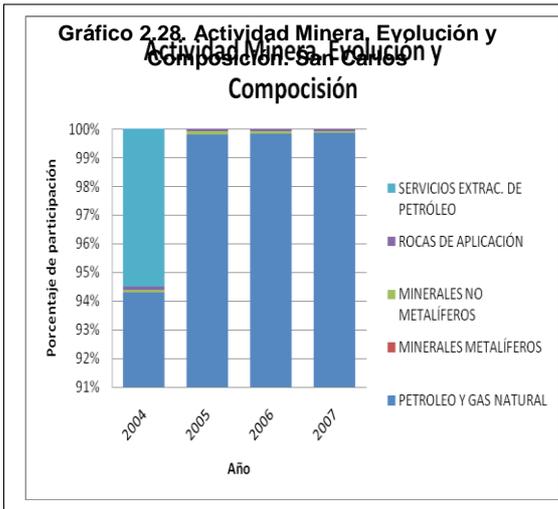
San Carlos es uno de los departamentos que menos participación tiene en la economía provincial. Su PBG asciende a \$1.072.601.700 y representa apenas el 3,47% del provincial. Es fuertemente dependiente de la minería, ya que, junto con la explotación de canteras, explica el 72% de la economía. Otro sector de relativo peso es el agropecuario, que representa el 13% del PBG.

Al igual que en otros departamentos de la provincia, es indiscutible la primacía de este sector en la economía departamental: desde comienzos del siglo XXI, se observa un peso superior al 50% en el PBG, registrándose un máximo en 2003 del 72%. Desde 2005, se observa un comportamiento estable, aunque con una leve tendencia descendente.

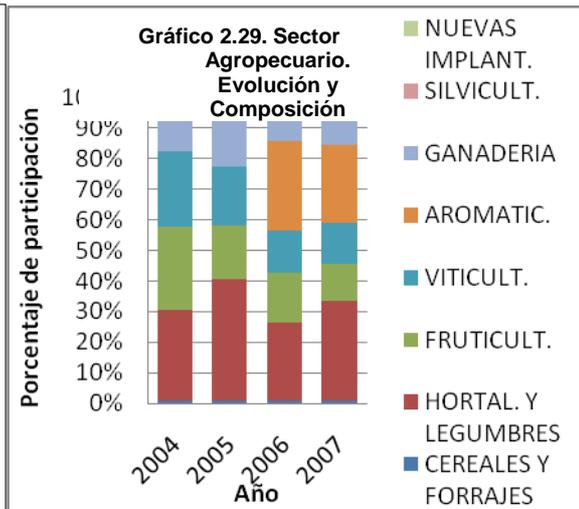


Fuente: Dirección de Estadísticas e Investigaciones Económicas, Mendoza.

En los años 2004-2005 la actividad de exploración y explotación de minas y canteras, tuvo una modificación en cuanto a su composición: hasta el 2004 el 5% de los ingresos totales provenientes de la minería tenían sus orígenes en los servicios de extracción de petróleo, pero a partir de ese año, los mismos desaparecieron, al igual que como se verá más adelante, ocurre en casi todos los departamentos en que se practica la minería, con excepción de Malargüe, en que no desaparecieron estos ingresos, pero en el que si disminuyeron.

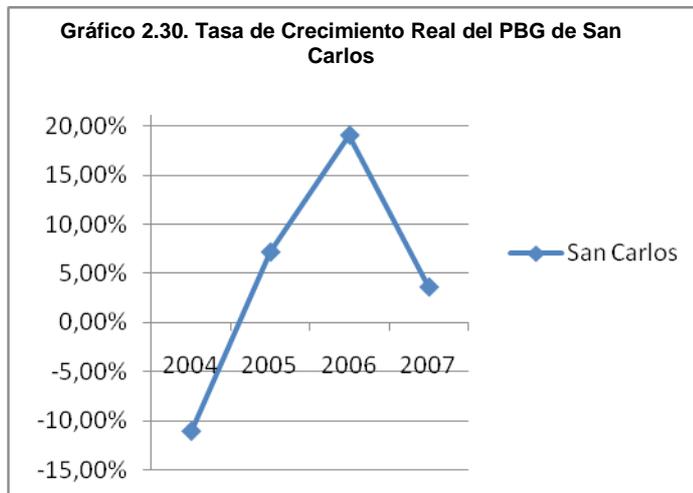


Fuente: DEIE, Mendoza.



Fuente: DEIE, Mendoza.

La economía del departamento creció a una tasa nominal del 65%, durante el periodo 2003-2007, pero al ser deflactada por la incidencia de la variación de los precios en dicho lapso, se reduce el crecimiento real de la economía al 17.5%, equivalente al 4.12% interanual.



Fuente: Frigolé, P. y Paris, M., Elaboración propia en base a datos de la DEIE, Mendoza.

## 2.8. Departamento de San Martín

### 2.8.1. Perfil socio-demográfico

#### 2.8.1.1. Ubicación geográfica

San Martín se encuentra situado en la zona este de la Provincia de Mendoza, limita al norte con Lavalle, al oeste con Lavalle y Maipú, al este con Lavalle y Santa Rosa y al sur con Santa Rosa y Junín.

### 2.8.1.2. Tamaño y evolución de la población

Según los datos censales, en 2001 la población de San Martín era igual a 108.448 habitantes y representaba el 6,87% de la población total de Mendoza. Se estima que la población departamental asciende en 2009 a 117.690 habitantes<sup>14</sup>.

La próxima tabla permite analizar la evolución de la población del departamento:

**Tabla 2.26. Tamaño y ritmo de crecimiento de la población total del Departamento de San Martín, del Gran Mendoza y de la Provincia de Mendoza. Años 1970, 1980, 1991 y 2001.**

		Mendoza	Gran Mendoza	San Martín
Población	1970	973.075	572.690	65.806
	1980	1.196.228	723.229	87.608
	1991	1.412.481	884.940	98.294
	2001	1.579.671	986.361	108.448
Tasa de crecimiento medio anual ‰	1970/80	20,7	23,2	28,9
	1980/1991	16,7	18,3	11,5
	1991/2001	10,6	10,8	9,4
Variación relativa %	1970/80	22,9	26,3	33,1
	1980/1991	18,1	22,3	12,2
	1991/2001	11,8	11,5	10,3

Fuente: DEIE Situación y Evolución Social Mendoza 2007, sobre la base de Censos Nacionales de Población 1970, 1980, 1991 y 2001.

Como se puede observar, se produce un aumento de la cantidad de población registrada para cada censo. El ritmo de este crecimiento se desacelera entre cada periodo intercensal. En comparación al resto de los departamentos, San Martín alcanza un ritmo de crecimiento elevado durante el primer periodo (1970-1980) con una tasa de crecimiento medio anual superior a la de la provincia (20,7‰) y a la de doce departamentos. En los posteriores periodos su TCMA decae y se coloca por debajo de la tasa de la provincia para esos periodos.

### 2.8.1.3. Distribución espacial de la población

San Martín es el séptimo departamento con mayor participación porcentual sobre el total provincial y el segundo con mayor participación si sólo se toman los departamentos no pertenecientes al Gran Mendoza. Según datos de 2001, la población de San Martín representa el 6,87% de la población provincial.

A su vez, es uno de los departamentos que presentan mayor densidad de población. En el año 2001, con 72 habitantes por km<sup>2</sup>, era el sexto departamento de la provincia y el segundo en las afueras del Gran Mendoza, ubicándose detrás de Junín.

En cuanto a la distribución de la población, los habitantes de San Martín se concentran en el sur del territorio, en los distritos de Palmira, Buen Orden, Alto Verde y Ciudad. Estos distritos concentran el 75,4% de la población departamental en el 10,9% del territorio de San Martín.

<sup>14</sup> INDEC 2004. Programa de Análisis Demográfico. Proyección departamental por el método de incrementos relativos que se ajusta a la proyección del total de provincia.

Para el último censo, Ciudad registra una densidad de 1.318 habitantes por km<sup>2</sup> y el 45,3% de la población departamental. Palmira posee una densidad de 412 habitantes por km<sup>2</sup> y el 22,4% de la población de San Martín. Buen Orden presenta una densidad de 192,6 habitantes por km<sup>2</sup> y su población representa el 3,3% de la población del departamento. Alto Verde registra una densidad de 95,5 habitantes por km<sup>2</sup> y el 4,4% de la población de San Martín.

Los distritos que presentan menor densidad poblacional se ubican al este del departamento y limitan con Santa Rosa. Estos son: Montecaseros (18,7 hab./ km<sup>2</sup>), Nueva California (11,3 hab./ km<sup>2</sup>) y El Divisadero (3 hab./ km<sup>2</sup>).

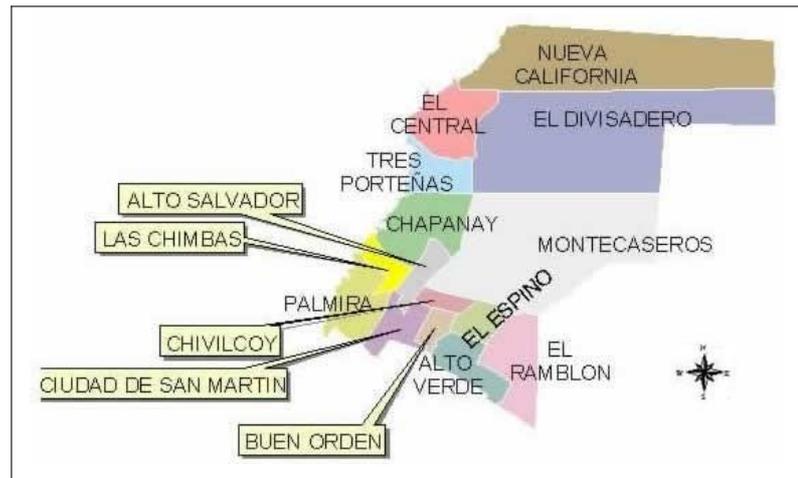
Por último, es importante mencionar que, la mayor parte de los distritos presenta una densidad poblacional superior a la de la provincia (10,6 hab./ km<sup>2</sup>).

Con el propósito de profundizar el análisis expuesto anteriormente se presenta, a continuación, la siguiente tabla.

**Tabla 2.27. Población total, superficie y densidad poblacional según distrito. Departamento de San Martín. Provincia de Mendoza. Año 2001.**

Distritos	Población	Superficie km <sup>2</sup>	Densidad poblacional hab/km <sup>2</sup>
Alto Salvador	2.102	29,2	72
Alto Verde	4.773	50	95,5
Buen Orden	3.564	18,5	192,6
Ciudad	49.163	37,3	1318
Chapanay	3.374	81,1	41,6
Chivilcoy	1.168	15,9	73,5
El Central	2.464	82,8	29,8
El Divisadero	1.197	404,7	3
El Espino	830	30	27,7
El Ramblón	2.208	66,6	33,2
Las Chimbas	1.216	29,4	41,4
Montecaseros	6.032	322,2	18,7
Nueva California	2.599	230,1	11,3
Palmira	24.265	58,9	412
Tres Porteñas	3.493	56,6	61,7

Fuente: Alonso, V. Elaboración propia sobre la base de información proporcionada por la DEIE.



Fuente: Subsecretaría de Medio Ambiente. Gobierno de Mendoza.

Seguidamente se exhiben las tablas que muestran información referente a la distribución rural-urbana de la población.

Tabla 2.28. Tamaño y ritmo de crecimiento de la población rural del Departamento de San Martín, del Gran Mendoza y de la Provincia de Mendoza. Años 1970, 1980, 1991 y 2001

		Mendoza	Gran Mendoza	San Martín
Población	1970	332.154	92.014	35.300
	1980	371.798	110.452	42.407
	1991	312.955	90.569	33.521
	2001	323.897	95.871	35.908
Variación relativa %	1970/80	11,9	20	20,1
	1980/1991	-15,8	-18	-21
	1991/2001	3,5	5,8	7,1

Fuente: DEIE Situación y Evolución Social Mendoza 2007, sobre la base de Censos Nacionales de Población 1970, 1980, 1991 y 2001.

Tabla 2.29. Tamaño y ritmo de crecimiento de la población urbana del Departamento de San Martín, del Gran Mendoza y de la Provincia de Mendoza. Años 1970, 1980, 1991 y 2001

		Mendoza	Gran Mendoza	San Martín
Población	1970	332.154	480.676	30.506
	1980	371.798	612.777	45.201
	1991	312.955	794.371	64.773
	2001	323.897	889.081	72.540
Variación relativa %	1970/80	11,9	27,5	48,2
	1980/1991	-15,8	29,6	43,3
	1991/2001	3,5	11,9	12,0

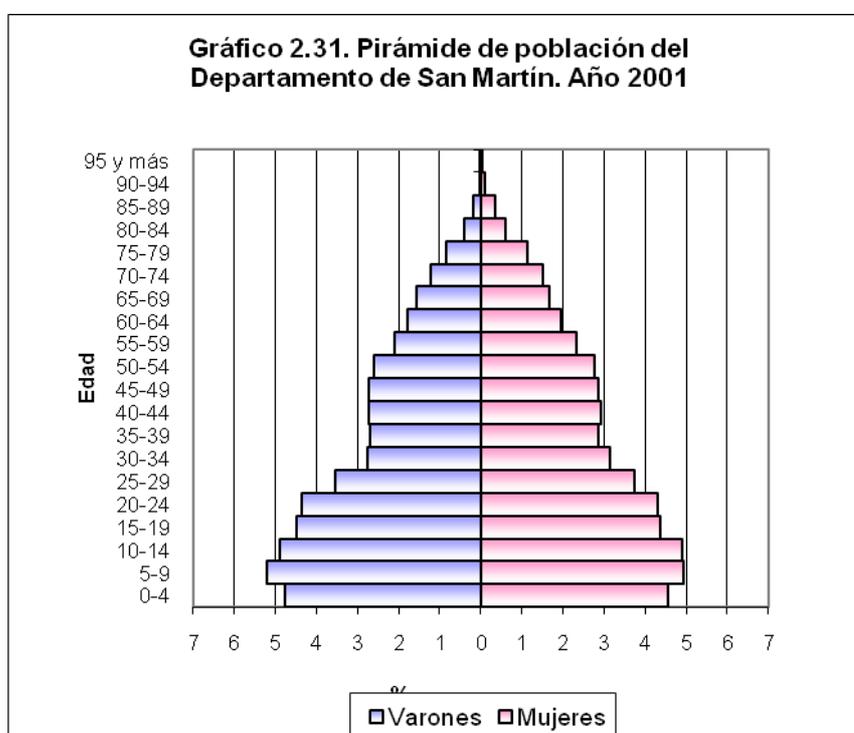
Fuente: DEIE Situación y Evolución Social Mendoza 2007, sobre la base de Censos Nacionales de Población 1970, 1980, 1991 y 2001.

Si bien la población rural aumenta durante el primer periodo intercensal, entre 1980 y 1991 vuelve casi al mismo tamaño que poseía en 1970, para registrar un leve incremento durante el periodo posterior. Mientras tanto, el tamaño de población urbana crece durante los tres periodos estudiados.

Como resultado de las tendencias expuestas, el porcentaje que representa la población urbana respecto del total de la población departamental pasa del 46,4% al 67,8% entre el primer y el último censo. Cabe mencionar que, esta última cifra se ubica por debajo del porcentaje de población urbana que para ese año tiene la provincia de Mendoza (79,4%).

#### 2.8.1.4. Composición de la población según sexo y edad

La estructura de la población de San Martín en el año 2001 se compone de la siguiente manera.



Fuente: Alonso, V. Elaboración propia sobre la base de Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2001.

El primer grupo de edad (0-14 años) representa el 29,25% de la población departamental; el segundo (15 -64 años), el 61,1%; y el tercero (65 años y más), el 9,65%. Esta distribución indica la existencia de una estructura de población envejecida. Para el año 2001, San Martín era el quinto departamento con menor proporción de jóvenes (personas menores a 15 años) y el sexto con mayor proporción de ancianos (personas mayores a 64 años).

Su índice de dependencia potencial es igual a 63% y se aproxima al índice que registra la provincia (62,4%) para el año 2001.

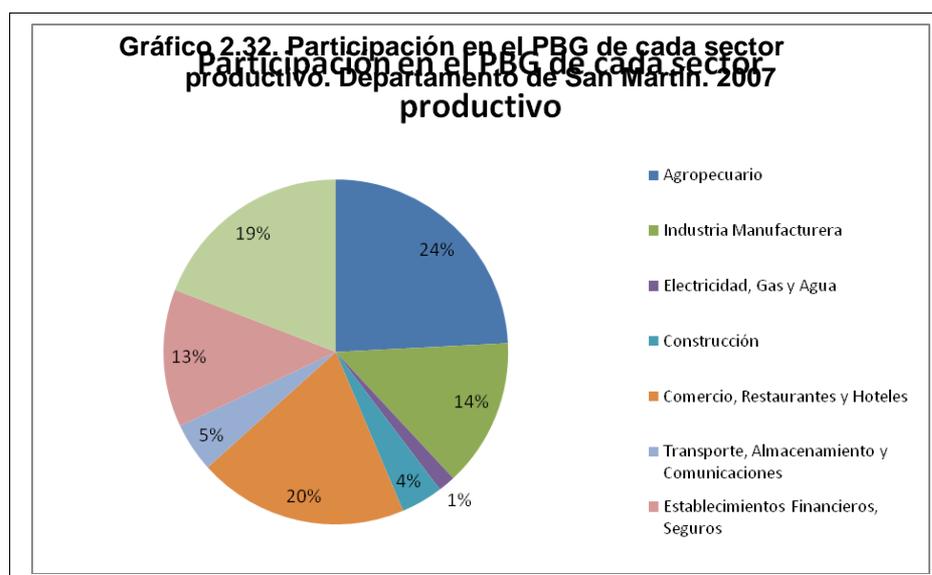
En relación a la composición por sexo, en el último censo se contaban 96 hombres por cada 100 mujeres. Esta proporción se acerca a la registrada en la provincia, 94,9 hombres por cada 100 mujeres. También el índice de masculinidad muestra un

desequilibrio en los distintos grupos etarios: para el primer grupo en el año 2001 se contaban 103,5 hombres por cada 100 mujeres, para el segundo se contaban 95,3 hombres por cada 100 mujeres; mientras que para el tercer grupo se contaban 79,4 hombres por cada 100 mujeres.

## 2.8.2. Perfil económico-productivo

San Martín junto con Rivadavia explica casi el 90% del PBG del este de Mendoza, pero sólo el 4,07% del total. La principal actividad económica realizada en ese departamento es la agropecuaria, que explica el 24% de un PBG que asciende a \$1.259.260.220. Otras actividades relevantes son la prestación de servicios sociales, comunales y personales y la industria con una participación de 19% y 14% respectivamente.

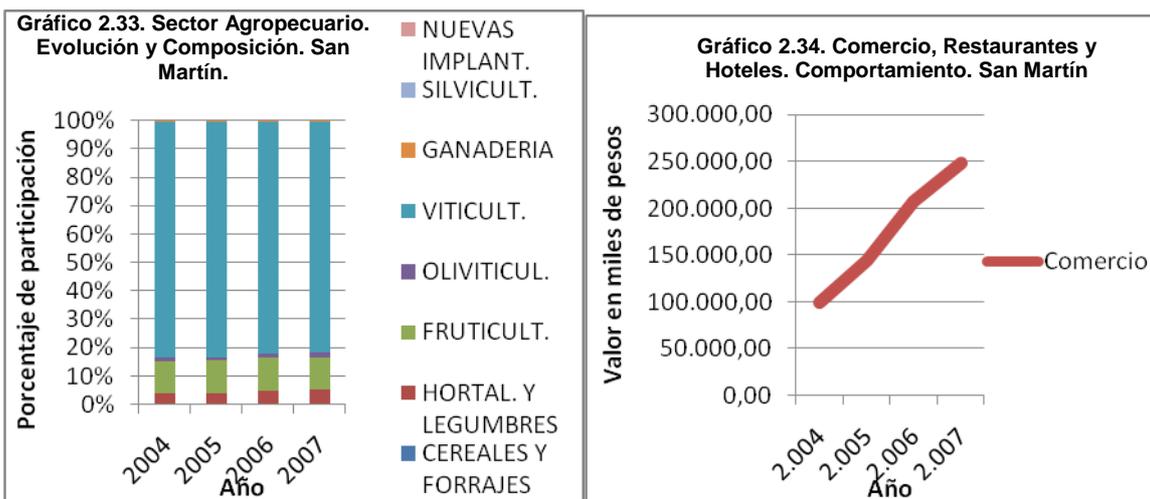
El mayor porcentaje de la economía se focaliza en la actividad agropecuaria, que es la de mayor relevancia desde el año 2002; hasta entonces el sector con mayor peso dentro de la actividad económica departamental era el del Comercio, Restaurantes y Hoteles, que está sufriendo una prolongada disminución en su participación.



Fuente: Dirección de Estadísticas e Investigaciones Económicas, Mendoza.

Dentro de la actividad agropecuaria, la de mayor relevancia para el departamento es la vitivinicultura, cuyo comportamiento es relativamente estable, presentándose una pequeña merma en el periodo 2004-2007, pasando del 81% al 83%. La misma es seguida, aunque con una importante diferencia de participación, por la fruticultura, mostrando niveles del 11% en los mismos años.

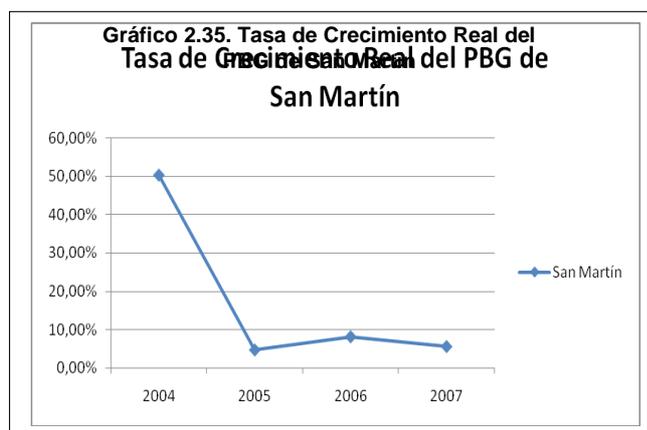
Respecto al rubro relacionado con el Comercio, Restaurantes y Hoteles, su comportamiento ha sido el más explosivo, presentando las mayores tasas de crecimiento en los años 2004 a 2007 y presentando una tasa de crecimiento para dicho periodo del 149%, pasando en términos monetarios de los \$99 millones a los \$248 millones.



Fuente: DEIE, Mendoza.

Fuente: DEIE, Mendoza.

La economía del departamento creció a una tasa nominal del 149,65%, durante el periodo 2003-2007, pero al ser deflactada por la incidencia de la variación de los precios en dicho lapso, se reduce el crecimiento real de la economía departamental al 79,3%, equivalente al 15,71% interanual.



Fuente: Frigolé, P. y Paris, M., Elaboración propia en base a datos de la DEIE, Mendoza.

## 2.9. Departamento de San Rafael

### 2.9.1. Perfil socio-demográfico

#### 2.9.1.1. Ubicación geográfica

San Rafael se encuentra situado en el sur provincial, limita al este con General Alvear y la Provincia de San Luis, al oeste con la República de Chile, al norte con San Carlos, Santa Rosa y La Paz y al sur con Malargüe y la Provincia de la Pampa.

#### 2.9.1.2. Tamaño y evolución de la población

Según datos del Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2001, la población de San Rafael era de 173.571 habitantes. Esta cifra equivalía al 11% del total provincial y posicionaba a San Rafael como el cuarto departamento más poblado

de Mendoza. Se estima que, para 2009, el departamento cuenta con 187.879 habitantes<sup>15</sup>.

Como lo indican los valores de la TCMA, el ritmo de crecimiento de la población departamental aumenta levemente entre cada periodo analizado, mientras el ritmo de crecimiento de la población provincial se desacelera. Por esto, si bien el crecimiento de la población departamental es bajo en los dos primeros periodos intercensales, en el último la TCMA (9,3‰) casi alcanza a la tasa de la provincia (10,6‰).

**Tabla 2.30. Tamaño y ritmo de crecimiento de la población total del Departamento de San Rafael, del Gran Mendoza y de la Provincia de Mendoza. Años 1970, 1980, 1991 y 2001.**

		Mendoza	Gran Mendoza	San Rafael
Población	1970	973.075	572.690	131.239
	1980	1.196.228	723.229	144.853
	1991	1.412.481	884.940	158.266
	2001	1.579.671	986.361	173.571
Tasa de crecimiento medio anual ‰	1970/80	20,7	23,2	7,5
	1980/1991	16,7	18,3	8,0
	1991/2001	10,6	10,8	9,3
Variación relativa %	1970/80	22,9	26,3	10,4
	1980/1991	18,1	22,3	9,3
	1991/2001	11,8	11,5	9,7

Fuente: Alonso, V. Elaboración propia sobre la base de Censos Nacionales de Población 1970, 1980, 1991 y 2001.

### 2.9.1.3. Distribución espacial de la población

San Rafael, a diferencia del resto de departamentos no pertenecientes al Gran Mendoza, posee una elevada participación porcentual sobre el total provincial. Tanto en 2001, como en 2009, es el cuarto departamento con mayor población.

Sin embargo, debido a la vasta extensión de su territorio, este departamento posee una relativamente baja densidad poblacional. En el año 2001 contaba 5,6 habitantes por km<sup>2</sup>.

Con respecto a la distribución de la población, el distrito que presenta la mayor concentración es Ciudad de San Rafael que para 2001, aglutinaba el 57,4% de la población departamental y tenía una densidad de 1772,5 habitantes por km<sup>2</sup>.

Por su parte, Las Paredes, Cuadro Nacional, Rama Caída, Cañada Seca, Goudge, La Llave y Real del Padre son los distritos que presentan densidades superiores a la media departamental. En cuanto a la ubicación espacial de los mismos, Las Paredes, Cuadro Nacional, Rama Caída y Cañada Seca limitan con Ciudad y los tres distritos restantes se sitúan en el este de esta zona. Cabe mencionar que, Real del Padre, el tercer distrito más densamente poblado, limita con la Ciudad de General Alvear. Estos siete distritos, junto con Capital registraban, para el último censo, el 84,8% de la población de San Rafael en el 12,6% de la superficie del departamento.

<sup>15</sup> INDEC 2004. Programa de Análisis Demográfico. Proyección departamental por el método de incrementos relativos que se ajusta a la proyección del total de provincia.

La siguiente tabla permite profundizar el análisis anteriormente expuesto.

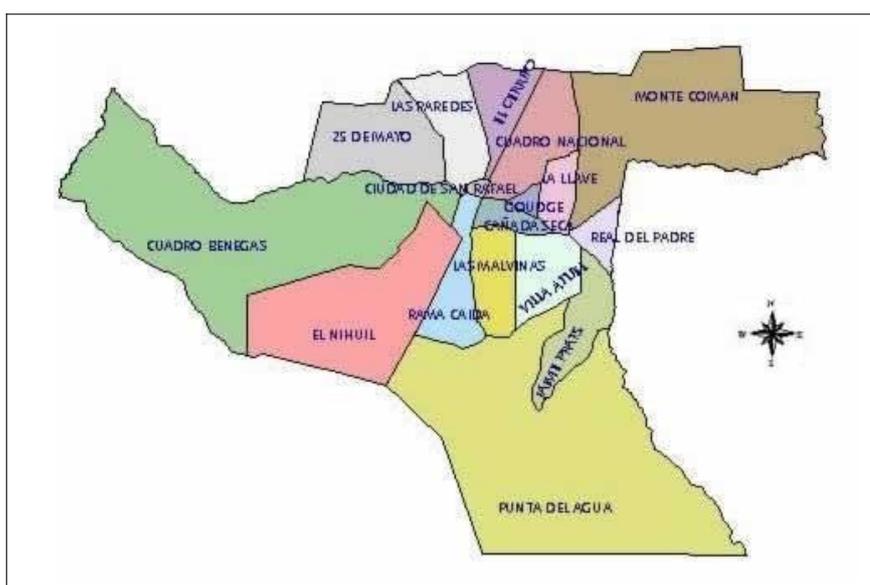
**Tabla 2.31. Población total, superficie y densidad poblacional según distrito. Departamento de San Rafael. Provincia de Mendoza. Año 2001.**

Distritos	Población	Superficie km <sup>2</sup>	Densidad poblacional hab/km <sup>2</sup>
25 de Mayo	2.285	1.460,60	1,6
Cañada Seca	10.342	258	40,1
Ciudad	99.615	56,2	1.772,5
Cuadro Benegas	4.531	1.488,00	3
Cuadro Nacional	8.789	1.295,30	6,8
El Cerrito	3.686	734,9	5
El Nihuil	1.369	1.945,20	0,7
Goudge	3.220	123,8	26
Jaime Prats	2.514	770	3,3
La Llave	1.760	227	7,8
Las Malvinas	1.811	671,1	2,7
Las Paredes	10.750	664,2	16,2
Monte Comán	4.201	4.367,90	1
Punta de Agua	918	8.448,00	0,1
Rama Caída	6.770	960,9	7
Real del Padre	5.984	364,5	16,4
Villa Atuel	5.026	1.040,40	4,8
El Sosneado	-	6.512,00	-

(-) Dato no disponible

Fuente: Alonso, V. Elaboración propia sobre la base de información proporcionada por la DEIE.

**Mapa 2.8. DISTRITOS DE SAN RAFAEL**



Fuente: Subsecretaría de Medio Ambiente. Gobierno de Mendoza.

Con el fin de analizar la distribución rural-urbana de la población, las próximas dos tablas muestran información referente a la misma.

Tabla 2.32. Tamaño y ritmo de crecimiento de la población rural del Departamento de San Rafael, del Gran Mendoza y de la Provincia de Mendoza. Años 1970, 1980, 1991 y 2001

		Mendoza	Gran Mendoza	San Rafael
Población	1970	332.154	92.014	67.869
	1980	371.798	110.452	66.370
	1991	312.955	90.569	54.501
	2001	323.897	95.871	55.566
Variación relativa %	1970/80	11,9	20	-2,2
	1980/1991	-15,8	-18	-17,9
	1991/2001	3,5	5,8	2,0

Fuente: DEIE Situación y Evolución Social Mendoza 2007, sobre la base de Censos Nacionales de Población 1970, 1980, 1991 y 2001.

Tabla 2.33. Tamaño y ritmo de crecimiento de la población urbana del Departamento de San Rafael, del Gran Mendoza y de la Provincia de Mendoza. Años 1970, 1980, 1991 y 2001

		Mendoza	Gran Mendoza	San Rafael
Población	1970	332.154	480.676	63.370
	1980	371.798	612.777	78.483
	1991	312.955	794.371	103.765
	2001	323.897	889.081	116.607
Variación relativa %	1970/80	11,9	27,5	23,8
	1980/1991	-15,8	29,6	32,2
	1991/2001	3,5	11,9	12,4

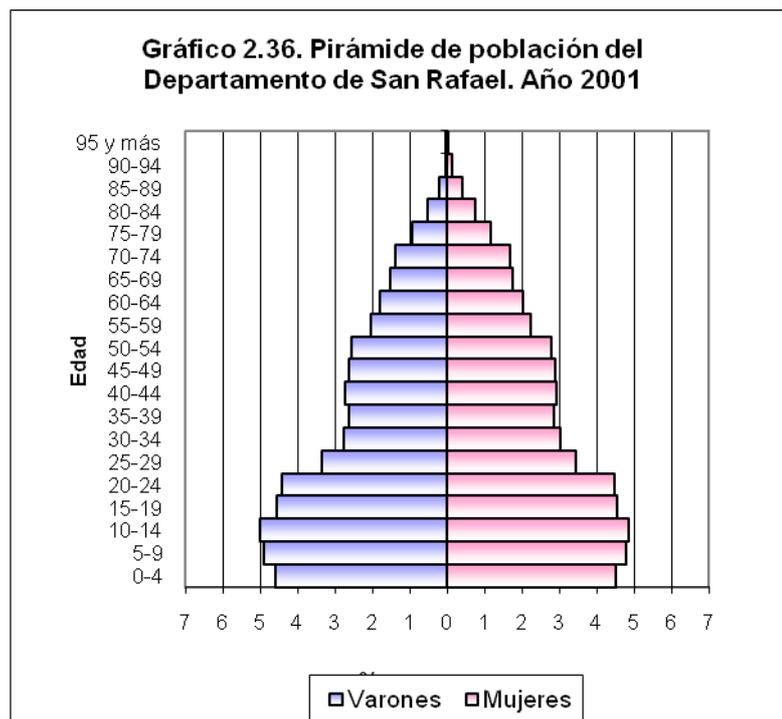
Fuente: DEIE Situación y Evolución Social Mendoza 2007, sobre la base de Censos Nacionales de Población 1970, 1980, 1991 y 2001.

La población rural disminuye durante los dos primeros periodos y en el último experimenta un ligero incremento. Por su parte, la población urbana crece en los tres periodos analizados y su ritmo es similar al de la población urbana de la provincia.

Para el año 2001, el 67,7% de la población de San Rafael reside en localidades de 2.000 habitantes o más, mientras el 79,4% de la población de Mendoza es urbana.

#### 2.9.1.4. Composición de la población según sexo y edad

Con el objeto de analizar la composición por edad y sexo de la población de San Rafael se presentan las siguientes tablas.



Fuente: Alonso, V. Elaboración propia sobre la base de Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2001.

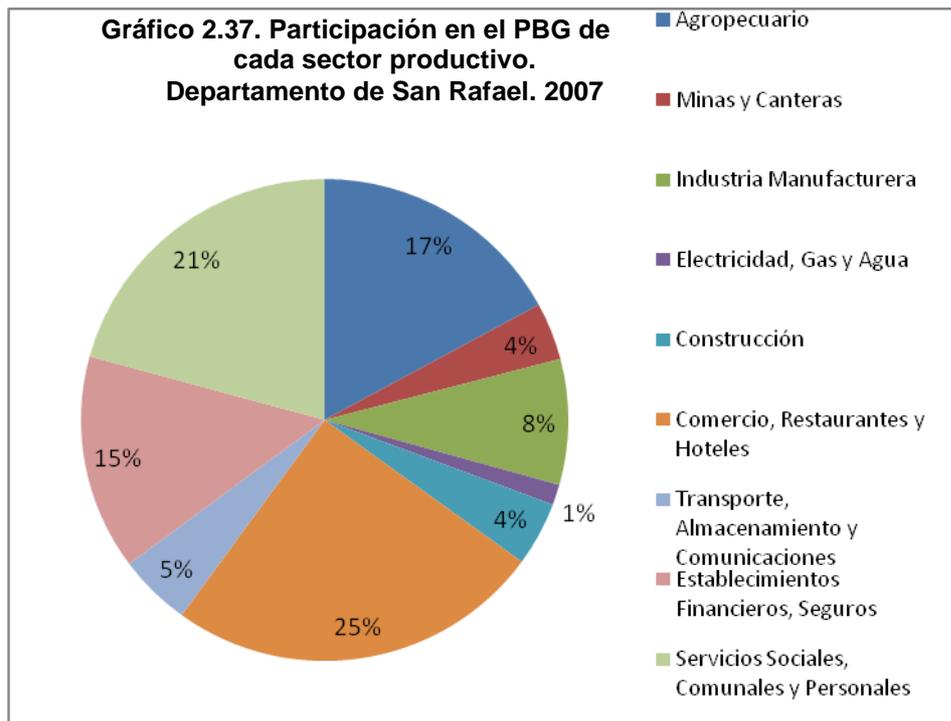
El primer grupo de edad representa, en el año 2001, el 28,7% de la población departamental; el segundo el 60,7%; mientras el último) representaba 10,6%. Esta distribución indica que San Rafael posee una población envejecida. Para ese año, es el cuarto departamento con menor proporción de jóvenes (personas menores de 15 años) y el cuarto con mayor proporción de ancianos (personas mayores de 64 años).

En cuanto a la composición por sexo, el índice de masculinidad, es igual a 94,8%, casi alcanza al índice de la provincia (94,9%).

Si se observa la distribución por sexo según grupos de edad, el índice de masculinidad adopta diferentes valores: 102,3% para el primer grupo, 94,4% para el segundo y 78,3% para el tercero.

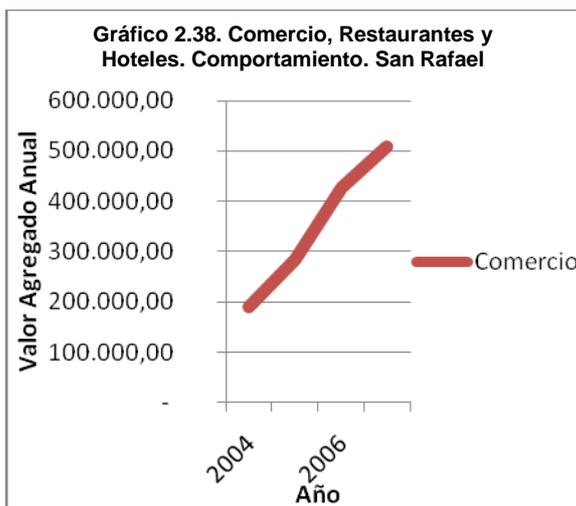
### 2.9.2. Perfil económico-productivo

En San Rafael la actividad económica no está centralizada como ocurre en otros departamentos de la provincia; con un PBG de \$2.035.774.250 aporta el 6,59% al producto provincial, a través de la actividad relacionada con el Comercio, Restaurantes y Hoteles y la prestación de Servicios Sociales, Comunes y Personales, con un peso del 25% y el 21% respectivamente. Aunque desde comienzos de siglo, presenta una tasa de crecimiento positiva, el auge de la actividad comercial, se produjo a mediados del 2004, pasando de una tasa del 16% en dicho año a una del 26% en el 2006. Este importante crecimiento tuvo su contrapartida, entre otras, en la disminución del peso del sector financiero departamental, que pasó de tener una participación del 19% en 2004, a una del 14% en 2006. Es importante señalar, que más allá del crecimiento del sector comercial, en 2007 presenta una leve deducción en cuanto a su participación en la economía, pero no en el valor de su producción, dado que pasó de \$427.083.000 en 2006 a 509.315.200 en 2007.



Fuente: Dirección de Estadísticas e Investigaciones Económicas, Mendoza.

Como se mencionó previamente, la actividad relacionada al comercio, restaurantes y hoteles es la de mayor importancia en este departamento del sur provincial. Tuvo a partir del año 2004 un crecimiento exponencial, con una tasa de crecimiento interanual en el orden del 27% y representando en el año 2004 el 20% de los ingresos totales del departamento y en el 2007 el 25%. Los ingresos en el periodo 2004-2007 pasaron de \$191.057.300 a \$509.315.200, aumentando un 167%.



Fuente: DEIE, Mendoza.



Fuente: Frigolé, P. y Paris, M., Elaboración propia en base a datos de la DEIE, Mendoza.

La economía del departamento creció a una tasa nominal del 118.11%, durante el periodo 2003-2007, pero al ser deflactada por la incidencia de la variación de los precios en dicho lapso, se reduce el crecimiento real del producto al 56.7%, equivalente al 11.89% interanual.

## 2.10. Departamento de Santa Rosa

### 2.10.1. Perfil socio-demográfico

#### 2.10.1.1. Ubicación geográfica

Santa Rosa se encuentra situado en la zona nordeste de la Provincia de Mendoza, limita al norte con San Martín y Lavalle, al sur con San Rafael, al este con La Paz y al oeste con San Martín, Junín, Rivadavia y San Carlos.

#### 2.10.1.2. Tamaño y evolución de la población

Los datos arrojados por censo 2001 indican que para ese año su población era de 15.818 habitantes y representaba el 1% de la población total de Mendoza. Como consecuencia de estas cifras, Santa Rosa es el segundo departamento con menor cantidad de habitantes, ubicándose después de La Paz. Para 2009, se estima una población departamental de 17.150 habitantes<sup>16</sup>.

En cuanto a la evolución de la población, entre 1970-1980 el departamento tuvo una de las TCMA más elevadas (31,8‰) de la provincia. Para el periodo intercensal posterior, es el único departamento con una TCMA negativa (-3,2‰). En el último periodo su población crece y lo hace a una tasa similar a la de la Mendoza (10,6‰).

**Tabla 2.34. Tamaño y ritmo de crecimiento de la población total del Departamento de Santa Rosa, del Gran Mendoza y de la Provincia de Mendoza. Años 1970, 1980, 1991 y 2001.**

		Mendoza	Gran Mendoza	Santa Rosa
Población	1970	973.075	572.690	10.727
	1980	1.196.228	723.229	14.703
	1991	1.412.481	884.940	14.241
	2001	1.579.671	986.361	15.818
Tasa de crecimiento medio anual ‰	1970/80	20,7	23,2	31,8
	1980/1991	16,7	18,3	-3,2
	1991/2001	10,6	10,8	10,0
Variación relativa %	1970/80	22,9	26,3	37,1
	1980/1991	18,1	22,3	-3,1
	1991/2001	11,8	11,5	11,1

Fuente: DEIE Situación y Evolución Social Mendoza 2007, sobre la base de Censos Nacionales de Población 1970, 1980, 1991 y 2001.

#### 2.10.1.3. Distribución espacial de la población

Santa Rosa posee una baja participación porcentual sobre el total de la población provincial. Tanto en el año 2001, como en el 2009, es el segundo departamento con menor participación porcentual.

En 2001, Santa Rosa tenía 1,9 habitantes por km<sup>2</sup> y era el tercer departamento con menor densidad poblacional, ubicándose después de Malargüe y La Paz.

<sup>16</sup> INDEC 2004. Programa de Análisis Demográfico. Proyección departamental por el método de incrementos relativos que se ajusta a la proyección del total de provincia.

Con respecto a la distribución de la población, para el último censo, el distrito con mayor tamaño de población era Las Catitas que registra el 36,6% de la población de Santa Rosa; en segundo lugar, se sitúan Ciudad y La Dormida con el 22,5% de la población departamental; en tercer lugar se ubica 12 de Octubre con el 17,5%; y en último lugar se posiciona Ñacuñan con el 0,8%.

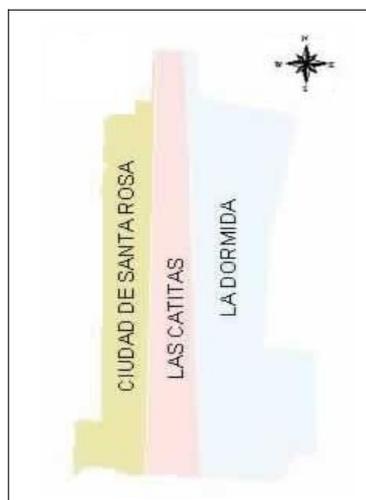
En cuanto a la concentración de la población, el distrito más densamente poblado es 12 de Octubre con 5,4 habitantes por km<sup>2</sup>, lo siguen: Las Catitas (4,7 hab./km<sup>2</sup>), Ciudad (2,8 hab./km<sup>2</sup>), La Dormida (2 hab./km<sup>2</sup>) y Ñacuñan (0,1 hab./km<sup>2</sup>).

**Tabla 2.35. Población total, superficie y densidad poblacional según distrito. Departamento de Santa Rosa. Provincia de Mendoza. Año 2001.**

Distritos	Población	Superficie km <sup>2</sup>	Densidad poblacional hab/km <sup>2</sup>
12 de Octubre	2.771	516,5	5,4
Ciudad	3.564	1.273,90	2,8
La Dormida	3.565	1.813,80	2
Las Catitas	5.796	1.220,50	4,7
Ñacuñan	122	4012,5	0,1

Fuente: Alonso, V. Elaboración propia sobre la base información proporcionada por la DEIE.

**Mapa 2.9. DEPARTAMENTO DE SANTA ROSA**



Fuente: Subsecretaría de Medio Ambiente. Gobierno de Mendoza.

Con el fin de examinar la distribución rural/urbana y su dinámica, se ofrecen las siguientes tablas:

Tabla 2.36. Tamaño y ritmo de crecimiento de la población rural del Departamento de Santa Rosa, del Gran Mendoza y de la Provincia de Mendoza. Años 1970, 1980, 1991 y 2001

		Mendoza	Gran Mendoza	Santa Rosa
Población	1970	332.154	92.014	10.727
	1980	371.798	110.452	14.703
	1991	312.955	90.569	11.527
	2001	323.897	95.871	10.612
Variación relativa %	1970/80	11,9	20	37,1
	1980/1991	-15,8	-18	-21,6
	1991/2001	3,5	5,8	-7,9

Fuente: DEIE Situación y Evolución Social Mendoza 2007, sobre la base de Censos Nacionales de Población 1970, 1980, 1991 y 2001.

Tabla 2.37. Tamaño y ritmo de crecimiento de la población urbana del Departamento de Santa Rosa, del Gran Mendoza y de la Provincia de Mendoza. Años 1970, 1980, 1991 y 2001

		Mendoza	Gran Mendoza	Santa Rosa
Población	1970	332.154	480.676	0
	1980	371.798	612.777	0
	1991	312.955	794.371	2.714
	2001	323.897	889.081	5.135
Variación relativa %	1970/80	11,9	27,5	0
	1980/1991	-15,8	29,6	0
	1991/2001	3,5	11,9	89,2

Fuente: DEIE Situación y Evolución Social Mendoza 2007, sobre la base de Censos Nacionales de Población 1970, 1980, 1991 y 2001.

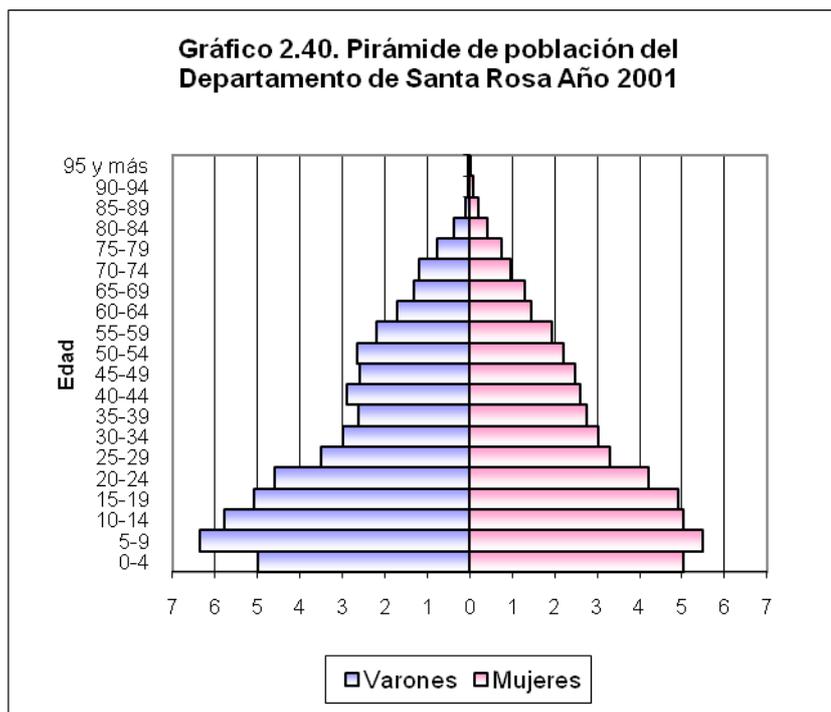
En las dos primeras fechas censales, el total de la población de Santa Rosa residía en localidades de menos de 2000 habitantes. Recién en el censo de 1991 parte de la población del departamento pasa a residir en localidades de 2000 o más habitantes.

La población rural crece durante el primer periodo censal y luego disminuye en los dos periodos posteriores. Por su parte, la población urbana registra el ritmo de crecimiento más alto de la provincia entre 1991-2001.

Como consecuencia de la dinámica que experimentan ambas poblaciones, en el año 2001 el 67,4% de su población es rural y el 32,6% restante urbana. Por ello, es el segundo departamento con menor porcentaje de población urbana.

#### 2.10.1.4. Composición de la población según sexo y edad

Con respecto a la estructura de la población de Santa Rosa se observa para el año 2001 la siguiente distribución.



Fuente: Alonso, V. Elaboración propia sobre la base de Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2001.

El primer grupo de edad representa en 2001 el 32,7% de la población departamental; el segundo el 59,8% y el tercero el 7,5%. Esta distribución indica la existencia de una estructura de población relativamente envejecida, aunque el porcentaje de ancianos se encuentra por debajo del valor que adopta la provincia (9,4%).

El índice de dependencia potencial del departamento (67,2%) es superior al índice de Mendoza (62,4%)

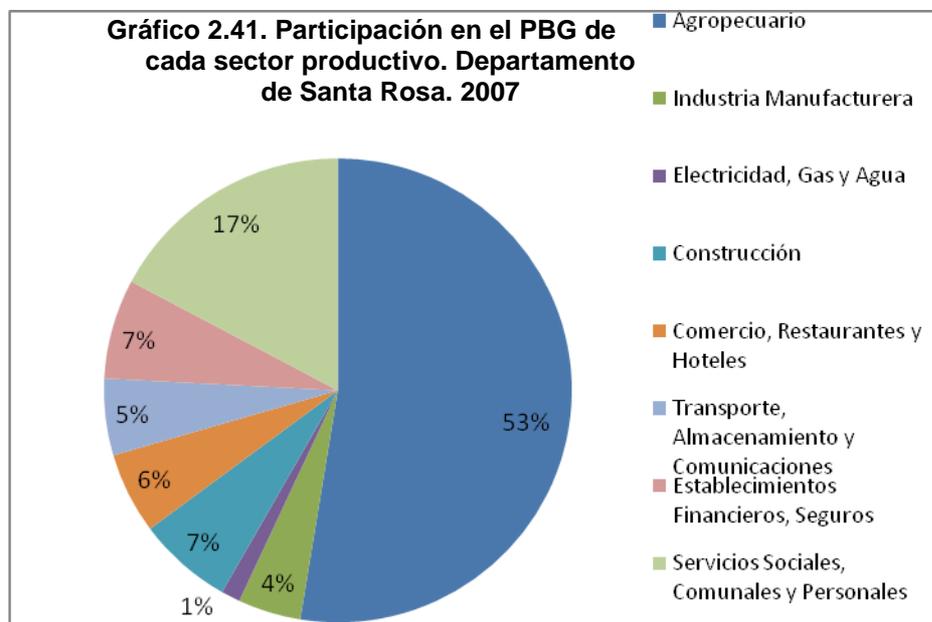
Con respecto a la composición por sexo, en el año 2001 Santa Rosa registra el mayor índice de masculinidad de la provincia: 107,6 hombres por cada 100 mujeres. Este desequilibrio se mantiene en las tres franjas etarias estudiadas, pero disminuye al avanzar la edad. En el año 2001, para el primer grupo se contaban 109,8 hombres por cada 100 mujeres, para el segundo, 106,9 hombres por cada 100 mujeres y para el tercero, 103,3 hombres por cada 100 mujeres.

### 2.10.2. Perfil económico-productivo

Santa Rosa, casi no tiene incidencia en la composición y valor del PBG provincial. Con una producción total de \$204.297,78 su participación es del 0,66%. La economía, al igual que en el departamento de Lavalle, está concentrada en el sector agropecuario, representando el 53% de su economía. Otra de las actividades que tienen relativa incidencia en el producto departamental, es la relacionada con la prestación de servicios sociales, comunales y personales, que aporta el 17% al PBG.

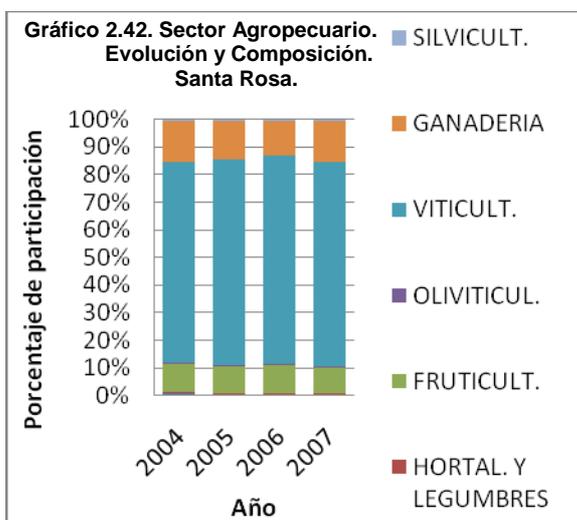
Aunque existieron momentos contractivos, la primacía del sector agropecuario, es indiscutible, incrementándose desde el 2001 su participación en la economía departamental. A partir del 2004, cuando se presentó el pico máximo, cercano al 60% de contribución en la actividad económica, el sector entró en una fase contractiva, situación que comenzó a revertirse en 2006. En términos generales, desde comienzos de siglo, el peso del sector en la economía departamental, aumentó en aproximadamente 15 puntos, pasando de 36% en 2001 a 53% en 2007.

En contrapartida del mayor peso de la actividad agropecuaria, la minería sufrió una importante merma tanto de su importancia, como de su nivel de producción. El aporte y consecuente importancia de la misma, cayó de 14% en 2003 a casi 0% en 2006. En la actualidad se observa un tímido y lento repunte en la actividad en este sector.

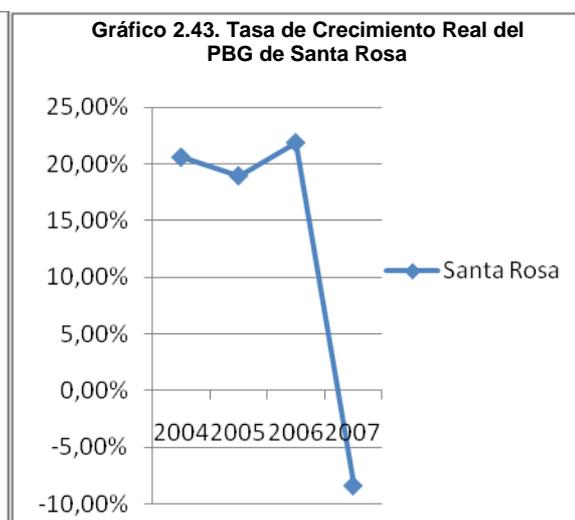


Fuente: Dirección de Estadísticas e Investigaciones Económicas, Mendoza.

Al igual que en otros departamentos de la provincia como San Martín y Lavalle, dentro del sector agropecuario de Santa Rosa, la actividad de mayor relevancia es la vitivinicultura, con niveles de participación superiores al 70% en el periodo 2004-2007. Su comportamiento es estable, presentando un pequeño incremento en su importancia en el producto agropecuario departamental, al pasar del 72,6% al 74% entre 2004 y 2007. La segunda actividad en importancia en este sector, es la ganadería, cuya evolución también es estable, representando el 14% del mismo.



Fuente: DEIE, Mendoza.



Fuente: Frigolé, P. y Paris, M., Elaboración propia en base a datos de la DEIE, Mendoza.

La economía del departamento creció a una tasa nominal del 125.17%, durante el periodo 2003-2007 pero, al ser deflactada por la incidencia de la variación de los precios en dicho lapso, se reduce el crecimiento real del producto al 60.3%, equivalente al 12.52% interanual.

## 2.11. Departamento de Tunuyán

### 2.11.1. Perfil socio-demográfico

#### 2.11.1.1. Ubicación geográfica

Tunuyán se encuentra situado en el centro-oeste de la provincia y pertenece, junto con Tupungato y San Carlos, a la región del Valle de Uco; limita al norte con Tupungato, al sur con San Carlos, al este con Tupungato y San Carlos y al oeste con la República de Chile.

#### 2.11.1.2. Tamaño y evolución de la población

Los datos censales indican que para el años 2001 su población ascendía a 42.120 habitantes y representaba el 2,67% del total de la provincia. A su vez, se estima que, para el 30 de junio de 2009, el departamento cuenta con 47.589<sup>17</sup> habitantes.

Si se observa en la tabla 2.50 la columna que muestra la variación relativa, se advierte que el crecimiento de la población departamental entre 1970 y 1980 es menor al que registra la población de la provincia. Pero, para los dos periodos intercensales posteriores el crecimiento departamental es sensiblemente superior al provincial.

Por su parte, el ritmo de crecimiento de la población departamental se mantiene casi constante para el lapso que abarca los años 1970 y 2001, mientras el ritmo de la población provincial se desacelera.

**Tabla 2.38. Tamaño y ritmo de crecimiento de la población total del Departamento de Tunuyán, del Gran Mendoza y de la Provincia de Mendoza. Años 1970, 1980, 1991 y 2001.**

		Mendoza	Gran Mendoza	Tunuyám
Población	1970	973.075	572.690	24.778
	1980	1.196.228	723.229	29.407
	1991	1.412.481	884.940	35.721
	2001	1.579.671	986.361	42.125
Tasa de crecimiento medio anual ‰	1970/80	20,7	23,2	17,1
	1980/1991	16,7	18,3	17,7
	1991/2001	10,6	10,8	16,5
Variación relativa %	1970/80	22,9	26,3	18,7
	1980/1991	18,1	22,3	21,5
	1991/2001	11,8	11,5	17,9

Fuente: Alonso, V. Elaboración propia sobre la base de Censos Nacionales de Población 1970, 1980, 1991 y 2001.

<sup>17</sup> INDEC 2004. Programa de Análisis Demográfico. Proyección departamental por el método de incrementos relativos que se ajusta a la proyección del total de provincia.

### 2.11.1.3. Distribución espacial de la población

Tunuyán posee una baja participación porcentual sobre el total de la población provincial. Según datos del año 2001, su población representa el 2,67% del total.

Con respecto a la densidad de población este departamento registra en 2001 12,7 habitantes por km<sup>2</sup>, acercándose a la densidad de la provincia (10,6 hab/km<sup>2</sup>).

En cuanto a la distribución espacial de la población, Ciudad, Vista Flores, Colonia Las Rosas y El Totoral concentran el 83,8% de la población en el 3,7% del territorio departamental. Estos distritos, ubicados en el este del departamento, registran las poblaciones de mayor tamaño y las densidades más elevadas. Por su parte, Los Árboles, Los Chacayes y Campo Los Andes, situados en la zona oeste, son los distritos menos densamente poblados.

**Tabla 2.39. Población total, superficie y densidad poblacional según distrito. Departamento de Tunuyán. Provincia de Mendoza. Año 2001.**

Distritos	Población	Superficie km <sup>2</sup>	Densidad poblacional hab/km <sup>2</sup>
Campo Los Andes	2.200	1.405,20	1,6
Ciudad	24.982	10	2498,2
Colonia Las Rosas	3.104	31,8	97,6
El Algarrobo	867	19,2	45,2
El Totoral	2.905	43,1	67,4
La Primavera	491	31,6	15,5
Las Pintadas	709	40,7	17,4
Los Árboles	554	785,6	0,7
Los Chacayes	312	863,7	0,4
Los Sauces	887	19,9	44,6
Villa Seca	789	36,1	21,9
Vista Flores	4.325	37,8	114,4

Fuente: Alonso, V. Elaboración propia sobre la base información proporcionada por la DEIE.

**Mapa 2.10. DEPARTAMENTO DE TUNUYÁN**



Con el propósito de analizar la distribución rural-urbana de la población y su evolución, se ofrecen las siguientes tablas.

Tabla 2.40. Tamaño y ritmo de crecimiento de la población rural del Departamento de Tunuyán, del Gran Mendoza y de la Provincia de Mendoza. Años 1970, 1980, 1991 y 2001

		Mendoza	Gran Mendoza	Tunuyán
Población	1970	332.154	92.014	13.965
	1980	371.798	110.452	14.688
	1991	312.955	90.569	12.947
	2001	323.897	95.871	13.473
Variación relativa %	1970/80	11,9	20	5,2
	1980/1991	-15,8	-18	-11,9
	1991/2001	3,5	5,8	4,1

Fuente: DEIE Situación y Evolución Social Mendoza 2007, sobre la base de Censos Nacionales de Población 1970, 1980, 1991 y 2001.

Tabla 2.41. Tamaño y ritmo de crecimiento de la población urbana del Departamento de Tunuyán, del Gran Mendoza y de la Provincia de Mendoza. Años 1970, 1980, 1991 y 2001

		Mendoza	Gran Mendoza	Tunuyán
Población	1970	332.154	480.676	10.813
	1980	371.798	612.777	14.719
	1991	312.955	794.371	22.774
	2001	323.897	889.081	27.575
Variación relativa %	1970/80	11,9	27,5	36,1
	1980/1991	-15,8	29,6	54,7
	1991/2001	3,5	11,9	21,1

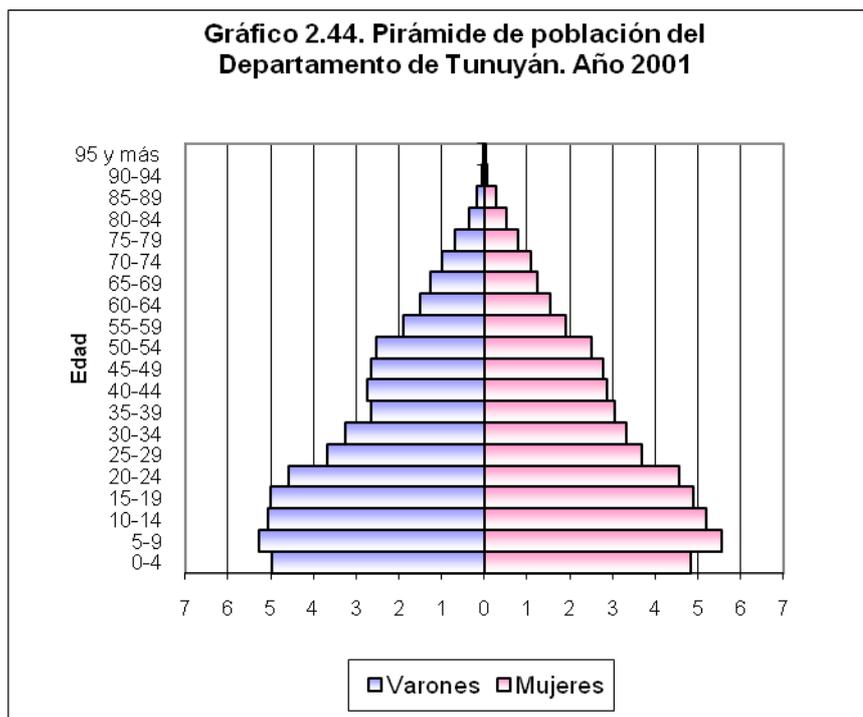
Fuente: DEIE Situación y Evolución Social Mendoza 2007, sobre la base de Censos Nacionales de Población 1970, 1980, 1991 y 2001.

La población rural crece en el primer y último periodo intercensal y disminuye en el segundo. Como saldo de esta evolución, se observa que, la cantidad de personas que reside en localidades de menos de 2000 habitantes en el año 2001, es menor a la cantidad que se registra para el año 1970. Por su parte, la población urbana aumenta entre cada fecha censal.

De este modo, si bien a comienzos de la década del '70 la proporción de población rural es superior a la urbana, para el último censo la proporción urbana (67,1%) es superior a la rural, aunque inferior al porcentaje de población urbana de la provincia (79,4%).

#### 2.11.1.4. Composición de la población según sexo y edad

En cuanto a la composición por edad y sexo de la población de Tunuyán se observa para el año 2001 la siguiente distribución.



Fuente: Alonso, V. Elaboración propia sobre la base de Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2001.

El grupo que comprende de 0 y 14 años representa, en el año 2001, el 30,9% de la población departamental; las personas de 15 a 64 años el 61,6% y la población de 65 años y más representa sólo el 7,5%. Ésta distribución indica la existencia de una estructura poblacional relativamente envejecida, aunque su porcentaje de ancianos se encuentra por debajo del valor que adopta la provincia (9,4%).

Si comparamos el índice de dependencia potencial del departamento (62,3%) con el índice de Mendoza (62,4%), se observa la proximidad entre ambos.

En relación a la composición por sexo, el departamento registra un índice de masculinidad<sup>18</sup> igual a 97,2% y superior a índice de la provincia (94,9%). Tunuyán es el único departamento donde la proporción de mujeres supera a la de hombres en los tres grupos etarios. Para el año 2001, el índice de masculinidad es igual a: 98,3% para el primer grupo, 97,9% para el segundo y 87,1% para el tercero.

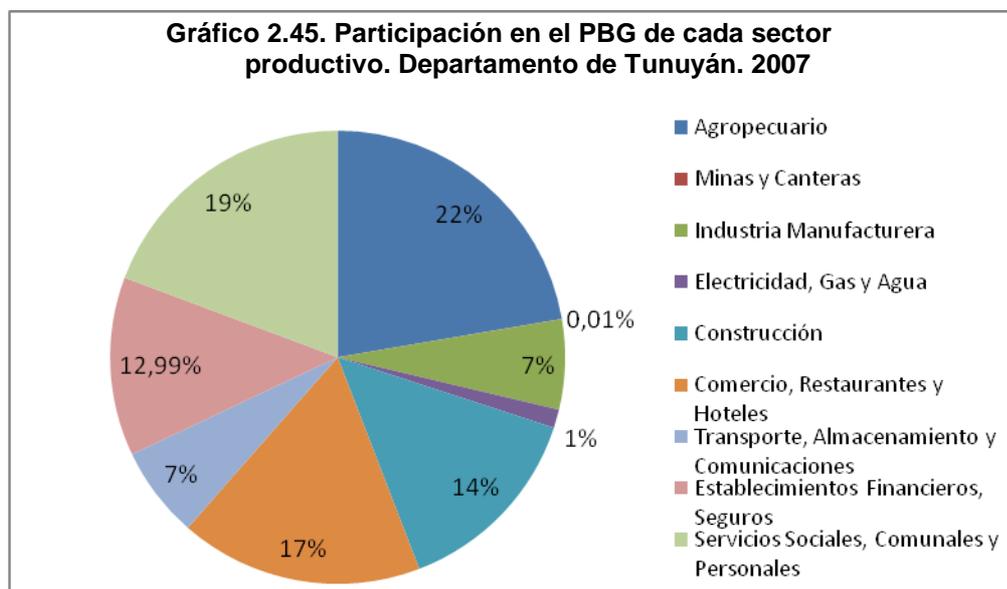
### 2.11.2. Perfil económico-productivo

La producción de Tunuyán en el año 2007 ascendió a \$452.609.570, representando el 1,46% del PBG provincial. La economía está diversificada, siendo que aquellas actividades con mayor peso son la agropecuaria en primer lugar, con una participación del 22,3%, escoltada por la prestación de servicios sociales, comunales y personales y el sector relacionado con el Comercio, Restaurantes y Hoteles.

El sector agropecuario, aunque sigue siendo el de mayor peso en su economía, desde el 2004, está perdiendo importancia: en los comienzos de este período su participación era del 32% y en el 2007 es del 23% aproximadamente; la otra cara de la situación, son el Comercio, Restaurantes y Hoteles y el Transporte, Almacenamiento y Comunicaciones, que aumentaron su participación en la economía departamental: sus

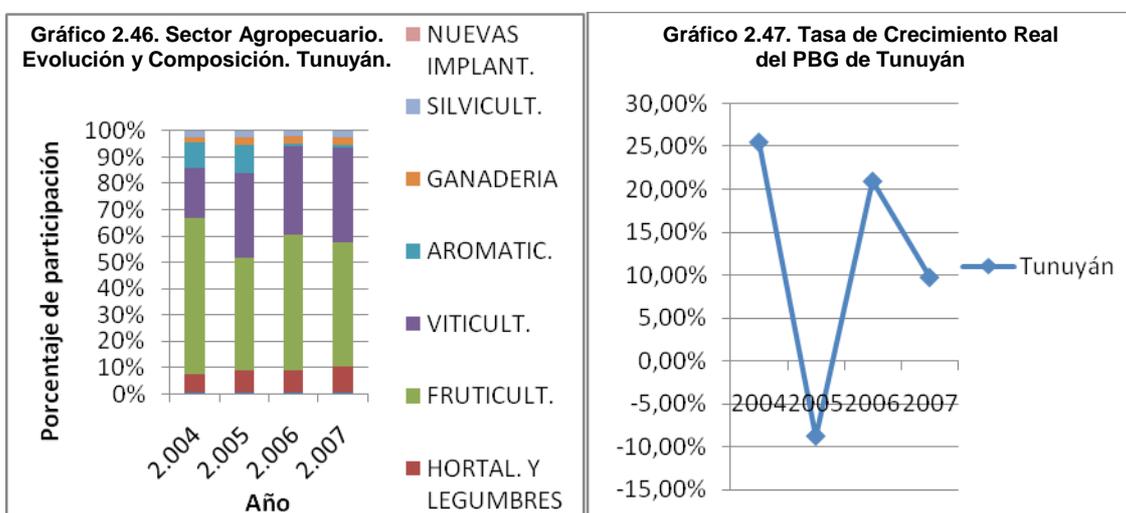
<sup>18</sup> Índice de masculinidad: cantidad de varones por cada 100 mujeres.

pesos pasaron del 13% en el 2003 al 17% en el 2007 y del 7% en el 2005 al 14% en el 2007 respectivamente.



Fuente: Dirección de Estadísticas e Investigaciones Económicas, Mendoza.

Tunuyán, al igual que San Carlos, tiene una amplia y variada oferta de productos agrícolas, siendo los más importantes los de origen frutícola y vitivinícola, cuyo peso ha sido fluctuante desde 2004.



Fuente: DEIE, Mendoza.

Fuente: Frigolé, P. y Paris, M., Elaboración propia en base a datos de la DEIE, Mendoza.

La economía del departamento creció a una tasa nominal del 111.78%, durante el periodo 2003-2007, pero al ser deflactada por la incidencia de la variación de los precios en dicho lapso, se reduce el crecimiento real del producto al 51.8%, equivalente al 11% interanual.

## 2.12. Departamento de Tupungato

### 2.12.1. Perfil socio-demográfico

#### 2.12.1.1. Ubicación geográfica

Tupungato se ubica en la región centro-oeste de la Provincia de Mendoza y pertenece, junto con Tunuyán y San Carlos, al Valle de Uco; limita al oeste y al norte con Luján de Cuyo, al este con Rivadavia y Luján de Cuyo y al sur con Tunuyán.

#### 2.12.1.2. Tamaño y evolución de la población

Según datos del censo poblacional 2001, Tupungato tiene 28.539 habitantes y representa el 1,81% del total provincial. Se estima que, para 2009, el departamento cuenta con 33.229 habitantes<sup>19</sup>, lo que equivale al 1,9% de la población de Mendoza.

En cuanto a la evolución de la población, el ritmo de crecimiento es elevado en los dos últimos periodos intercensales; mientras en el primer periodo (1970-1980) la TCMA es igual a 14,5‰ e inferior a la provincial (20,7‰); en los dos últimos periodos estudiados, Tupungato es el segundo departamento que crece a mayor ritmo.

Mientras la variación relativa que sufre la población de la provincia disminuye entre cada censo; la de la población departamental entre 1980 y 1991 duplica a la que sufre en el periodo anterior, y si bien disminuye para el último periodo, la variación de la población departamental es sensiblemente superior a la provincial.

**Tabla 2.42. Tamaño y ritmo de crecimiento de la población total del Departamento de Tupungato y de la Provincia de Mendoza. Años 1970, 1980, 1991 y 2001.**

		Mendoza	Gran Mendoza	Tuoungato
Población	1970	973.075	572.690	14.160
	1980	1.196.228	723.229	16.689
	1991	1.412.481	884.940	22.371
	2001	1.579.671	986.361	28.539
Tasa de crecimiento medio anual ‰	1970/80	20,7	23,2	14,5
	1980/1991	16,7	18,3	26,5
	1991/2001	10,6	10,8	24,3
Variación relativa %	1970/80	22,9	26,3	15,8
	1980/1991	18,1	22,3	34,1
	1991/2001	11,8	11,5	27,6

Fuente: Alonso, V. Elaboración propia sobre la base de Censos Nacionales de Población 1970, 1980, 1991 y 2001.

#### 2.12.1.3. Distribución espacial de la población

Para el último censo de población, Tupungato concentraba apenas el 1,81%. Con respecto a la densidad de población, registraba 11,5 habitantes por km<sup>2</sup>, casi igualando la densidad de la provincia (10,6 hab./Km<sup>2</sup>).

<sup>19</sup> INDEC 2004. Programa de Análisis Demográfico. Proyección departamental por el método de incrementos relativos que se ajusta a la proyección del total de provincia.

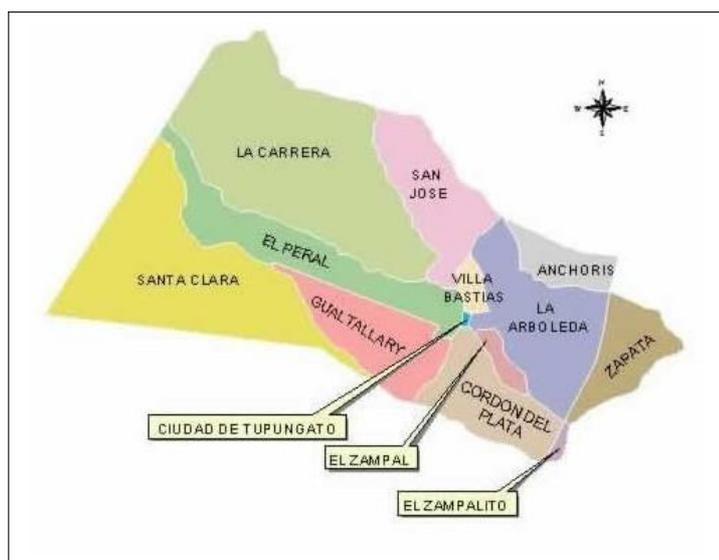
Con el fin de conocer la distribución de la población, se presenta, a continuación, la cantidad de habitantes y la densidad de población de los distritos de Tupungato.

**Tabla 2.43. Población total, superficie y densidad poblacional según distrito. Departamento de Tupungato. Provincia de Mendoza. Año 2001.**

Distritos	Población	Superficie km <sup>2</sup>	Densidad poblacional hab/km <sup>2</sup>
Villa Bastias	6.796	87,2	77,9
Ciudad	4.958	1,5	3.305,3
Cordón del Plata	4.507	134,9	33,4
La Arboleda	4.425	281,2	15,7
San José	2.334	246,2	9,5
El Peral	1.971	239,4	8,2
El Zampal	1.288	26,7	48,2
El Zampalito	863	35,7	24,2
Gualtallary	516	197,7	2,6
La Carrera	354	599,4	0,6
Anchoris	295	87,2	3,4
Santa Clara	134	466,5	0,3
Zapata	98	127,2	0,8

Fuente: Alonso, V. Elaboración propia sobre la base de información proporcionada por la DEIE.

**Mapa 2.11. DISTRITOS DEL DEPARTAMENTO DE TUPUNGATO**



Fuente: Subsecretaría de Medio Ambiente. Gobierno de Mendoza.

En el último año censal, casi la totalidad de la población de Tupungato se ubica al sudeste del departamento dentro de los distritos que se sitúan en el oasis centro perteneciente a la zona de Valle de Uco. El distrito con mayor cantidad de habitantes es Villa Bastias, que posee el 23,81% de la población departamental; lo sigue en la Ciudad de Tupungato con el 17,37%; Cordón del Plata con el 15,79%; La Arboleda

con el 15,5%; San José con el 8,17%; El Peral con el 6,9% y El Zampal con 4,51%. Los seis departamentos restantes registran, en conjunto, el 8% de la población.

En cuanto a la concentración de la población, Capital posee la mayor densidad de población del departamento: 3.305,3 habitantes por km<sup>2</sup>, seguida de Villa Bastias (77,9 hab./km<sup>2</sup>), El Zampal (48,2 hab./km<sup>2</sup>), Cordón del Plata (33,4 hab./km<sup>2</sup>), El Zampalito (24,2 hab./km<sup>2</sup>) y La Arboleda (15,7 hab./km<sup>2</sup>). Los distritos que se ubican por debajo de la densidad media del departamento son Anchoris, Zapata y los situados al oeste (Gualtallary, La Carrera, Santa Clara, San José y El Peral).

Las siguientes tablas muestran la distribución rural-urbana de la población:

Tabla 2.44. Tamaño y ritmo de crecimiento de la población rural del Departamento de Tupungato, del Gran Mendoza y de la Provincia de Mendoza. Años 1970, 1980, 1991 y 2001

		Mendoza	Gran Mendoza	Tupungato
Población	1970	332.154	92.014	11.211
	1980	371.798	110.452	10.978
	1991	312.955	90.569	14.943
	2001	323.897	95.871	16.852
Variación relativa %	1970/80	11,9	20	-2,1
	1980/1991	-15,8	-18	36,1
	1991/2001	3,5	5,8	12,8

**Fuente: DEIE Situación y Evolución Social Mendoza 2007, sobre la base de Censos Nacionales de Población 1970, 1980, 1991 y 2001.**

Tabla 2.45. Tamaño y ritmo de crecimiento de la población urbana del Departamento de Tupungato, del Gran Mendoza y de la Provincia de Mendoza. Años 1970, 1980, 1991 y 2001

		Mendoza	Gran Mendoza	Tupungato
Población	1970	332.154	480.676	2.949
	1980	371.798	612.777	5.711
	1991	312.955	794.371	7.428
	2001	323.897	889.081	11.687
Variación relativa %	1970/80	11,9	27,5	93,7
	1980/1991	-15,8	29,6	30,1
	1991/2001	3,5	11,9	57,3

Fuente: DEIE Situación y Evolución Social Mendoza 2007, sobre la base de Censos Nacionales de Población 1970, 1980, 1991 y 2001.

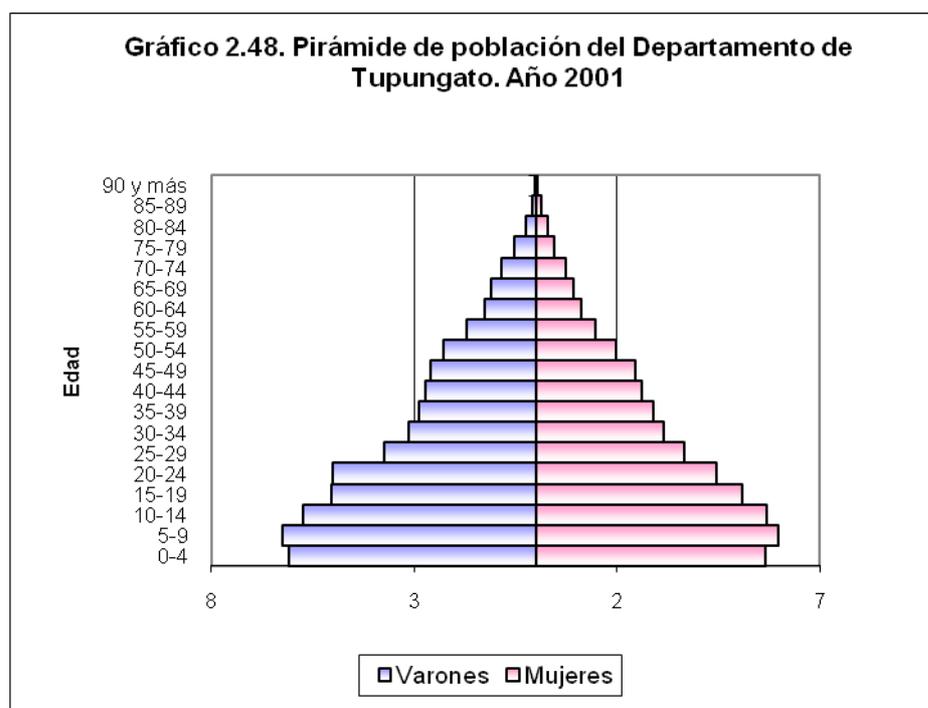
La población rural de Tupungato disminuye en el primer periodo intercensal, pero en los posteriores se produce un incremento de la misma. Por su parte, la población urbana mantiene un proceso de crecimiento durante los tres periodos intercensales.

Pese a que la variación relativa que sufre la población urbana es sensiblemente mayor a la variación relativa que sufre la población rural en dos de los periodos estudiados, si se compara el peso que la población urbana tiene dentro de cada departamento, se

advierte que Tupungato es el tercer departamento que posee menor proporción de población urbana en 1970, 1980, 1991 y 2001. Para 2001, sólo el 40,9% de su población reside en localidades con 2000 o más habitantes, mientras que el 59,1% restante lo hace en localidades de menos de 2000 habitantes.

#### 2.12.1.4. Composición de la población según sexo y edad

En cuanto a la estructura por edad y sexo de la población de Tupungato se observa para el año 2001 la siguiente distribución.



Fuente: Alonso, V. Elaboración propia sobre la base de Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2001.

El grupo de 0 a 14 años representa, en el año 2001, el 35,4% de la población departamental; el grupo etario que va de 15 a 64 años representa el 59,2%; y la población de 65 años o más representa sólo el 5,4%. Con esta composición, Tupungato posee una de las estructuras de población más jóvenes de la provincia. Para 2001, es el segundo departamento con mayor proporción de jóvenes, situándose luego de Lavalle, y el departamento con menor proporción de ancianos.

El índice de dependencia potencial (69%) es el tercero más elevado de Mendoza, ubicándose detrás de la Lavalle y La Paz.

Con respecto a la composición por sexo, en el 2001 su índice de masculinidad total (105,1%) es el tercero más elevado de Mendoza, después de Santa Rosa y Lavalle.

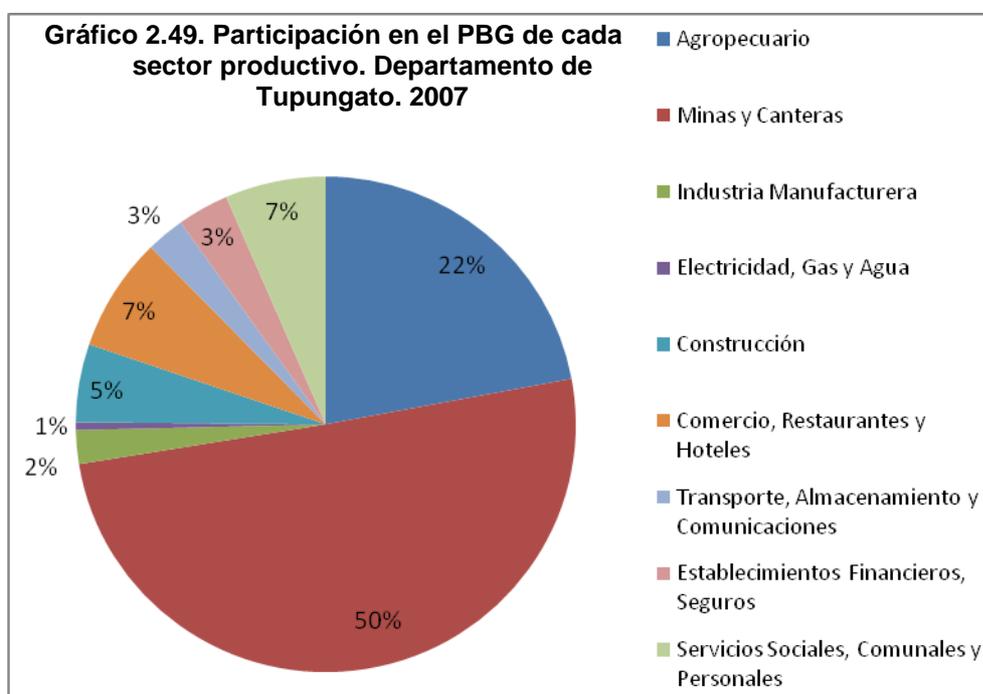
Este desequilibrio también se presenta en las distintas franjas etarias estudiadas, donde la cantidad de hombres es superior a la de mujeres. En ese mismo año, el índice de masculinidad por grupo de edad adopta los siguientes valores: 104% para el primer grupo, 105,2% para el segundo y 109% para el tercero. Cabe mencionar que, la distribución que registra el departamento se considera atípica ya que, generalmente es mayor la proporción de hombres en el primer grupo y el excedente inicial de hombres se reduce progresivamente hasta que, en la vejez, la cantidad de mujeres supera a la de hombres.

Para concluir con el análisis de la composición por sexo y edad del departamento, se considera que las características que presenta la estructura de población de Tupungato, una de las más jóvenes de la provincia y con mayor proporción de hombres, se explican en parte por su composición predominantemente rural.

### 2.12.2. Perfil económico-productivo

La producción de Tupungato ascendió en el año 2007 a \$776.694.220, aportando así el 2,51% del PBG provincial. La economía del departamento está concentrada principalmente en la explotación de minas y canteras, que representa el 50% de la misma y escoltada por la actividad agropecuaria, que explica el 22% del PBG.

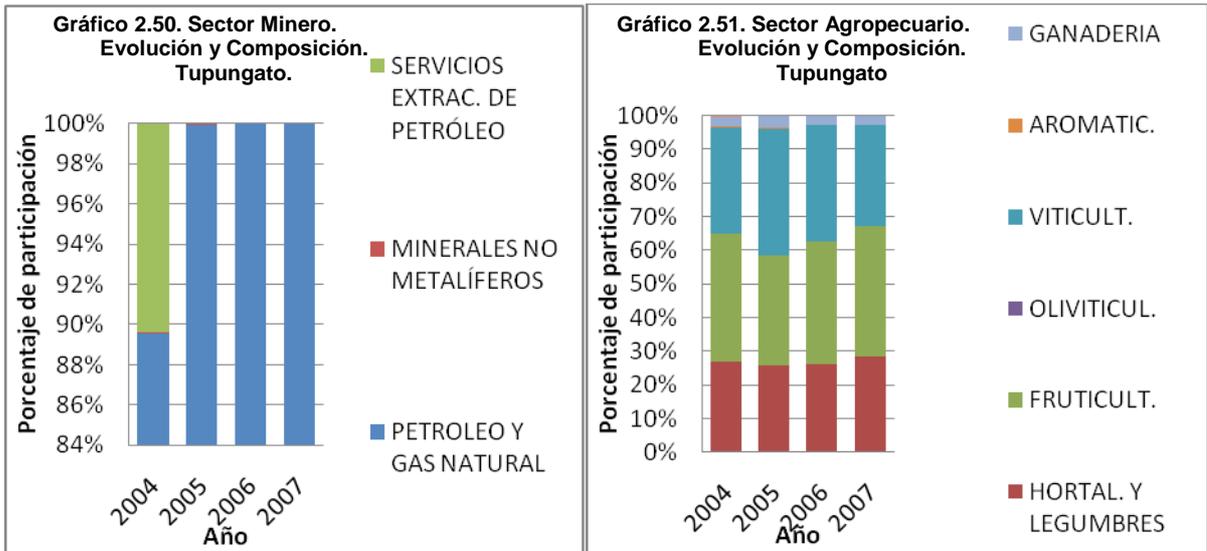
La minería aumentó su contribución a la producción total en este departamento, durante los primeros años del siglo XXI, pasando del 32% en 2001 al 52% en 2004, momento a partir del cual tuvo un comportamiento estable, presentando niveles constantes de participación, existiendo en 2007 un leve declive, con niveles consecuentes del 50%.



Fuente: Dirección de Estadísticas e Investigaciones Económicas, Mendoza.

En este departamento, la composición ha variado a partir del año 2004; hasta ese entonces un 10% de los ingresos totales del sector estaba relacionado con los servicios de extracción de petróleo pero, a partir de ese momento, el porcentaje disminuyó a 0%, dependiendo exclusivamente del petróleo y el gas natural. Otra actividad desarrollada es la relacionada a los minerales metalíferos, aunque con casi nula participación en los ingresos del sector y consecuentemente en los de Tupungato.

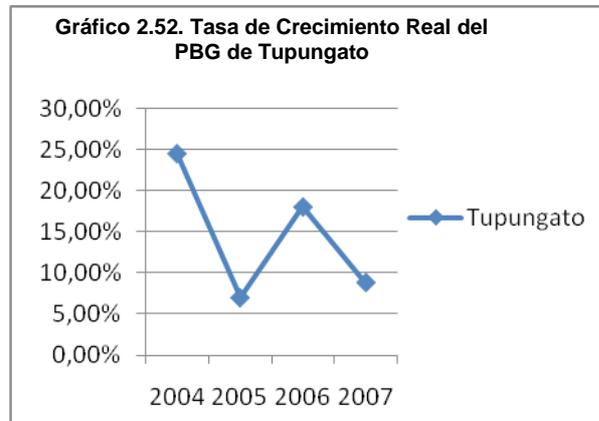
Respecto al sector Agropecuario, las actividades más importantes son las relacionadas con la vitivinicultura, la fruticultura y las hortalizas y legumbres, explicando conjuntamente casi el 90% de los ingresos agropecuarios del departamento. El aporte de las mismas es en promedio, para el periodo 2004-2007, del 33%, 36% y 26% respectivamente.



Fuente: DEIE, Mendoza.

Fuente: DEIE, Mendoza.

La economía del departamento creció a una tasa nominal del 136.45%, durante el periodo 2003-2007, pero al ser deflactada por la incidencia de la variación de los precios en dicho lapso, se obtiene una tasa de crecimiento real del producto del 70,9%, equivalente al 14,34% interanual.



Fuente: Frigolé, P. y Paris, M., Elaboración propia en base a datos de la DEIE, Mendoza.

## Capítulo 3: Dimensión EDUCATIVA

**Autores: Claudia Hilda Papparini  
Ricardo Enrique Rojo  
Asistentes: Romina Marianetti  
Florencia Páez Padró**

### Introducción

El incremento de la asistencia de los niños y jóvenes a la escuela en los distintos niveles del sistema educativo es un dato alentador en la medida que ha contribuido a la disminución de las brechas en el acceso entre los grupos sociales y regiones geográficas de nuestra Provincia. Sin dudas representa un avance relevante, aunque no suficiente, en lo que respecta a la disminución de la desigualdad educativa en el acceso como condición necesaria para progresos posteriores.

En forma paralela a esta expansión alentadora, otro perfil puede delinearse. El sistema educativo se ha expandido en la medida que la educación primaria y secundaria se han generalizado, pero es preciso destacar que una importante proporción de niños y jóvenes mendocinos aún no asisten a la escuela, retrasan o interrumpen su trayectoria educativa en el nivel primario, adolescentes que habiendo completado el nivel primario no acceden al nivel secundario, y entre los que acceden sólo un bajo porcentaje logra egresar. Son muchos los adolescentes y jóvenes de la Provincia que quedan en el camino que supone el acceso al conocimiento escolarizado, dudoso también es el logro de saberes específicos en cada nivel (desigualdad de logros en cuanto a los aprendizajes alcanzados), en tanto muchos aunque asistan a la escuela, alcanzan saberes poco significativos en calidad y cantidad.

Emilio Tenti Fanfani (2009) distingue dos dimensiones de la exclusión educativa: una, la más tradicional, relacionada con estar fuera del sistema educativo- especialmente niños de nivel inicial y adolescentes del nivel secundario- y la otra, vinculada con el efectivo acceso al conocimiento significativo para las personas y las sociedades. Esta exclusión es particularmente compleja en tanto el conocimiento no se “reparte” y requiere de un conjunto de condiciones que la escuela sola no puede garantizar y que requiere de políticas pública integrales. Asimismo, es importante destacar la dificultad para acceder a la comprensión de la dimensión de la exclusión desde del análisis de indicadores educativos tradicionales (contexto, organizacionales, proceso, resultados e impacto).

A partir de comprender la exclusión como un proceso continuo, acumulativo y no lineal, con distintos grados de intensidad que puede trazarse entre la inclusión y la exclusión, nuestro interés se centra en detectar las condiciones educativas de los distintos departamentos de Mendoza, esto es delinear la situación de los distintos Departamentos que puedan representar entornos de riesgo y vulnerabilidad educativa para los sujetos.

La educación es un derecho que debe ser garantizado a todos como imperativo ético, de justicia y de equidad. Es en este sentido que consideramos que la exclusión

educativa supone la privación de aprendizajes imprescindibles para que las personas y sociedades puedan desarrollar una vida intelectual, personal y social digna.

Las raíces de la exclusión están dentro y fuera de la escuela. La exclusión educativa no se origina en el sistema educativo, pero puede ser éste el que la agrave en tanto se declare incapaz para reducir las desigualdades iniciales y así, mantenga y refuerce las condiciones sociales, culturales y económicas desfavorables. Asimismo, el sistema educativo posee sus propios factores generadores de desigualdades.

Álvaro Marchesi (2000, 135) sostiene que “la constatación de desigualdades escolares no se origina en el sistema educativo, sino que se agravan en él” En este sentido insiste en que los sistemas educativos, lejos de reducir las desigualdades iniciales, las refuerzan.

El presente estudio pretende acercarse a la problemática del fracaso escolar en el marco de la exclusión a partir del análisis del comportamiento (mejoramiento, estancamiento o retroceso) de distintos indicadores.

Las diversas configuraciones que asume la educación en los departamentos de la provincia de Mendoza en las que se entrecruzan y combinan distintas características se constituye en una singularidad que puede ayudarnos a dar cuenta sobre las diferentes formas que asume la desigualdad y la exclusión en materia educativa en nuestro territorio.

Los obstáculos son variados y distintas las problemáticas que atraviesan los departamentos y por lo tanto, son diversas las aproximaciones que podemos ensayar. En algunos casos la desigualdad se manifiesta en problemas en el acceso a la escuela por cuestiones socioeconómicas o de distancia geográfica; en otros, si bien acceden a la escuela, no egresan del nivel primario o secundario, o retardan mucho su egreso porque repiten y/o abandonan transitoriamente. La repitencia, la sobreedad, los aprendizajes de poca relevancia, las bajas tasas de egreso demandan un lugar de privilegio en las agendas de los responsables políticos. La dinámica del fracaso escolar y la baja calidad de los aprendizajes logrados convierten en infructuosas las acciones focalizadas en la expansión de la cobertura educativa.

Es en este sentido, que cobra especial relevancia analizar en cada caso concreto (excepto Gran Mendoza) los niveles, las distancias, los posicionamientos en algunos indicadores claves en vistas a la escolarización y graduación plena. Otra instancia estará constituida por la mirada transversal que intenta relacionar la problemática educativa con distintas dimensiones sociales del desarrollo departamental: salud, producción, empleo, etc.

Los datos referidos a educación provienen de fuentes oficiales de la Subdirección de Estadísticas, Investigaciones e Información Educativa de la Dirección General de Escuelas y de la Dirección de Estadísticas e Investigaciones Económicas (DEIE) del Ministerio de Economía, ambos del Gobierno de Mendoza y del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC).

La definición y selección de indicadores se basa principalmente en la propuesta metodológica de la Red Federal de Información Educativa dependiente de la Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa del Ministerio de la Nación. Asimismo se han incorporado indicadores construidos para el Estudio de

Condiciones de Vida de los Hogares Rurales y Urbanos 2006 y 2007 de la Dirección de Estadísticas e Investigaciones Económicas dependiente del Ministerio de Producción, Tecnología e Innovación del Gobierno de Mendoza.

Los indicadores propuestos por la Red de Información Educativa están agrupados en 5 áreas temáticas: 1.Contexto demográfico y socioeconómico; 2. Recursos (físicos, humanos, financieros y organizacionales); 3. Proceso (acceso y flujo); 4. Resultado (Egreso y logros académicos) y 5. Impacto (socioeconómico).

Con el objeto de dar cuenta de la evolución de nuestro sistema educativo analizaremos la relación entre el crecimiento de la población y de la matrícula educativa, la evolución de la matrícula para el período 1983-2006, la evolución de los principales indicadores de funcionamiento del sistema educativo considerando algunos indicadores del proceso (acceso y flujo) y algunos que refieren a resultados e impacto educativo.

En segundo término abordaremos el análisis de algunos indicadores de proceso y de resultado de Sistema Educativo de los departamentos considerados para los años 2007, 2008 y en su evolución histórica a fin de detectar estancamientos, mejoras y retrocesos.

En tercer lugar realizamos un análisis de la oferta educativa por departamento de capacitación para el trabajo, de Nivel Superior de la Provincia y de La Universidad Nacional de Cuyo con el objeto de detectar áreas prioritarias de formación.

En cuarta instancia, realizaremos un abordaje interpretativo de la situación de cada Departamento a partir de la aplicación de la Metodología del Biograma en la dimensión educativa y de la consideración de algunos indicadores no incorporados en dicha metodología.

A modo de conclusión ofrecemos una serie de sugerencias que estimamos pueden colaborar en la disminución de las situaciones de exclusión de nuestros niños y jóvenes.

## 1. Indicadores del sistema educativo en la Provincia de Mendoza

**Tabla 3.1. Relación matrícula sistema educativo población. 1983-2006. Provincia de Mendoza**

Fuente. Elaboración propia sobre la base de información de la Subdirección de Estadísticas, Investigaciones e Información Educativa, DGE y la DEIE de la Provincia de Mendoza.

Años	Población	Alumnos Matriculados	Porcentaje de participación
1983	1.272.033	287.745	22,6%
2006	1.654.547	489.977	29,6%
Variación	30,1%	70,3%	7%

De acuerdo con las proyecciones de la Dirección de Estadísticas e Investigaciones Económicas de la Provincia de Mendoza se estima que la población asciende a 1.654.547 personas en 2006, lo que se traduce en una participación del 29, 6% de la población en el sistema educativo de la Provincia. En 1983 la participación de la población ascendía al 22,6%.

Un dato que da cuenta de la ampliación de la oferta educativa en torno a garantizar la igualdad de posibilidades en el acceso es que mientras que la población creció entre 1983 y 2006 un 30,1%, la matrícula educativa lo hizo en un 70, 3%.

La normativa vigente hasta la sanción de la Ley de Educación Nacional, N° 26.206 aprobada por el Congreso de la Nación el 14 de diciembre de 2006 era la Ley Federal de Educación (N° 24.195 de año 1.993). La nueva estructura comprende cuatro niveles- inicial, primario, secundario y superior - y ocho modalidades: Técnico Profesional, Artística, Especial, Permanente de Jóvenes y Adultos, Rural, Intercultural Bilingüe, en Contextos de Privación de Libertad y Educación Domiciliaria y Hospitalaria. La ley vigente establece 13 años de obligatoriedad que incluye desde el último año (5 años) del nivel inicial, el nivel primario y el secundario completos.

La Ley 24195 establecía una estructura básica que contenía el nivel Inicial, la Educación General Básica (EGB), el Polimodal y el Nivel Superior no Universitario. Esta "Estructura Básica" corresponde a la educación común definida como aquella que se ofrece a población que no presenta particularidades o necesidades especiales. La obligatoriedad comprendía 10 años desde el nivel inicial de 5 años hasta el 9º año de EGB. Los "Regímenes Especiales" atendían las necesidades no contempladas en la estructura básica: educación especial, educación de adultos, educación artística y otros servicios educativos.

**Tabla 3.2. Variación Porcentual de la Matrícula según niveles y regímenes especiales 1983-2006. Provincia de Mendoza.**

<b>Estructura Básica/ Regímenes Especiales</b>	<b>Tipo de gestión</b>	<b>Matrícula 1983</b>	<b>Matrícula 2006</b>	<b>Variación porcentual</b>
<b>Servicios Educativos de Origen Social SEOS</b>	Estatal	-	-	-
	Privada	601 <sup>20</sup>	9.336	1.453,6%
	Total	601	9.336	1.453,6%
<b>Centro de Apoyo Educativo CAE</b>	Estatal	-	-	-
	Privada	159*	2.356	1.381,8%
	Total	159	2.356	1.381,8%
<b>Nivel Inicial</b>	Estatal	21.089	35.718	59,9%
	Privada	3.228	9.975	209,0%
	Total	24.317	43.693	79,7%
<b>Nivel Primario</b>	Estatal	163.452	195.325	19,5%
	Privada	20.725	34.187	65,0%
	Total	184.177	229.512	24,6%
<b>Nivel Secundario</b>	Estatal	48.221	94.981	97,0%
	Privada	16.962	26.504	56,3%
	Total	65.183	121.485	86,4%
<b>Nivel Superior<sup>21</sup></b>	Estatal	2.138	15.884	642,9%
	Privada	866	10.638	1128,4%
	Total	3.004	26.522	782,9%
<b>Educación Especial</b>	Estatal	2.679	4.522	68,8%
	Privada	118	996	744,1%
	Total	2.797	5.518	97,3%
<b>Educación Básica de Adultos</b>	Estatal	3.579	10.142	183,4%
	Privada	-	89	18,7%
	Total	3.579	10.231	185,9%
<b>Educación Secundaria de Adultos</b>	Estatal	3.340 <sup>22</sup>	15.810	373,4%
	Privada	-	1.260	563,2%
	Total	3.340	17.070	411,1%
<b>Capacitación para el trabajo</b>	Estatal	3.825	12.205	65,5%
	Privada	-	4.896	2.038%
	Total	3.825	17.101	131,9%
<b>Educación Artística</b>	Estatal	863	7.153	728,9%
	Privada	-	-	-
	Total	863	7.153	728,9%

<sup>20</sup>\* Los Jardines Maternales y Centros de Apoyo Educativo destinados a niños de 0 a 4 años de edad y con un tipo de gestión asociativa entre entidades de fines sociales (ONG) y municipalidades, comienzan a implementarse en 1988.

<sup>21</sup> Desde 1994 incluye la matrícula de los Institutos Tecnológicos Universitarios

<b>Total</b>	Estatal	245.864	389.740	58,5%
	Privada	41.899	100.237	139%
	Total	287.745	489.977	70,3%

Fuente. Elaboración propia sobre la base de información proporcionada por la Subdirección de Estadísticas, Investigaciones e Información Educativa, DGE.

**Tabla 3.3. Variación Porcentual de la Matrícula 2006- 2008 según niveles y regímenes especiales. Provincia de Mendoza.**

<b>Estructura Básica/ Regímenes Especiales</b>	<b>Tipo de gestión</b>	<b>Matrícula 2006</b>	<b>Matrícula 2008</b>	<b>Variación porcentual</b>
<b>Servicios Educativos de Origen Social SEOS</b>	Estatal	-	-	-
	Privada	9.336	10.652	14,09%
	Total	9.336	10.652	14,09%
<b>Centro de Apoyo Educativo CAE</b>	Estatal	-	-	-
	Privada	2.356	2.689	14,13%
	Total	2.356	2.689	14,13%
<b>Nivel Inicial</b>	Estatal	35.718	35.287	-1,20%
	Privada	9.975	10.854	8,81%
	Total	43.693	46.141	5,60%
<b>Nivel Primario</b>	Estatal	195.325	188.305	-3,59%
	Privada	34.187	35.585	4,08%
	Total	229.512	223.890	-2,44%
<b>Nivel Secundario</b>	Estatal	94.981	95.436	0,47%
	Privada	26.504	29.377	10,83%
	Total	121.485	124.813	2,73%
<b>Nivel Superior</b>	Estatal	15.884	17.555	10,52%
	Privada	10.638	10.753	1,08%
	Total	26.522	28.308	6,73%
<b>Educación Especial</b>	Estatal	4.522	4.442	-1,76%
	Privada	996	770	-22,69
	Total	5.518	5.212	-5,54%
<b>Educación Básica de Adultos</b>	Estatal	10.142	11.449	12,88%
	Privada	89	92	3,37%
	Total	10.231	11.541	12,80%
<b>Educación Secundaria de Adultos</b>	Estatal	15.810	16.118	1,94%
	Privada	1.260	1.103	-12,46%
	Total	17.070	17.221	0,88%
<b>Capacitación</b>	Estatal	12.205	13.682	12,15%

<sup>22</sup> Creados a partir del año 1989.

<b>para el trabajo</b>	Privada	4.896	5.610	14,58%
	Total	17.101	19.292	12,81%
<b>Educación Artística</b>	Estatal	7.153	6.502	-9,10%
	Privada	-	-	-
	Total	7.153	6.502	-9,10%
<b>Total</b>	Estatal	389.740	388.776	-024%
	Privada	100.237	107.485	7,23%
	Total	489.977	496.261	1,28%

Fuente. Elaboración propia sobre la base de información proporcionada por la Subdirección de Estadísticas, Investigaciones e Información Educativa, DGE.

El sistema educativo formal de nuestra provincia ha mostrado una significativa ampliación de su cobertura en todos los niveles. En efecto entre 1983 y 2006 se evidencia un crecimiento de la matrícula escolar para todos los niveles que asciende al 70,3 % (58,5 % para el sector de gestión estatal y 139,2% para el privado). Este crecimiento se observa en todos los niveles, pero es más notorio en el nivel superior en el que se registra un 782,9% de variación porcentual entre 1983 y 2006. Le siguen el nivel secundario (86,4%), el nivel inicial (79,7%) y el nivel primario (24,6%). Cabe aclarar que en lo que respecta al nivel superior se poseen datos fiables a partir de 1993, fecha en la que se efectiviza la transferencia de servicios educativos de la Nación a la jurisdicción provincial.

La matrícula del **nivel inicial** creció entre 1983 y 2006 un 79,7%, siendo muy notorio el incremento de los alumnos en instituciones de gestión privada (209,0%). De acuerdo con la estimación de la población de 5 años para el año 2006, 31.797 niños, el 94,9% se encuentran incorporados en la sala correspondiente dicha edad.

Entre 2006 y 2008 la variación porcentual de la matrícula asciende a 5,60%. El incremento se concentra en el sector privado (8,81%). El sector de gestión estatal evidencia un descenso de la matrícula de un 1,20% (431 alumnos).

La matrícula de **nivel primario** ha crecido entre 1983 y 2006 un 24,6%, 19,5% para el sector de gestión estatal y el 65% para la gestión privada. Este nivel se muestra más estable en tanto la universalidad en el acceso ha sido la meta desde la promulgación de la Ley 1420 de Educación (1.884). La tasa neta de escolarización del nivel primario de acuerdo con lo señalado en el Censo 1991 era del 96,3%, en el Censo 2001 alcanzaba el 98,3%.

Entre 2006 y 2008 se presenta un fenómeno llamativo en tanto la matrícula del nivel primario ha descendido un 2,44% (5.622 alumnos). Esta disminución se concentra especialmente en el sector estatal alcanzando un -3,59% (7020 alumnos). En el sector privado se registra un incremento de la matrícula de 1398 alumnos (4,08%).

La disminución de la matrícula total puede expresar mejoras en las tasas de egreso del nivel, la transferencia de alumnos del sector estatal al privado, o a la caída en el nivel de crecimiento de la población que han evidenciado los censos de 1991 y 2001.

Los alumnos inscriptos en el **nivel secundario** entre 1983 y 2006 aumentaron en un 86,4%. El crecimiento más notorio se verifica en las escuelas de gestión estatal, 97,0%. Este incremento es representativo del esfuerzo realizado especialmente por el

sector estatal para garantizar el acceso a la educación secundaria a partir de considerarlo como una política prioritaria.

Este nivel ha incorporado un amplio sector de la población que hasta los 80 tenía escasas posibilidades de acceso al mismo. A partir de la implementación de la Ley Federal de Educación se amplió la obligatoriedad dos años más. La oferta educativa tendió a desconcentrarse de la zona urbana a fin de garantizar el acceso a los alumnos que viven en zonas alejadas y/ o rurales.

Entre 2006 y 2008 la matrícula se ha incrementado un 2,73%. El crecimiento más notorio se registra en el sector de gestión privado ascendiendo a un 10,83%, mientras que el incremento del sector estatal alcanza un 0,47%. Al contrario que en el período anterior el sector de gestión privado es el que sostiene la expansión.

El **Nivel Superior** muestra el mayor incremento en la matrícula. 782,9% entre 1983 y 2006. En este nivel la expansión del sector de gestión privada ha mostrado un incremento del 1.128,4%, frente al 642,9% del sector estatal. Este incremento debe ser interpretado por la incorporación de instituciones de nivel superior a la estructura del sistema educativo de la Provincia a partir de 1993.

Para la etapa 2006-2008 la matrícula del nivel superior aumentó un 6,73%. El incremento de la matrícula más significativo se registra en el sector estatal, 10,52% (1.671 alumnos).

En el marco de la **Educación No Formal los Servicios Educativos de Origen Social** (SEOS) surgen en 1988 como una respuesta a las necesidades específicas de diversos contextos sociales. El programa desarrolla un trabajo que prioritariamente focaliza en la población que vive en situación de vulnerabilidad social. Junto a los Jardines Maternales (0 a 2 años) en algunos casos, existen **Centros de Apoyo Educativo** (CAE), destinados a apoyar las poblaciones con riesgos de fracaso en el proceso escolar por diversas causas extraescolares (5 a 18 años). A partir de la Ley de Educación Nacional N° 26.206, los jardines maternales forman parte del Nivel Inicial y por ende, se incorporan a la educación formal.

Ambos servicios Jardines Maternales y CAE surgieron en la Provincia como producto de un estilo de gestión fundado en la cooperación entre el sector estatal provincial y municipal con diversas instituciones sociales de bien público. En términos generales, el Estado provincial financia el plantel de personal docente y el suplemento alimentario. Los lineamientos fundamentales de este servicio han sido reconocidos e incorporados en la Ley Nacional como gestión social y cooperativa. Los SEOS han tenido entre 1.988 y 2.006 un crecimiento de 1453,6%. El crecimiento de la matrícula de los Centros de Apoyo Escolar asciende a 1.538,4%.

El significativo incremento de la matrícula en estos servicios constituye un importantísimo avance en la estructura de posibilidades que garantiza la inclusión educativa en los primeros años de vida. Numerosas investigaciones confirman la relevancia del ingreso temprano a espacios de aprendizaje para las trayectorias escolares futuras. Es reconocida la capacidad de los espacios educativos de calidad en la estimulación del desarrollo de competencias cognitivas, sociales, educativas, en especial para aquellos niños en situación de pobreza o en estructuras familiares y parentales vulnerables.

Entre 2006 y 2008 la matrícula de los SEOS asciende un 14,09% (1.316 alumnos). El incremento de la matrícula de los CAE es de 14,13% (333 alumnos).

La **educación básica y secundaria de adultos** merece una mención especial en tanto su crecimiento ha sido muy significativo. En nuestra Provincia, la culminación de los estudios en ambos niveles posibilita a los egresados incorporarse en los niveles subsiguientes (secundario y/o superior), es en este sentido que se la incluye en la caracterización de la educación formal. La educación de adultos garantiza posibilidades para continuar la formación educativa a aquellos, especialmente adolescentes, que por diversas razones fueron excluidos del sistema formal común. Asimismo es importante destacar la importancia de este nivel en la mejora en la inserción laboral de los egresados.

La matrícula de la educación básica de jóvenes y adultos ha tenido un crecimiento del 185,9 % en el nivel básico (primario) y del 411,1% para el nivel secundario en la etapa 1983-2006. Entre los años 2006-2008 la matrícula de la educación básica de adultos creció un 12,80%. La matrícula de educación secundaria de adultos aumentó en un 0,88%. El incremento se registra en el sector estatal, mientras que en el privado desciende en 157 alumnos (-12,46%). La educación secundaria de adultos fue transferida a la Provincia en 1993.

La **Educación Especial** incluye la oferta destinada a los niños y jóvenes con dificultades transitorias y/o permanentes para asistir a establecimientos educativos propios de la educación común o pueden hacerlo en regímenes de integración. Incluye las escuelas domiciliarias y hospitalarias. El incremento de su matrícula entre 1983 y 2006 asciende al 97,3%.

Entre 2006 y 2008 la matrícula de Educación Especial desciende en un 5,54% (-). Descenso más notorio en el sector privado (-22,69%) que en el estatal (-1,76%).

La **Capacitación para el Trabajo** adquiere una significación cada vez más relevante para el desarrollo de las sociedades en vistas a la rápida transformación productiva y las dificultades en la reinserción de las personas en el mundo del trabajo. Pueden acceder a los 64 centros de capacitación para el trabajo los jóvenes y adultos a partir de los 14 años y sin límite de edad. La oferta educativa está organizada en un ciclo básico y uno de especialización con una duración de 2 a 3 años y cursos cortos.

Podría constituir un debate necesario la discusión sobre el contenido y flexibilidad al cambio de la oferta de especialidades de este servicio para satisfacer las necesidades sociales e individuales.

El crecimiento de la matrícula entre 1983 y 2006 asciende al 131,9%. Un dato a destacar en este incremento de matrícula es la significativa participación del sector privado que asciende al 2.038%. El incremento de la matrícula se registra también en la etapa 2006-2008 siendo en total de un 12,81% (2.191 alumnos).

El incremento de la matrícula de este servicio, en especial en el sector privado, está asociado a incentivos específicos inducidos por el Ministerio de Trabajo, Mendoza Productiva, INET y otros programas con financiamiento externo.

La **Educación Artística** es un servicio ofrecido sólo por el sector estatal en el que se observa un incremento de la matrícula entre 1983 y 2006 es del 728,9%. Una alta proporción de alumnos asisten en los turnos contrarios a otros servicios de educación

Área	1980	1991	2001
Urbana	4,4	2,9	2,2
Rural	14,1	10,6	7,3
Total	7,3	4,6	3,2
Rural	14,1	10,6	7,3
Total	7,3	4,6	3,2

formal. Entre 2006 y 2008 la matrícula ha descendido un 9,10% (-), 651 alumnos menos.

**Tabla 3.4. Tasa Neta de Escolarización según nivel. 1980-1991-2001. Provincia de Mendoza.**

1980			1991			2001			Diferencia 2001/1980		
Prim	Sec.	Sup.	Prim	Sec.	Sup.	Prim	Sec.	Sup.	Prim	Sec.	Sup.
88,9	36,6	6,5	96,3	53,5	13,5	98,3	63,7	17,3	9,4	27,1	10,8

Fuente. Elaboración propia sobre la base de información proporcionada la DEIE

El porcentaje de personas escolarizadas en los niveles primario, secundario y superior con la edad pertinente ha mejorado en 20 años en un 9,4 % en el nivel primario; el 27,1% en secundario y el 10,8% en el nivel superior. La diferencia de los valores para cada nivel no indica necesariamente que las personas están fuera del sistema educativo, sólo expresa el porcentaje de la población que por su edad no se encuentra en el nivel correspondiente.

**Tabla 3.5. Tasa de Analfabetismo según área urbana y rural. Población de 10 años y más. 1980-1991-2001. Provincia de Mendoza.**

Fuente. Elaboración propia sobre la base de información proporcionada por la DEIE

Aproximadamente 44.700 personas que viven en nuestra Provincia, el 3,2 % de la población mayor de 10 años, no sabe leer ni escribir. El porcentaje aumenta a 7,3 % por ciento en las zonas rurales según datos de la Dirección de Estadísticas e Investigaciones Económicas del Gobierno de Mendoza. Estos porcentajes han tenido una evolución decreciente si se tiene en cuenta que en 1980, 7,3 por ciento de la población era analfabeta. La mejora de este indicador al año 2001 en relación al Censo de 1980 es de 4,1% en total, 6,8% para el sector rural y 2,2% en la zona urbana.

Las comparaciones longitudinales (diacrónicas) de la tasa de analfabetismo deben ser interpretadas teniendo en cuenta las limitaciones impuestas por los cambios en el “corte” de la edad a partir de la cual se considera una persona analfabeta.

## **2. Análisis de algunos indicadores de proceso y resultado del sistema educativo de la Provincia de Mendoza (excepto Capital y Gran Mendoza).**

Los indicadores de proceso pretenden describir la trayectoria de los alumnos en los distintos niveles del sistema educativo. Los indicadores de proceso/flujo y de resultado/egreso al interior de la estructura del sistema permiten visualizar el modo en que funciona. En este caso nos abocaremos al análisis del nivel primario y secundario común.

Para este análisis se incluyen los siguientes indicadores de proceso/flujo: repitencia, promoción, abandono, permanencia o reinscripción, sobreedad o atraso escolar y tasa de pasaje internivel y la tasa de terminalidad o egreso para los correspondientes a resultados.

La **tasa de promoción** efectiva es el porcentaje de alumnos matriculados en un grado o año de estudio dado que se matriculan como alumnos nuevos en el grado/año de estudio inmediato superior en el mismo nivel en el ciclo lectivo siguiente. En síntesis, este indicador permite conocer los alumnos promovidos al año lectivo siguiente. Cuando se habla de tasa de promoción de nivel se refiere a un promedio de los años de estudio que componen el nivel.

Un valor cercano a 100% se complementa con tasas bajas de repitencia y abandono. Hay que considerar que este indicador no contempla la transferencia y/o migración de los alumnos entre distintas unidades territoriales, departamentos en nuestro caso, y entre los distintos ámbitos de gestión (estatal y privada).

La **tasa de promoción interanual para el nivel primario** (T.A.1 y T.A.3) en la provincia de Mendoza en el año 2007 es del 93,2%. Si se comparan las tasas registradas entre 1991 y 2007 la variación porcentual muestra una mejora que asciende a 3,02%.

En 2007 las tasas más eficientes se registran en La Paz (96,4%) y San Martín (95,10%). Las tasas tienden a ser menos eficientes en los departamentos de General Alvear (90,0%) y Tupungato (90,9%).

En 2008 las tasas más altas de promoción se registran en San Carlos (93,80%) y San Martín (93,35%). Las menos eficientes Lavalle (84,03%) y General Alvear (85,99%).

En la serie histórica 1991-2007 las mejoras más notorias se registran en en Malargüe (8,44%) y en Lavalle (8,21%). Las menos significativas en General Alvear (1,53%) y Santa Rosa (1,88%)

La **tasa de promoción para el nivel secundario** (T.A.1 y T.A.9) para el total de la Provincia asciende a 73,6% en 2007. En la comparación de tasas para los años 1991 y 2007 la desmejora llega a 2,37%.

En 2007 Tupungato y Malargüe registran las tasas más altas de promoción interanual, 79,4% y 79,0% respectivamente. Es llamativo que Tupungato registre la tasa más ineficiente de promoción en el nivel primario, esto podría indicar un notorio proceso de selección previa al ingreso a la enseñanza secundaria. Las tasas más ineficientes para el nivel medio se detectan en Santa Rosa (63,4%) y General Alvear (65,9%).

En 2008 se sostiene la tendencia en tanto las tasas más eficientes de promoción se concentran en Tupungato (79,37%) y Malargüe (78,96%); y las más ineficientes en Santa Rosa (63,38%) y General Alvear (65,86%).

En el análisis de la serie 1994 y 2007 es llamativo que Santa Rosa y Lavalle sean los departamentos que registran la mejora más notoria, por lo que a pesar del bajo porcentaje, ha mejorado en forma significativa. En el caso de Lavalle el punto de partida (63,2%) es tan bajo que la mejora (72,3%) no alcanza para superar el promedio provincial (73,6%).

La **tasa de repitencia** (T.A.1 y T.A.4) refiere al porcentaje de alumnos matriculados en un grado/año de estudio dado de un nivel que se matriculan como alumnos repitentes en el mismo año/grado en el ciclo lectivo siguiente. Este indicador permite evaluar cuántos alumnos que no promovieron al año/grado siguiente se inscriben como repitentes. Es muy relevante por cuanto representa un claro antecedente para la deserción (abandono) y una expresión de la capacidad de retención del sistema educativo.

Un valor reducido indica un grado menor de repitencia y la consiguiente reducción de desvíos en la trayectoria del alumno en el sistema educativo. Puede alcanzar como máximo un valor del 100%. La lectura de este indicador debe ser cuidadosa en tanto un valor bajo de repitencia no significa necesariamente logros de aprendizaje relevantes. Asimismo un valor alto de repitencia puede significar un gran esfuerzo de contención. La lectura requiere una complejidad mayor al simple eficientismo de los indicadores o complacencia en una inclusión "fácil".

En el año 2007 la **tasa de repitencia para el nivel primario** para toda la Provincia es de 6,9%. En el análisis de la serie 1991-2007 la variación porcentual muestra una disminución de la repitencia en un -12,16% para el total provincial.

En 2007 la tasa más elevada se registra en los Departamentos de Tupungato (17,2%), y Santa Rosa y Lavalle con un 8,9%. Los Departamentos con menor repitencia en el mencionado nivel son San Carlos (3,2%) y Junín (4,8%).

La situación varía en 2008, la tasa provincial de repitencia aumenta a 7,75% y las tasas más altas de repitencia se registran en Lavalle (14,92%) y Malargüe (11,80%). Los índices más bajos de repitencia se ubican en San Martín (5,06%) y Tunuyán (5,70%). La disminución de la tasa promoción es consistente con el aumento de la tasa de repitencia.

En el análisis de la evolución de este índice entre 1991 y 2007, los departamentos que expresan mejoras significativas de este indicador son San Carlos (-58,36%) y Junín (-46,88%).

Los departamentos en los que este indicador ha empeorado en la etapa 1991-2007 son La Paz (42,53%) y Tupungato (20,26%).

En el año 2007 la **tasa de repitencia para el nivel secundario** (T. A.1. y T. A.10.) para la totalidad de la Provincia es de 11,50%. En el análisis de la serie 1991-2007 la variación porcentual indica una mejora que asciende al -17,29%.

En 2007 las tasas más altas de repitencia se registran en General Alvear (16,07%), San Carlos (13,12%) y Lavalle (12,21%). Las tasas más bajas pertenecen a Tupungato (7,43%) y Santa Rosa (8,55%). La mejora en las tasa de repitencia en el nivel secundario en Tupungato puede tener relación con la alta repitencia del nivel primario (17,12 %).

En 2008 las tasas más altas de repitencia se ubican en los departamentos de La Paz (15,35%) y General Alvear (15,16%). Las tasas más eficientes de este indicador se registran en Malargüe (8,41%) y Tupungato (9,17%).

Los departamentos que expresan mejora en la tasa de repitencia en el nivel secundario entre 1991 y 2007 son Tunuyán (-52,04%), San Martín (47,10%) y Lavalle (-45,97%). Las jurisdicciones departamentales que expresan un desmejoramiento más notorio entre 1991 y 2007 son Junín (54,63%), Santa Rosa (31,48%), y San Rafael (27,33%).

La **tasa de abandono interanual** es el porcentaje de alumnos matriculados en un grado/año de estudio dado de un nivel de enseñanza que no se vuelve a matricular al año lectivo siguiente como alumno nuevo, repitente o reinscripto. Esta tasa indica el porcentaje de alumnos que abandona durante el ciclo lectivo y el comienzo del siguiente. Las migraciones entre distintas zonas o las transferencias entre escuelas de gestión estatal o privada pueden incidir en provocar tasas con valores negativos.

En el año 2007 la **tasa de abandono interanual para el nivel primario** (T.A. 1 y T.A. 5) para toda la Provincia es de 1,7%. En el análisis de la serie 1991-2008 el abandono ha disminuido en un -35,52%.

En 2007 la tasa más elevada se registra en los Departamentos de Santa Rosa (2,80%) y General Alvear (2,50%). Este comportamiento coincide con altos índices de repitencia. En 2008 los valores más altos se concentran en Tupungato (2,62%) y Santa Rosa (2,38%).

Las menores tasas de abandono se registran en 2007 en La Paz (-1,1%) y Lavalle (-0,1%), tendencia que se confirma en 2008 con tasas de -0,30% y -014% respectivamente.

Los departamentos que expresan mejoras más significativas de la tasa de abandono entre 1991 y 2008 son: Tupungato (-406,01%) y La Paz (-123,85%). El departamento en el que este indicador ha empeorado es Santa Rosa (-20,91%).

En el año 2007 la **tasa de abandono interanual para el nivel secundario** (T.A.1 y T.A.11) para la totalidad de la Provincia es de 14,9%. En el análisis de la serie 1996-2007 la variación porcentual evidencia una mejoría del -25,28%.

Las tasas más altas de abandono en 2007 se registran en Santa Rosa (22,1%) y Lavalle (19,5%). Las tasas más bajas pertenecen a Tupungato (11,5%) y Malargüe (12,6%). La misma tendencia se registra en 2008: las tasas más altas se encuentran en Santa Rosa (22,06%) y Lavalle (19,50%), las más bajas (más eficientes) Tupungato (11,46%) y Malargüe (12,63%).

Los departamentos que expresan mejora en la tasa de abandono en el nivel secundario entre 1996 y 2007 son Tunuyán (-37,12%) y San Martín (-36,16%). Las jurisdicciones departamentales que expresan un desmejoramiento en la tasa de abandono entre 1996 y 2007 son Santa Rosa (75,12%) y Junín (10,68%).

La **sobreedad o atraso en la edad en que debe realizar su trayectoria escolar** es el porcentaje de los alumnos de educación común con una edad superior a la teórica al grado/año que cursa, sobre el total de la matrícula respectiva. Este indicador expresa la incidencia de los alumnos que están cursando años inferiores a los que correspondería de acuerdo a su edad. La sobreedad puede explicarse por el ingreso tardío a la escuela, abandono transitorio o repitencia. Indica la magnitud de los desvíos en las trayectorias educativas teóricas.

La **tasa de atraso para el nivel primario** en 2007 (T.A.1 y T.A.7) para toda la Provincia es de 22,00%. En el análisis de la serie 1993-2007 la variación porcentual del atraso escolar ha disminuido en un -25,67%.

En 2007 las tasas más elevadas se registran en los departamentos de Lavalle (29,4%) y Tupungato (27,6%) y los departamentos con menor atraso escolar en el mencionado nivel son San Martín (18,1%) y Rivadavia (20,3%). En 2008 el atraso escolar en el nivel primario se concentra en Santa Rosa (25,96%), Lavalle (25,19%) y General Alvear (25,12%). Del mismo modo que en 2007 las tasas más bajas pertenecen a los departamentos de San Martín (17,99%) y Rivadavia (19,66%).

Los departamentos que expresan mejorías más significativas de la tasa de sobreedad entre 1993 y 2007 son San Martín (-39,54%) y Junín (-38,70%).

En el año 2007 la **tasa de sobreedad para el nivel secundario** (T.A.1 y T.A.13) para la totalidad de la Provincia es de 37,40%. En el análisis de la serie 1994-2007 la variación porcentual prácticamente nula alcanzando el 0,01%.

Las tasas más altas de atraso etario escolar en el nivel secundario en 2007 se registran en General Alvear (44,97%) y Lavalle (41,02%). En 2008 en La Paz

(48,24%) y General Alvear (45,23%). Las tasas más bajas pertenecen a Junín (30,12%) y Tupungato (32,52%) en 2007, en 2008 continúan en estos departamentos con un 31,72% en Junín y 34,46% en Tupungato. Tupungato tenía una tasa alta de sobreedad en el nivel primario, esta diferencia puede estar reforzando la hipótesis de que en el nivel primario los alumnos con edad superior a la prevista abandonaron la expectativa de continuidad en el nivel secundario.

Los departamentos que expresan mejora en la tasa de sobreedad en el nivel secundario entre 1994 y 2007 son Malargüe (-22,30%) y Rivadavia (-16,62%). Las jurisdicciones departamentales que expresan un desmejoramiento en la tasa de sobreedad entre 1994 y 2007 son Santa Rosa (17,65%) y San Rafael (9,34%).

**La tasa de egreso o terminalidad** es el porcentaje de una cohorte de alumnos matriculados en el primer grado/año de estudio de un ciclo o nivel en un año escolar dado, que alcanzan y promueven el último grado/año del ciclo/nivel de enseñanza.

Este indicador permite visualizar el grado de retención año a año hasta la finalización del nivel de enseñanza, indicando la magnitud de los egresos de los alumnos de la cohorte y considerando la cantidad de repeticiones producidas en la trayectoria escolar de dicho ciclo/ nivel de enseñanza. Un valor cercano a 100% indicaría un alto nivel de retención en el nivel de enseñanza.

La **tasa de egreso del nivel primario** (T.A.1 y T.A.8) en 2007 es de 79,4%. La variación porcentual entre la cohorte 1986-1992 y la 2002-2008 asciende a 33,60%.

En 2007 las tasas más bajas de terminalidad corresponden a General Alvear (69,7%) y Lavalle (77,6%). Las tasas más altas se registran en San Martín (90,8%) y La Paz (87,7%).

En 2008 las tasas más eficientes de egreso se concentran en San Carlos (101,14%) y La Paz (101,45%), las más ineficientes se ubican en General Alvear (77,50%) y Tupungato (77,57%). Los valores superiores al 100% indican el retorno al sistema educativo de los alumnos que abandonaron transitoriamente.

Las mejoras más representativas de la tasa de egreso se registran en Lavalle con una variación de 114,05% y Malargüe (104,78%).

La **tasa de egreso del nivel secundario** (T.A.1 y T.A.14) en 2007 es de 38,2%. La variación porcentual entre 1994 y 2007 asciende a 7,94%.

Las tasas más bajas de terminalidad corresponden a Santa Rosa (21,6%) y La Paz (25,2%). Las tasas más altas se registran en Tupungato (50%) y Malargüe (43,1%).

Las tasas de terminalidad entre 1994 y 2007 mejoraron muy significativamente en Malargüe (65,60%) y Lavalle (54,41%) y empeoraron en La Paz (-39,80%) y Santa Rosa (-36,41%).

**La tasa neta de pasaje internivel** (T.A.15) para la Provincia ha variado entre 1993 y 2007 en un 11,18%. Las variaciones más representativas de mejora se registran en Junín (106,13%) y Lavalle (59,06%). Las variaciones que expresan que el pasaje entre el último año del nivel primario y el primero del nivel medio ha empeorado en General Alvear (-5,01%) y La Paz (-4,70%).

En las tasas de pasaje influyen las preferencias de los alumnos por determinadas escuelas que pueden estar localizadas en otros departamentos.

### 3. Descripción de la oferta educativa de Capacitación Laboral, de Nivel Superior de la Provincia y la Universidad Nacional de Cuyo.

Para la descripción gráfica de la oferta educativa de Nivel Superior decidimos agrupar las carreras de los distintos departamentos en las siguientes categorías de formación: Producción agropecuaria e industrial- Formación empresarial- Formación docente- Sistemas/Cs. Básicas- Salud – Otros. La oferta educativa de los Centros de Capacitación Laboral estimamos es de vital importancia al momento de contrastar las demandas de otras dimensiones (productiva, salud, etc.).

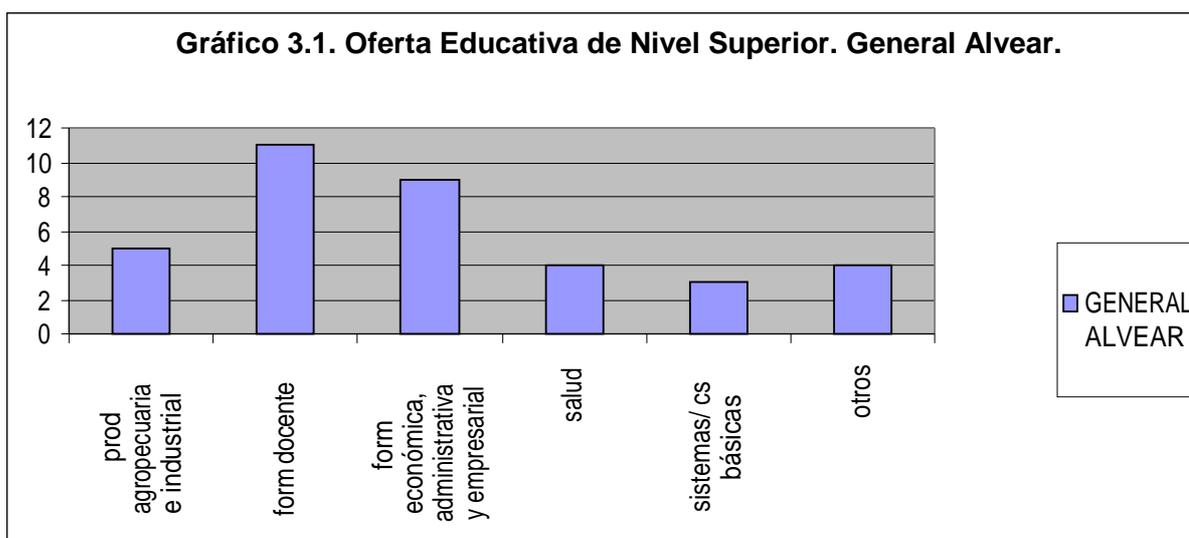
#### General Alvear

**Tabla 3.6. Oferta Educativa de Capacitación Laboral y de Nivel Superior. General Alvear.**

<b>Capacitación Laboral Estatal</b>	Bellas artes (dibujo, pintura, escultura)
	Procesamiento de datos
	Mecánica
	Metalistería
	Electricidad
	Electrónica
	Alimentación y bebidas
	Textiles
	Confección
	Cuero
	Materiales (madera, papel, plástico, vidrio, etc.)
	Edificación, construcción
	Producción de granja
	Horticultura
	Medicina (anatomía, epidemiología, citología, fisiología, inmunología e inmunohematología)
Peluquería	
<b>Capacitación Laboral Privada</b>	Lenguas y culturas extranjeras
<b>Nivel Superior Estatal</b>	Profesor de música
	Técnico superior en administración pública
	Analista en /de sistemas de información
	Analista superior en sistemas
	Técnico en administración de empresas
	Técnico superior en agronomía
	Técnico superior en producción y comercialización agrícola
	Técnico superior en zootecnia
	Profesor de bellas artes con especialización en dibujo y pintura

	Profesor de artes visuales
	Técnico superior en artes visuales
	Profesor de tecnología
	Profesor de ciencias políticas
	Analista en comercialización
	Técnico superior en comercialización
	Técnico superior en comercio internacional
	Especialista superior en economía y gestión de las organizaciones
	Enfermero profesional
	Especialista en formación ética y ciudadana
	Profesor de inglés
	Técnico superior en gestión ambiental
	Técnico superior en administración de servicios de salud
	Técnico analista en higiene y seguridad laboral
	Técnico superior en higiene y seguridad laboral
<b>Nivel Superior Privado</b>	Profesor en comunicación
	Profesor para el nivel inicial
	Profesor para el nivel primario
	Profesor de psicología
	Enfermero profesional
<b>Universidad Nacional de Cuyo</b>	Profesor en grado universitario en Ciencias de la Educación
	Licenciado en enfermería (ciclo)
	Técnico universitario en enología y viticultura
	Ciencias Básicas (ICB)
	Técnico universitario en gestión de empresas (ITU)

Fuente. Elaboración propia a partir de la información proporcionada por la Subdirección de Estadísticas,



Fuente. Elaboración propia a partir de la información proporcionada por la Subdirección de Estadísticas, Investigaciones e Información Educativa, DGE.

Se puede observar que en el Nivel Superior de gestión privada hay un predominio de carreras de formación docente. En el sector de gestión estatal se identifican mayor cantidad de carreras relacionadas con el comercio, producción y administración.

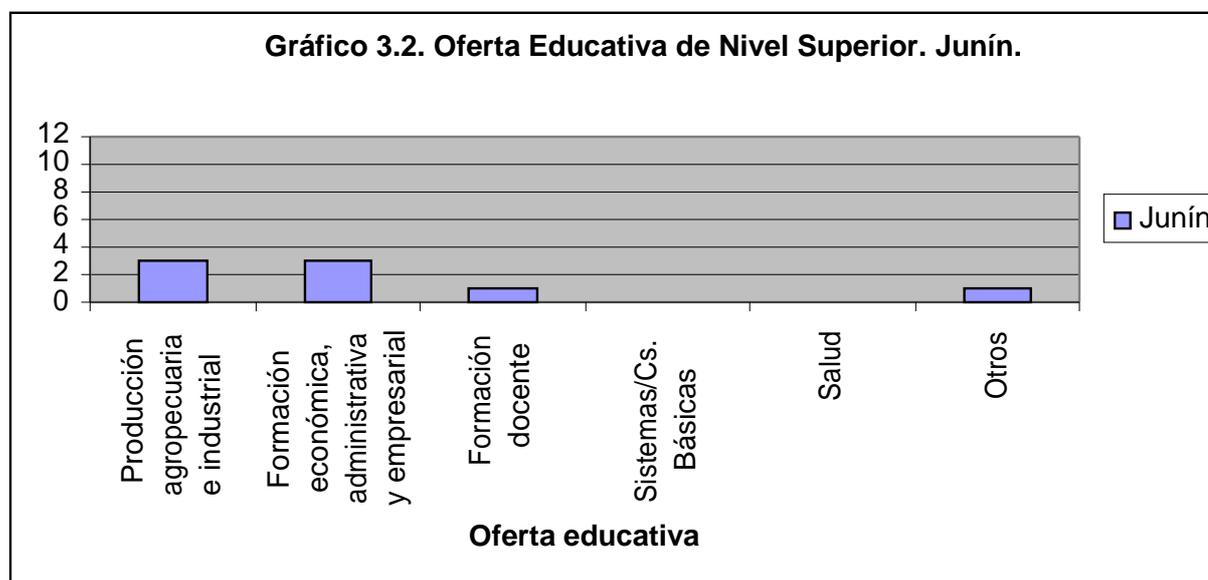
Es muy significativa en este departamento la presencia de la UNCuyo.

## Junín

**Tabla 3.7. Oferta Educativa de Capacitación Laboral y de Nivel Superior. Junín**

<b>Capacitación Laboral Estatal</b>	Bellas artes (dibujo, pintura, escultura)
	Electrónica
	Electricidad
	Alimentación y bebidas
	Confección
	Materiales (madera, papel, plástico, vidrio, etc.)
	Edificación, construcción
	Viajes
	Peluquería
<b>Nivel Superior Estatal</b>	Enólogo superior y técnico superior en industrias frutihortícolas
	Técnico superior en agronomía
	Técnico superior en gestión frutihortícola
	Certificación de actualización académica en legislación y administración escolar
	Técnico superior en gestión cultural
<b>Nivel Superior Privado</b>	Técnico superior en administración de empresas
	Técnico superior en gestión y control de calidad
	Técnico superior en dirección y formación de recursos humanos

Fuente. Elaboración propia a partir de la información proporcionada por la Subdirección de Estadísticas, Investigaciones e Información Educativa, DGE.



Fuente. Elaboración propia a partir de la información proporcionada por la Subdirección de Estadísticas, Investigaciones e Información Educativa, DGE.

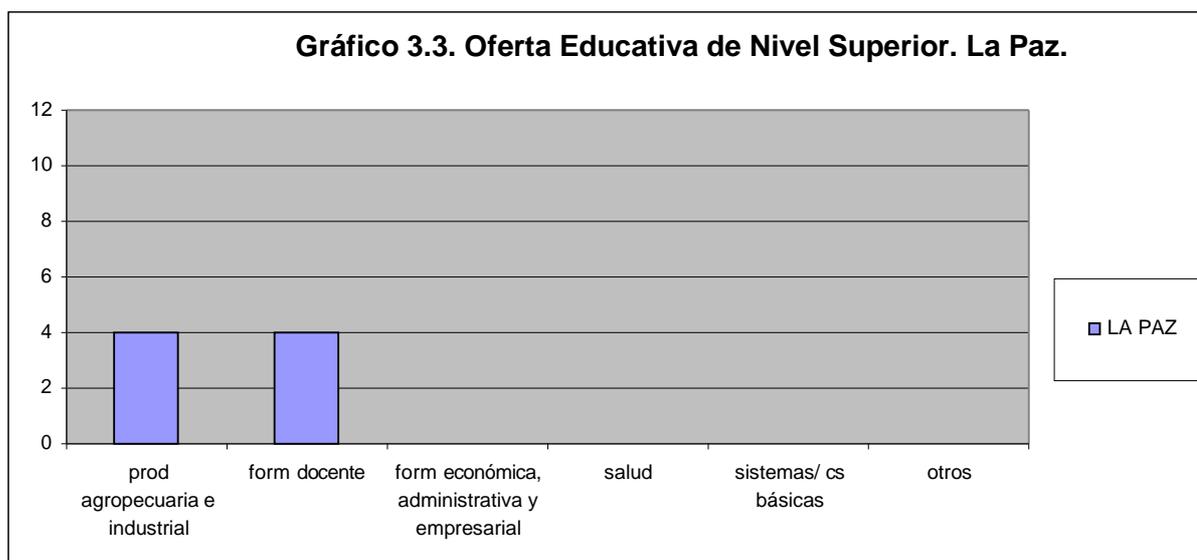
La oferta educativa de Nivel Superior en este departamento focaliza principalmente en las áreas de formación agropecuaria e industrial y de formación empresarial; tanto en las instituciones de gestión estatal como privadas. En este departamento la Universidad Nacional de Cuyo no presenta oferta educativa.

## La Paz

**Tabla 3.8. Oferta Educativa de Capacitación Laboral y de Nivel Superior. La Paz**

<b>Capacitación Laboral Estatal</b>	Lenguas y culturas extranjeras
	Procesamiento de datos
	Electricidad
	Alimentación y bebidas
	Textiles
	Materiales (madera, papel, plástico, vidrio, etc.)
	Edificación, construcción
	Peluquería
<b>Nivel Superior Estatal</b>	Técnico superior en administración y producción animal
	Técnico superior en agronomía
	Técnico superior en producción agrícola ganadera con orientación empresaria
	Profesor en biología
	Profesor en sociología
	Profesor de nivel inicial
	Profesor de nivel primario
	Tecnicatura superior en diseño y gestión de microemprendimientos agrarios.

Fuente. Elaboración propia a partir de la información proporcionada por la Subdirección de Estadísticas, Investigaciones e Información Educativa, DGE.



Fuente. Elaboración propia a partir de la información proporcionada por la Subdirección de Estadísticas, Investigaciones e Información Educativa, DGE.

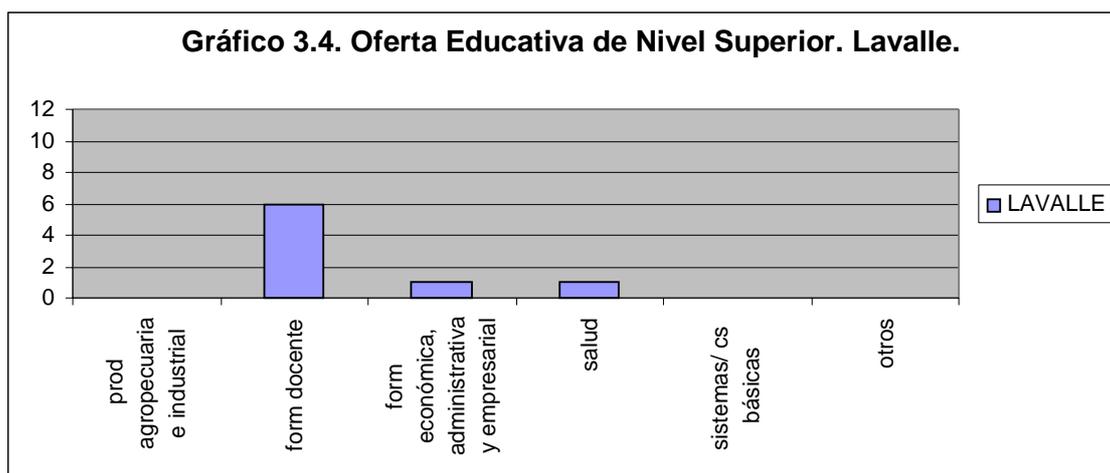
En el departamento de La Paz la oferta educativa (en su totalidad perteneciente a la gestión estatal) en Nivel Superior se concentra en dos grandes tendencias: formación docente y formación para la producción agropecuaria e industrial.

## Lavalle

**Tabla 3.9. Oferta Educativa de Capacitación Laboral y de Nivel Superior. Lavalle**

<b>Capacitación Laboral</b>	Bellas artes (dibujo, pintura, escultura)
	Lenguas y culturas extranjeras
	Mecánica
	Metalistería
	Electricidad
	Electrónica
	Alimentación y bebidas
	Confección
	Calzado
	Cuero
	Materiales (madera, papel, plástico, vidrio, etc.)
	Edificación, construcción
	Producción de granja
	Horticultura
	Peluquería
<b>Nivel Superior Estatal</b>	Técnico en turismo
	Profesor en biología
	Profesor en lengua y literatura
	Profesor de matemática
<b>Nivel Superior Privado</b>	Actualización académica en concepción y prácticas constructivas en la EGB en contextos rurales (postítulo)
	Actualización académica en ruralidad y resiliencia desde el enfoque de la complejidad (postítulo)
	Profesor de enseñanza primaria
	Enfermero profesional

Fuente. Elaboración propia a partir de la información proporcionada por la Subdirección de Estadísticas, Investigaciones e Información Educativa, DGE.



Fuente. Elaboración propia a partir de la información proporcionada por la Subdirección de Estadísticas, Investigaciones e Información Educativa, DGE.

En los sectores estatal y privado se observa un predominio de carreras de formación docente.

### Malargüe

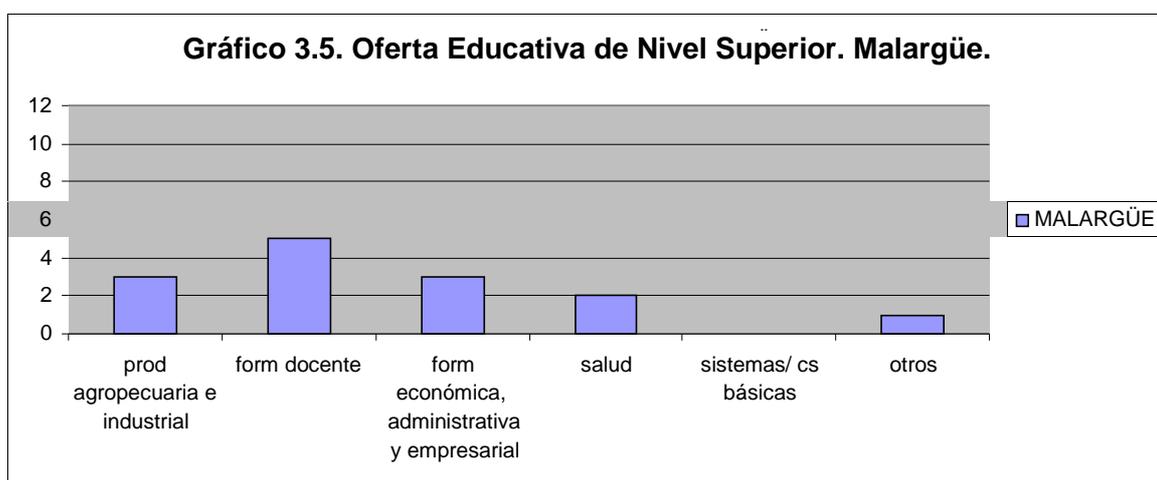
**Tabla 3.10. Oferta Educativa de Capacitación Laboral y de Nivel Superior. Malargüe**

<b>Capacitación Laboral</b>	Bellas artes (dibujo, pintura, escultura)
	Artesanías
	Lenguas y culturas extranjeras Comercialización
	Gestión
	Procesamiento de datos
	Mecánica
	Electricidad
	Electrónica
	Alimentación y bebidas
	Textiles
	Confección
	Materiales (madera, papel, plástico, vidrio, etc.)
	Edificación, construcción
	Viajes y turismo
	Peluquería
	Tratamientos de belleza

<b>Nivel Superior Estatal</b>	Profesor de arte en artes visuales
	Profesor de música
	Técnico superior en conservación de la naturaleza y áreas naturales protegidas
	Técnico superior en recursos naturales y gestión ambiental
	Actualización académica en ruralidad y resiliencia desde el enfoque de la complejidad (postítulo)
	Técnico superior en economía social y desarrollo local
	Profesor de nivel primario
	Profesor de inglés
	Técnico superior en petróleo
	Técnico superior en higiene y seguridad laboral
	Guía y técnico superior en turismo
<b>Nivel Superior Privado</b>	Enfermero profesional
<b>Universidad Nacional de Cuyo</b>	Licenciado en enfermería (Ciclo)

Fuente. Elaboración propia a partir de la información proporcionada por la Subdirección de Estadísticas, Investigaciones e Información Educativa, DGE.

Se observa un predominio de oferta de nivel superior estatal, orientada a la formación agropecuaria, docente y económica. En el ámbito de gestión privada, sólo se ofrece la carrera de enfermero profesional.



Fuente. Elaboración propia a partir de la información proporcionada por la Subdirección de Estadísticas, Investigaciones e Información Educativa, DGE.

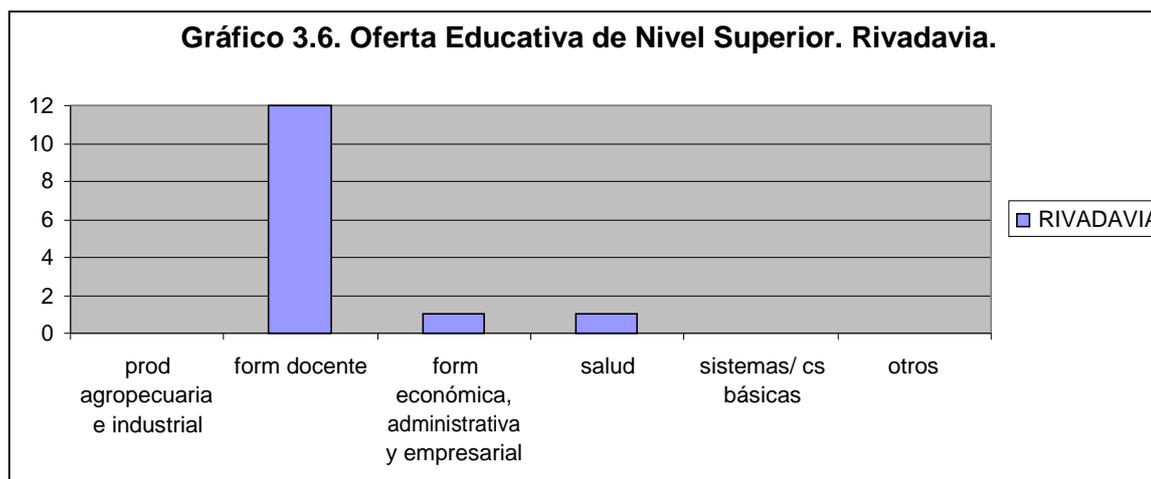
## Rivadavia

**Tabla 3.11. Oferta Educativa de Capacitación Laboral y de Nivel Superior. Rivadavia**

<b>Capacitación Laboral</b>	Bellas artes (dibujo, pintura, escultura)
	Artesanías

	Lenguas y culturas extranjeras
	Comercialización
	Gestión
	Procesamiento de datos
	Mecánica
	Electricidad
	Electrónica
	Alimentación y bebidas
	Textiles
	Confección
	Materiales (madera, papel, plástico, vidrio, etc.)
	Edificación, construcción
	Viajes y turismo
	Peluquería
	Tratamientos de belleza
<b>Nivel Superior Estatal</b>	Profesor de educación física
	Especialista superior en gestión y desarrollo educativo
	Profesor en ciencias políticas
	Especialización en ciencias sociales
	Profesor en economía
	Profesor para nivel inicial
	Profesor para nivel primario
	Profesor en física
	Profesor en historia
	Profesor en matemática
	Profesor en química
<b>Universidad Nacional de Cuyo</b>	Profesor de grado universitario en la disciplina correspondiente(ciclo)
	Asistente dental
	Técnico universitario en gestión de empresas

Fuente. Elaboración propia a partir de la información proporcionada por la Subdirección de Estadísticas, Investigaciones e Información Educativa, DGE.



Fuente. Elaboración propia a partir de la información proporcionada por la Subdirección de Estadísticas, Investigaciones e Información Educativa, DGE.

La oferta educativa es de Gestión Estatal y se encuentra fuertemente concentrada en la formación docente, participando la Universidad Nacional de Cuyo también en este área de formación a través de su carrera Profesor de grado universitario en la disciplina correspondiente (ciclo).

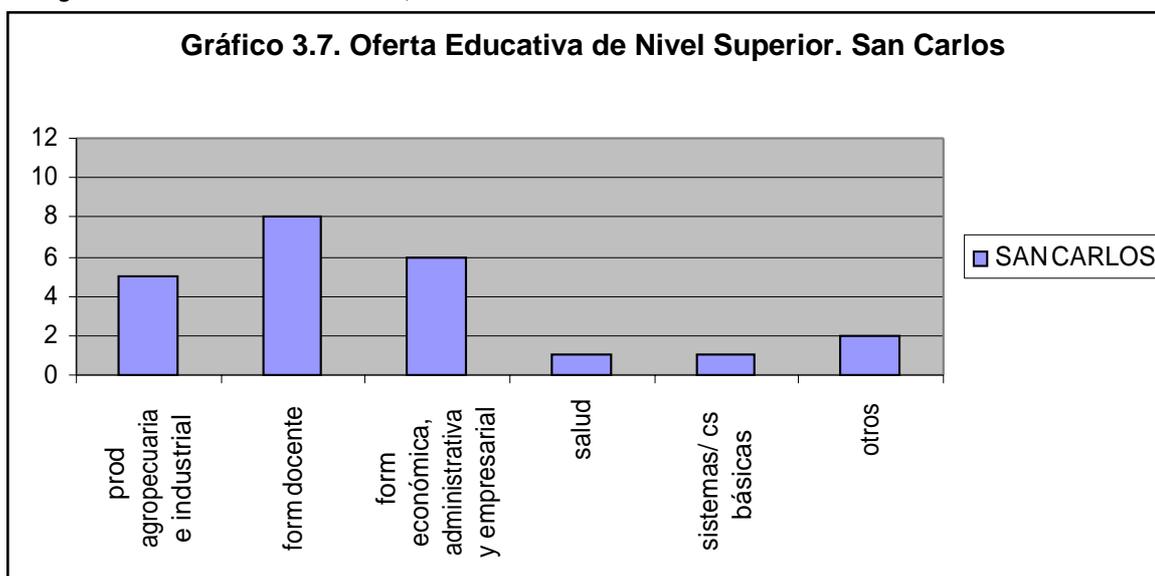
### San Carlos

**Tabla 3.12. Oferta Educativa de Capacitación Laboral y de Nivel Superior. San Carlos**

<b>Capacitación Laboral</b>	Bellas artes (dibujo, pintura, escultura, etc.)
	Lenguas y culturas extranjeras
	Procesamiento de datos
	Mecánica
	Electricidad
	Electrónica
	Alimentación y bebidas
	Confección
	Materiales (madera, papel, plástico, vidrio, etc.)
	Edificación, construcción
	Hotelería y restaurantes
	Viajes y turismo
	Peluquería
	Tratamientos de belleza
<b>Nivel Superior Estatal</b>	Profesor de música
	Técnico superior en administración y contabilidad
	Técnico superior en agronomía
	Profesor de artes visuales
	Certificación de actualización académica en legislación y administración escolar
	Especialización superior en economía y gestión de las organizaciones
	Profesor en economía
	Técnico superior en economía social y desarrollo local

	Postítulo en especialización superior de EGB3 y Polimodal en jóvenes y adultos
	Profesor de nivel inicial
	Profesor de inglés (todos los niveles)
	Técnico superior en instalación y reparación de equipamiento informático
	Técnico en viverismo y plantaciones forestales
	Profesor de lengua y literatura
	Técnico superior en música
	Técnico superior en administración de empresas
	Técnico superior en administración pública
	Enólogo superior y técnico superior en industrias frutihortícolas
	Técnico superior en agronomía
	Técnico superior en periodismo
	Enfermero profesional
	Técnico superior en producción agroalimentaria diferenciada con orientación en insumos
	Técnico superior en seguridad e higiene en el trabajo
<b>Universidad Nacional de Cuyo</b>	Licenciado en literatura infantil y juvenil (ciclo)

Fuente. Elaboración propia a partir de la información proporcionada por la Subdirección de Estadísticas, Investigaciones e Información Educativa, DGE.



Fuente. Elaboración propia a partir de la información proporcionada por la Subdirección de Estadísticas, Investigaciones e Información Educativa, DGE.

La oferta de nivel superior es de gestión estatal, orientada a la formación docente, economía- administración y a la producción agropecuaria e industrial.

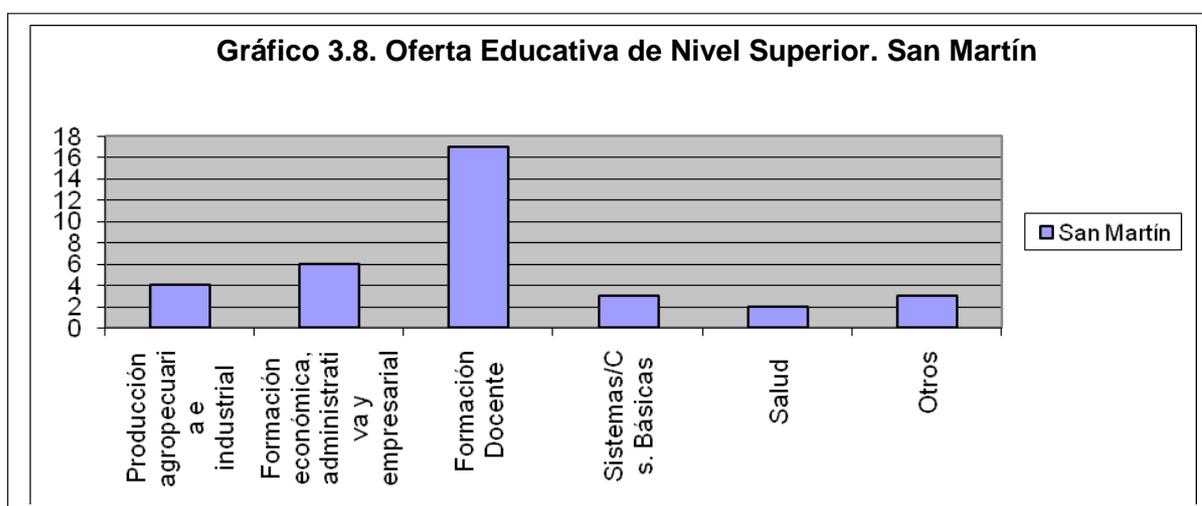
### San Martín

**Tabla 3.13. Oferta Educativa de Capacitación Laboral y de Nivel Superior. San Martín**

<b>Capacitación Laboral Estatal</b>	Bellas artes (dibujo, pintura, escultura, etc.)
	Lenguas y culturas extranjeras
	Gestión
	Secretariado y trabajo de oficina
	Procesamiento de datos
	Electricidad
	Electrónica
	Alimentación y bebidas
	Textiles
	Confección
	Materiales (madera, papel, plástico, vidrio, etc.)
	Edificación, construcción
	Peluquería
<b>Capacitación Laboral Privado</b>	Secretariado y trabajo de oficina
	Mecánica
	Electricidad
	Electrónica
	Materiales (madera, papel, plástico, vidrio, etc.)
	Tratamientos de belleza
<b>Nivel Superior Estatal</b>	Enólogo superior y técnico superior en industrias frutihortícolas
	Técnico superior en agronomía
	Técnico superior en producción frutihortícola y cultivos aromáticos
	Técnico superior en proyectos productivos agrícola-ganaderos
	Profesor en biología
	Certificación de actualización académica en legislación y administración escolar (postítulo)
	Diplomatura superior de postítulo en conducción educativa (postítulo)
	Postítulo docente certificación actualización académica en legislación y administración escolar
	Postítulo en actualización académica en gestión y desarrollo educativo
	Postítulo especialista superior en gestión y desarrollo educativo
	Técnico superior en economía con orientación en producción alternativa
	Profesor de nivel inicial
	Profesor de nivel primario
	Postítulo en formación ética y ciudadana
	Profesor en geografía
	Postítulo especialización superior en historia y geografía
	Profesor de historia
	Profesor de inglés (todos los niveles)
	Postítulo y licenciatura extraordinaria en lengua y literatura
	Técnico superior en diseño y gestión de microemprendimientos
	Técnico superior en gestión de microemprendimientos
	Técnico superior en gestión cultural
	Trayecto curricular diferenciado, música, expresión corporal y teatro, plástica y artesanías.
	Profesor de tecnología

	Técnico superior en economía social y desarrollo local
<b>Nivel Superior Privado</b>	Técnico superior en administración empresarial
	Analista programador
	Profesor de nivel primario
	Profesor de matemática
	Analista de sistemas de computación
	Analista de/en sistemas de información
	Enfermero profesional
<b>Universidad Nacional de Cuyo (Delegación Este)</b>	Técnico universitario en seguridad pública
	Técnico universitario en seguridad penitenciaria
	Licenciado en enfermería (ciclo)

Fuente. Elaboración propia a partir de la información proporcionada por la Subdirección de Estadísticas, Investigaciones e Información Educativa, Dirección General de Escuelas.



Fuente. Elaboración propia a partir de la información proporcionada por la Subdirección de Estadísticas, Investigaciones e Información Educativa, DGE.

La oferta educativa en el Nivel Superior es variada. Sin embargo, la mayoría de las carreras y postítulos están orientados a la formación docente. Vale destacar que en este departamento la Universidad Nacional de Cuyo ofrece dos tecnicaturas relacionadas a la seguridad pública.

### San Rafael

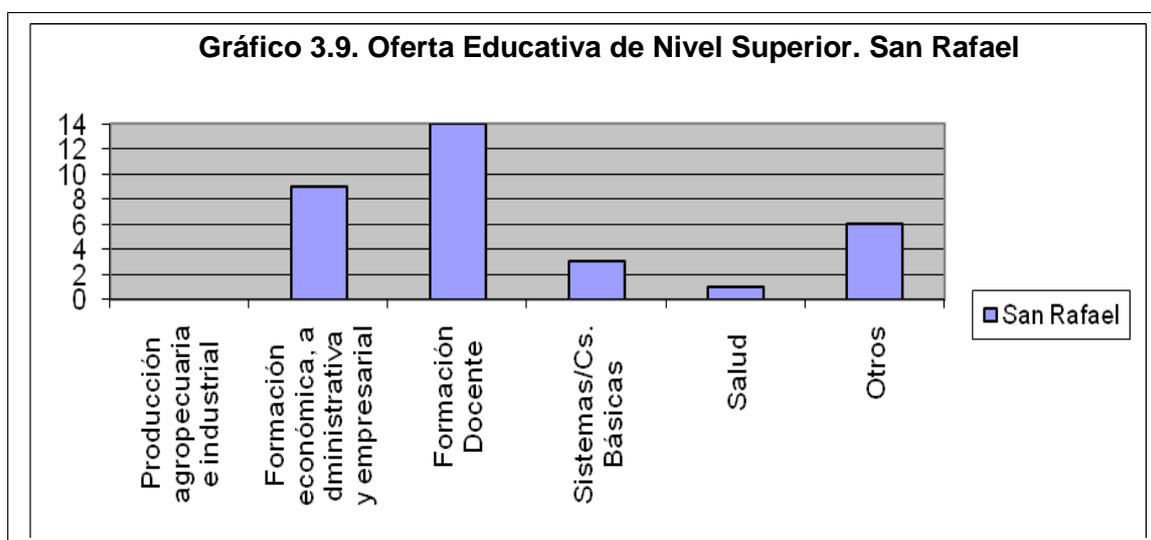
**Tabla 3.14. Oferta Educativa de Capacitación Laboral y de Nivel Superior. San Rafael**

<b>Capacitación Laboral Estatal</b>	Bellas Artes (dibujo, pintura, escultura)
	Gestión
	Dibujo técnico
	Mecánica
	Electricidad
	Electrónica
	Alimentación y bebidas

	Textiles
	Confección
	Materiales (madera, papel, plástico, vidrio, etc.)
	Edificación, construcción
	Hotelería y restaurantes
	Viajes y turismo
	Peluquería
<b>Capacitación Laboral Privada</b>	Alimentación y bebidas
	Hotelería y restaurantes
	Transporte por carretera
<b>Nivel Superior Estatal</b>	Profesor en biología
	Profesor en geografía
	Profesor en historia
	Profesor en lengua y literatura
	Profesor en matemática
	Guía y técnico superior en turismo
	Técnico superior en gestión sociocultural
	Profesor de artes visuales
	Profesor de música
	Profesor de danzas
	Técnico superior en turismo
	Profesor en artes con orientación en teatro
	Profesor de educación física
	Técnico superior en administración pública
	Técnico superior en telecomunicaciones
Analista de/en sistemas de información	
Técnico superior en análisis y diseño de sistemas	

<b>Nivel Superior Privado</b>	Martillero público y corredor de comercio
	Técnico superior en comunicación social
	Técnico superior en diseño gráfico
	Profesor de educación física
	Profesor de inglés (todos los niveles)
	Técnico superior en traductorado de inglés
	Guía superior en turismo de aventura
	Técnico superior en hotelería
	Técnico superior en servicios gastronómicos
	Técnico superior en el servicio del vino sommelier
	Técnico superior en turismo
<b>Universidad Nacional de Cuyo</b>	Profesor de grado universitario en la disciplina correspondiente (ciclo)
	Técnico universitario en francés
	Contador público nacional y perito partidor
	Técnico superior en seguridad pública
	Licenciado en enfermería (ciclo)
	Técnico universitario en logística y transporte Facultad de Ciencias Aplicadas a la Industria

Fuente. Elaboración propia a partir de la información proporcionada por la Subdirección de Estadísticas, Investigaciones e Información Educativa, DGE.



Fuente. Elaboración propia a partir de la información proporcionada por la Subdirección de Estadísticas, Investigaciones e Información Educativa, DGE.

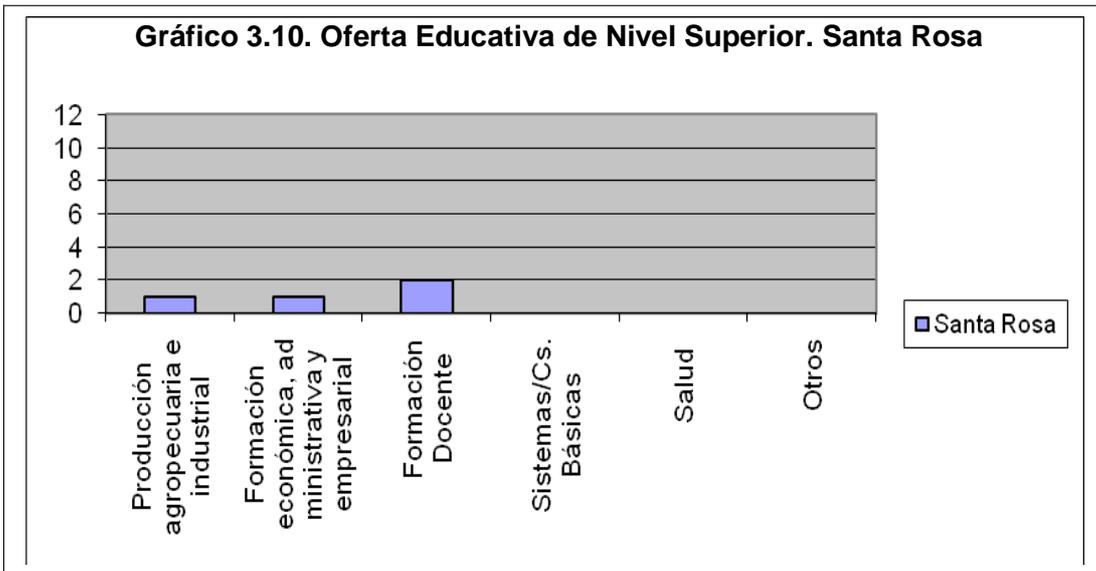
## Santa Rosa

**Tabla 3.15. Oferta Educativa de Capacitación Laboral y de Nivel Superior. Santa Rosa**

<b>Capacitación Laboral Estatal</b>	Lenguas y culturas extranjeras
	Secretariado y trabajo de oficina
	Electricidad
	Alimentación y bebidas

	Confección
	Edificación, construcción
	Peluquería
<b>Nivel Superior Estatal</b>	Técnico superior en diseño y gestión de microemprendimientos
	Profesorado de educación inicial
	Profesorado de educación primaria
	Técnico superior en agronomía
	Técnico superior en proyectos productivos agrícola ganaderos

Fuente. Elaboración propia a partir de la información proporcionada por la Subdirección de Estadísticas, Investigaciones e Información Educativa, DGE.



Fuente. Elaboración propia a partir de la información proporcionada por la Subdirección de Estadísticas, Investigaciones e Información Educativa, DGE.

En este departamento son tres las áreas de la formación en que se encuentra asentada la oferta educativa del Nivel Superior: producción agropecuaria e industrial, formación económica, administrativa y empresarial y formación docente.

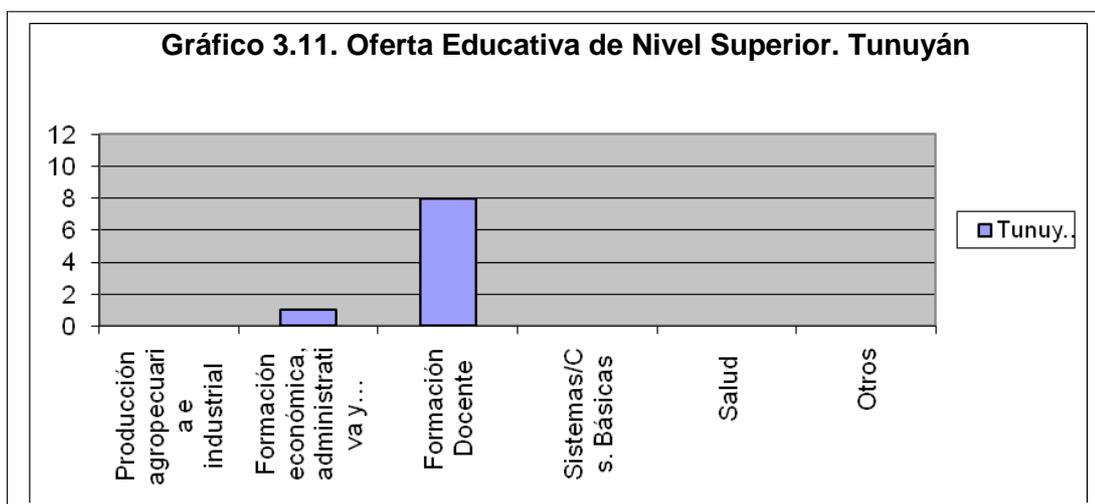
### Tunuyán

**Tabla 3.16. Oferta Educativa de Capacitación Laboral y de Nivel Superior. Tunuyán**

<b>Capacitación Laboral Estatal</b>	Bellas artes (dibujo, pintura, escultura)
	Artesanías
	Mecánica
	Electricidad
	Alimentación y bebidas
	Textiles
	Confección
	Materiales (madera, papel, plástico, vidrio, etc.)
	Edificación, construcción
	Hotelería y restaurantes
	Peluquería

<b>Capacitación Laboral Privado</b>	Lenguas y culturas extranjeras
<b>Educación Superior Estatal</b>	Técnico superior en turismo
	Profesor en biología
	Actualización y especialización superior en gestión y desarrollo educativo
	Diplomatura superior de postítulo en conducción educativa
	Postítulo de actualización académica en gestión y desarrollo educativo
	Profesor de nivel primario
	Profesor de geografía
	Profesor de historia
Especialista superior en desarrollo curricular con mención en producción de materiales didácticos	

Fuente. Elaboración propia a partir de la información proporcionada por la Subdirección de Estadísticas, Investigaciones e Información Educativa, DGE.



Fuente. Elaboración propia a partir de la información proporcionada por la Subdirección de Estadísticas, Investigaciones e Información Educativa, DGE.

Es en el área de formación docente es donde se concentra la oferta educativa de Nivel Superior, mientras que también se manifiestan (pero en menor medida) ámbitos de preparación para la producción agropecuaria e industrial.

## Tupungato

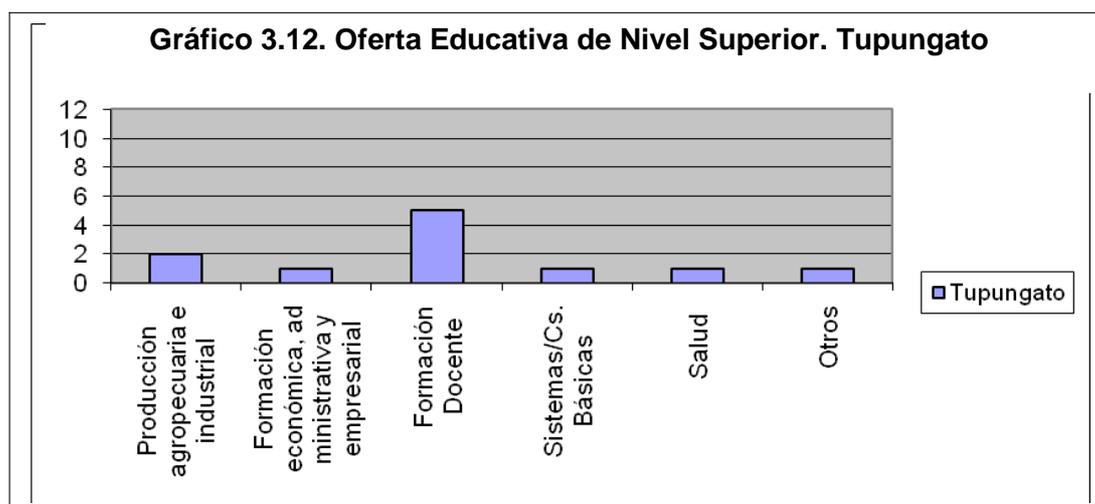
**Tabla 3.17. Oferta Educativa de Capacitación Laboral y de Nivel Superior. Tupungato**

<b>Capacitación Laboral Estatal</b>	Bellas artes (dibujo, pintura, escultura, )
	Lenguas y culturas extranjeras
	Mecánica
	Metalistería
	Electricidad
	Alimentación y bebidas
	Confeción
	Materiales (madera, papel, plástico, vidrio, etc.)

	Edificación, construcción
	Horticultura
	Viajes y turismo
	Privado
	Lenguas y culturas extranjeras
	Transporte por carretera
<b>Nivel Superior Estatal</b>	Técnico Superior en Administración Pública
	Técnico Superior en Agronomía
	Técnico Superior en Producción Agrícola con Orientación en Recursos Hídricos
	Técnico Superior en Diseño Gráfico y Publicitario
	Profesor en Física
	Profesor de Inglés
	Profesor de Matemática
	Profesor en Química
	Técnico Superior en Gestión Sociocultural
	Técnico Superior en Turismo
Certificación de Actualización Académica en la Enseñanza de la Matemática	
Postítulo en Tecnología	
<b>Nivel Superior Privado</b>	Enfermería

Fuente. Elaboración propia a partir de la información proporcionada por la Subdirección de Estadísticas, Investigaciones e Información Educativa, DGE.

Si bien se encuentran cubiertas de algún modo todas las áreas de formación, la mayor parte de las carreras brindadas desde la gestión estatal apuntan a la preparación de docentes.



Fuente. Elaboración propia a partir de la información proporcionada por la Subdirección de Estadísticas, Investigaciones e Información Educativa, DGE.

#### 4. Conclusiones preliminares por Departamento a partir de la aplicación de la metodología Biograma en la dimensión educativa.

Como ya indicáramos los indicadores educativos definidos por la Red de Información Educativa del Ministerio de Educación están agrupados en 5 áreas temáticas: 1. Contexto demográfico y socioeconómico; 2. Recursos (físicos, humanos, financieros y organizacionales); 3. Proceso (acceso y flujo); 4. Resultado (Egreso y logros académicos) y 5. Impacto (socioeconómico).

Para trabajar con la metodología del Biograma consideraremos las dimensiones relativas a proceso, resultado e impacto. La primera dimensión será abordada por otras áreas del presente proyecto, mientras que la segunda refiere a recursos y no estaría directamente asociada al nivel educativo de la población, sino a las condiciones de la oferta del sistema educativo.

**Seleccionamos la dimensión proceso en tanto describe la trayectoria de los alumnos en el sistema educativo. Los indicadores de acceso y flujo en el sistema nos deberían posibilitar proyectar si la escuela constituye un espacio común de socialización o, por el contrario, tiende a responder a la fragmentación social.** En esta tomamos como indicadores la tasa neta de escolarización de nivel secundario (2001), las tasas de repitencia del nivel primario y secundario (2008) y la tasa de pasaje del nivel primario al secundario (2008).

La dimensión resultado debería facilitar la comprensión del modo en que el sistema educativo, a través del acceso al conocimiento, contribuye a disminuir la desigualdad y la diferenciación; en nuestro análisis incluye las tasas de egreso del nivel primario (2007) y secundario (2008).

La dimensión impacto se centra en los resultados del proceso educativo. En esta dimensión en relación con la inserción de los individuos en el mercado de trabajo o la capacidad para enfrentar los desafíos del desarrollo tecnológico y científico o que apunten a la superación de la pobreza y la desigualdad o acceder a niveles superiores del sistema educativo. Ante la imposibilidad de acceder a datos referidos a logros de aprendizaje por departamento seleccionamos la tasa de analfabetismo (2001), el porcentaje de población con el nivel secundario completo o más (2001) y los adolescentes inactivos (que no trabajan) que no asisten a la escuela (2007). Ha sido infructuoso el esfuerzo de acceder a fuentes primarias con proyecciones actualizadas para el mismo año.

La consideración de la actividad de los adolescentes estimamos es de vital importancia en tanto muestra la población joven que esta en situación de vulnerabilidad. Compartimos con Martín Hopenhayn (2008,51): “los años de juventud son decisivos para perpetuar o revertir la dialéctica inclusión-exclusión, pues en esta fase se acumulan activos en capacidades y redes de relaciones, empieza a utilizarse ese capital para insertarse en el mundo del trabajo, se accede a decisiones más autónomas y se ejerce como ciudadano pleno en la sociedad.”

Estos jóvenes que no trabajan ni estudian no están contenidos por el sistema laboral ni por el educativo y por tanto, podemos suponer que están en su mayor parte en situación de “desafiliación institucional”.

**Tabla 3.18: Matriz conceptual Biograma dimensión educación: indicadores de proceso (acceso y flujo), resultados e impacto**

Descriptor	Indicadores	Definición	Relación Desarrollo	Método de Cálculo	Fuente
Proceso (flujo)	2. Tasa de repitencia nivel primario y secundario	Porcentaje de alumnos matriculados en un grado/año de estudio dado de un nivel de enseñanza en particular, que se matriculan como alumnos repitentes en el mismo grado /año de estudio de ese nivel, en el año lectivo siguiente.	Negativa	Cociente entre los alumnos repitentes de un grado/año de estudio en un año lectivo dado y los alumnos en el mismo grado/año de estudio en el año lectivo anterior, por 100.	Nivel Primario: 2008 Nivel Secundario: 2008
	3. Tasa de pasaje	Porcentaje de alumnos promovidos del nivel primario que se matriculan al año siguiente en el nivel secundario.	Positiva	Cociente entre la cantidad de alumnos matriculados en 1° año del nivel secundario (sin repitentes) y la cant. de alumnos en la matrícula final del último año del nivel primario por 100.	2008
Proceso (acceso)	1. Tasa neta de escolarización nivel secundario	Porcentaje de población escolarizada en cada nivel de enseñanza y cuya edad coincide con la edad teórica del nivel que cursan, respecto del total de la población de ese grupo de edad.	Positiva	Cociente entre las personas escolarizadas en cada nivel de enseñanza, con edad escolar pertinente al nivel que cursan, con respecto al total de la población de ese grupo de edad, por 100.	Censo 2001

<b>Resultados</b>	4.Tasa de egreso	Porcentaje de una cohorte de alumnos matriculados en el primer grado/año de estudio de un ciclo o nivel de enseñanza en un año escolar dado, que alcanzan y promueven el último grado/año del ciclo/nivel de enseñanza.	Positiva	Producto entre las probabilidades de que un alumno sea retenido y promovido de cada uno de los grados que componen el nivel (promoción eventual) por cien. Este cálculo coincide con la suma de los promovidos del último año del nivel en los sucesivos años escolares en los cuales se analiza la cohorte.	Nivel Primario: 2008 Nivel Secundario: 2007
<b>Impacto</b>	5.Analfabetismo	Personas con más de 15 años que no saben leer ni escribir.	Negativa	La tasa de analfabetismo de la población de 15 años y más es el cociente entre el número de personas de 15 años y más que no saben leer y escribir y el total de población de ese grupo de edad, por cien.	Censo 2001
	6. Porcentaje de la población con nivel secundario completo o más.	Porcentaje de la población de 15 años y más que tiene el nivel secundario completo o más.	Positiva		Censo 2001
	7. Adolescentes inactivos que no asisten a la escuela	Porcentaje de personas de 11 a 19 años que no trabajan ni asisten a la escuela	Negativa		ECV 2007

**Tabla 3.19. Matriz de datos Biograma ddimensión educación: indicadores de proceso (acceso y flujo), resultados e impacto. Provincia de Mendoza**

Departamento	proceso				resultado		impacto		
	Tasa neta escolarización nivel secund. 2001	Tasa repitencia nivel prim. 2008	Tasa repitencia nivel secund. 2008	Tasa pasaje nivel prim. a secund. 2008	Tasa egreso nivel primario 2007	Tasa de egreso nivel secund. 2008	Analfabetismo 2001	Población con nivel secundario compl. o más (%) 2001	Adolescentes inactivos que no asisten a la escuela (%) 2007
<b>General Alvear</b>	64,10	10,36	15,16	95,80	69,7	26,24	5,80	21,8	12,2
<b>Junín</b>	60,60	8,12	9,65	118,33	82,8	38,71	3,70	21,1	11,3
<b>La Paz</b>	66,40	9,02	15,35	102,11	87,7	25,22	5,20	20,2	10,7
<b>Lavalle</b>	49,40	14,92	8,22	95,17	77,6	30,42	8,20	10,8	13,9
<b>Malargüe</b>	63,90	11,80	8,41	107,37	86,1	43,06	8,40	17,5	8,2
<b>Rivadavia</b>	61,30	7,09	10,83	97,98	79,3	37,98	3,90	23,3	5,7
<b>San Carlos</b>	60,90	6,44	12,07	93,69	86,6	41,66	5,30	19,5	12,9
<b>San Martín</b>	59,10	5,60	11,82	95,37	90,8	34,75	4,10	23,1	8,1
<b>San Rafael</b>	64,70	8,15	12,00	98,84	80,4	41,77	4,50	25,8	10,2
<b>Santa Rosa</b>	56,20	7,66	14,55	96,07	81,3	21,56	6,00	14,5	10,6
<b>Tunuyán</b>	61,00	5,70	11,57	110,20	83,8	38,23	4,50	22,3	8,3
<b>Tupungato</b>	54,40	10,14	9,17	89,77	78,4	50,00	6,20	17,2	10,0
<b>Pcia Mendoza</b>	63,70	7,75	11,52	101,18	79,4	38,21	3,20	30,2	8,1
<b>Relación con el desarrollo</b>	Positiva	negativa	negativa	positiva	positiva	positiva	negativa	positiva	negativa

Fuente: Elaboración propia

**Tabla 3.20. Indicador Integrado de la Dimensión Educación**

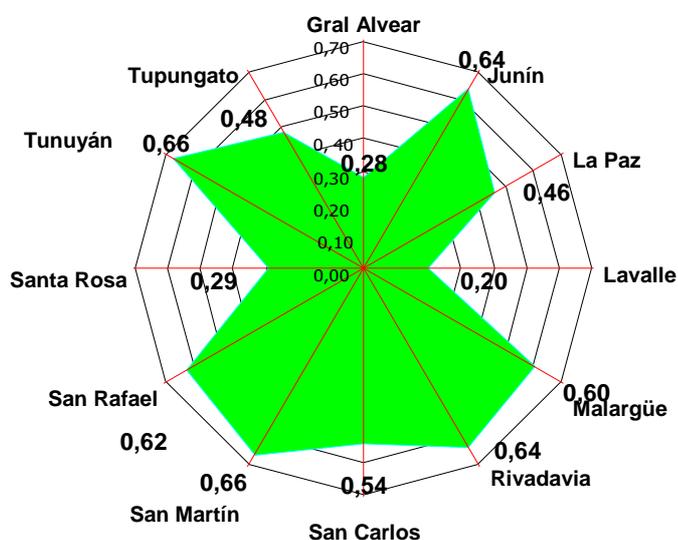
<b>Departamento</b>	<b>Proceso</b>	<b>Resultado</b>	<b>Impacto</b>	<b>IDS integrado</b>
General Alvear	0,35	0,04	0,43	<b>0,28</b>
Junín	0,73	0,58	0,61	<b>0,64</b>
La Paz	0,48	0,41	0,51	<b>0,46</b>
Lavalle	0,33	0,27	0,00	<b>0,20</b>
Malargüe	0,67	0,76	0,37	<b>0,60</b>
Rivadavia	0,57	0,48	0,86	<b>0,64</b>
San Carlos	0,49	0,74	0,38	<b>0,54</b>
San Martín	0,51	0,70	0,77	<b>0,66</b>
San Rafael	0,55	0,59	0,71	<b>0,62</b>
Santa Rosa	0,31	0,23	0,32	<b>0,29</b>
Tunuyán	0,68	0,60	0,72	<b>0,66</b>
Tupungato	0,39	0,66	0,40	<b>0,48</b>

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Tabla 3.19

**Referencias:**

	<b>Colapso</b>
	<b>Crítica</b>
	<b>Inestable</b>
	<b>Estable</b>
	<b>Óptima</b>

**Gráfico 3.13: Indicador integrado de la dimensión Educación. Mendoza.**



Fuente: Elaboración propia sobre la base de los resultados de la Tabla 3.20

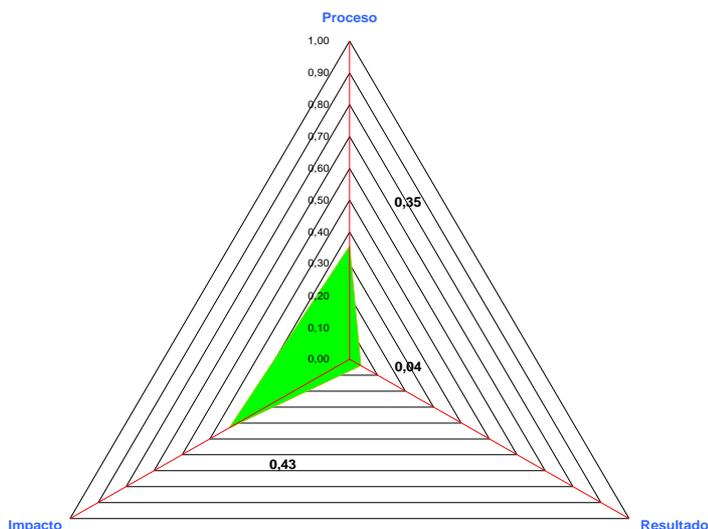
La situación de la dimensión educación en el sistema territorial de los doce departamentos considerados en el presente estudio (excepto Capital y Gran Mendoza) indica que uno, Lavalle, se encuentra en situación de **colapso**; dos, General Alvear y Santa Rosa, en situación **crítica**; cuatro departamentos - La Paz, Tupungato, San Carlos, y Malargüe- en situación **inestable**; y cinco en situación **estable**: Junín, Rivadavia, San Martín, San Rafael y Tunuyán. Ningún departamento alcanza el nivel de **óptimo**.

Pretendemos en este apartado completar la situación marcada por el Biograma con el análisis de la evolución de ciertos indicadores con el objeto de señalar situación que puedan expresar si en esta evolución se muestran mejoras, estancamientos o deterioro en tales indicadores. Focalizaremos especialmente en aquellos departamentos que presentan situación de colapso y crítica.

### **General Alvear**

El biograma de la dimensión educativa de General Alvear lo ubica en situación **crítica**. Expresa una situación de difícil comprensión en tanto posee valores más altos en los indicadores de impacto y proceso, y notoriamente más bajos en cuanto al resultado.

**Gráfico 3.14. Indicador integrado de la dimensión Educación. General Alvear.**



Fuente: Elaboración propia sobre la base de los resultados de la Tabla 3.20

Aproximarnos a una explicación de esta situación supone concentrarnos en el análisis de las tasas incorporadas en cada dimensión. Las tasas consideradas en la dimensión proceso dan cuenta de una situación preocupante en lo que refiere a trayectoria de los alumnos en el nivel primario y medio. Si bien, y esto de acuerdo a datos del Censo de 2001, el 64,10% de la población está escolarizada en el nivel secundario, en 2008 concentra tasas muy ineficientes en cuanto a la repitencia de nivel primario (10,36%) y secundario (15,16%) y una tasa baja de pasaje internivel.

Las tasas contempladas en la dimensión resultado podrían indicar que uno de los problemas educativos más notorios en General Alvear se concentra en las muy bajas tasas de terminalidad o egreso en el nivel primario (69,7%) y secundario (26,24%).

Asimismo es llamativa la situación de la población en cuanto a logros (impacto). Un muy alto porcentaje de la población es analfabeta (5,80%) de acuerdo a los datos del último Censo de Población, un quinto de la población aproximadamente (21,8%) ha alcanzado el nivel secundario completo o más, y una proporción significativa de adolescentes (12,2%) no trabajan ni asisten a la escuela.

Las tasas de promoción, repitencia y abandono son como ya afirmáramos complementarias y en este caso en particular, significativamente ineficientes. En 2008 General Alvear expresa tasas muy bajas de promoción (85,99%), muy alta de repitencia (10,36%) y muy alta de abandono (2,00%) en el nivel primario. En el nivel secundario, continúa la tendencia negativa. Las tasas de promoción (65,86%), repitencia (15,16%) y abandono (18,97%) se encuentran entre las más ineficientes de la Provincia.

La sobreedad alcanza un 25,12% de la población escolarizada en el nivel primario y un 45,23% en el secundario. Este índice, agregado a la baja terminalidad en el nivel

primario (77,50%) y secundario (26,24%) hacen que confirmemos la **crítica** situación educativa del departamento.

Asimismo estimamos importante destacar que la evolución de los indicadores desde la década del 90 en el nivel primario presenta muy leve mejora en las tasa de promoción (1,53%), empeoramiento en la tasa de repitencia (-1,22%), y agravamiento serio en cuanto al abandono interanual (-40,76%). Consecuentemente la tasa de sobreedad ha desmejorado notoriamente, en un -30,99%.

En cuanto al nivel secundario la situación de deterioro es marcada: ha empeorado un -6,58% en la tasa de promoción y un -8,70% en la tasa de repitencia y mejorado un 0,91% la tasa de abandono interanual. La tasa de permanencia ha disminuido un -3,40% entre 1994 y 2007.

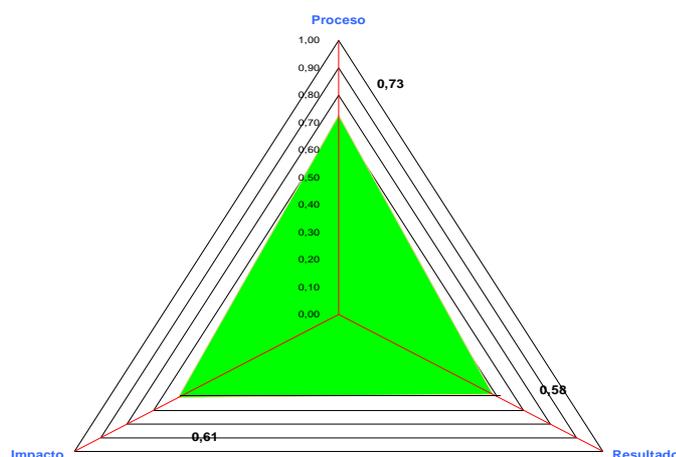
## Junín

El gráfico del biograma de la dimensión educativa correspondiente al departamento de Junín lo ubica en situación **estable**. En general, los valores alcanzados en las tasas referidas a proceso, resultado e impacto son bastante estables y con valores que denotan mejores tasas educativas que para el total provincial.

Los valores más bajos del biograma se encuentran en la dimensión impacto, esto podría explicarse por un dato que estimamos preocupante: el 11,3% de los adolescentes del departamento no asiste a la escuela ni trabaja.

Una situación llamativa en el año 2008 es el empeoramiento respecto del año anterior de la tasa de repitencia en el nivel primario, de 4,8% a 8,12% y la mejora en la de terminalidad, de 82,8% a 96,56%. Los valores para el nivel medio se mantienen estables.

**Gráfico 3.15. Indicador integrado de la dimensión Educación. Junín.**



Fuente: Elaboración propia sobre la base de los resultados de la Tabla 3.20

La evolución del resto de los indicadores educativos contemplados en el presente trabajo denotan mejora en el nivel primario desde la década del 90. No ocurre lo mismo en el nivel secundario. Es llamativo el desmejoramiento en las tasas de promoción (-9,58%), de repitencia (54,63%) y abandono interanual (10,68%) del nivel secundario. En forma complementarias han empeorado: la tasa de abandono interanual en un 10,68%, la tasa de permanencia en un -3,61%, la tasa de sobreedad en un 5,30% y la tasa de terminalidad del nivel en un -13,78%.

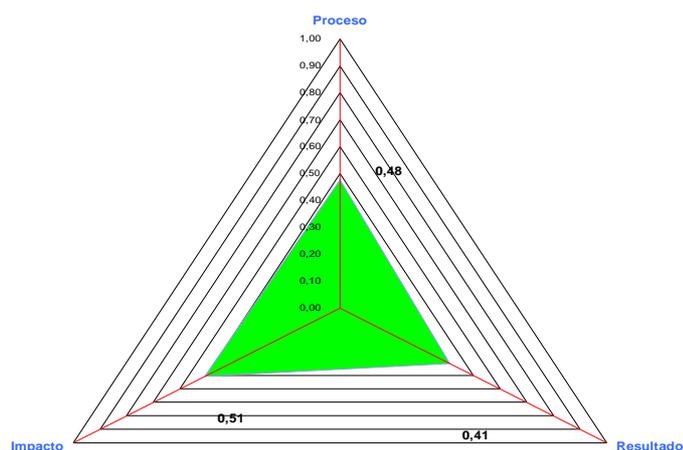
El empeoramiento de los indicadores correspondientes al nivel medio sumado al 11,3% de los adolescentes inactivos, que no estudian ni trabajan, podría constituir un foco de atención prioritario desde las diversas políticas sociales antes que la situación adquiera rasgos más graves y con cierta permanencia.

### La Paz

De acuerdo a la metodología aplicada La Paz se encuentra en la categoría **inestable**. El cuadro es bastante regular, la dimensión que posee menor valor es la correspondiente a resultados.

Respecto de las variables de proceso La Paz se caracteriza por tener un muy alta tasa de escolarización neta en el nivel secundario, es decir un alto porcentaje de la población 66,40% en el nivel secundario con la edad pertinente y tasas de repitencia de nivel primario (9,02%) y secundario (15,35%) superiores y por tanto más ineficientes que las de la Provincia (7,75% y 11,52% respectivamente).

**Gráfico 3.16. Indicador integrado de la dimensión Educación. La Paz**



Fuente: Elaboración propia sobre la base de los resultados de la Tabla 3.20

En cuanto a las variables de resultado consideradas en este departamento es notoria la baja tasa de egreso del nivel secundario 25,22%, ubicada muy por debajo de la provincial (38,21%).

Las tasas correspondientes a la dimensión impacto expresan que un 5,20% de la población es analfabeta, que un 20,2% de la población tiene el nivel secundario completo o más, y un 10,7% de los adolescentes del departamento son inactivos laboralmente y no asisten a la escuela.

Como dato complementario es significativo que de modo paralelo a la alta tasa de repitencia del nivel secundario se registra una de las tasas de sobreedad más altas de la Provincia (48,24%) y una de las más ineficientes tasas de terminalidad en el nivel secundario (25,22%).

La evolución de los indicadores desde la década del noventa a 2007 muestra una tendencia a la mejora en el nivel primario. La única tasa que ha empeorado es la tasa de repitencia, que entre 1991 y 2007 aumentó un 42,53%.

En el nivel secundario la tendencia en el mismo período es de desmejora: mientras la tasa de promoción empeoró en un -6,42%, la tasa de permanencia disminuyó un -6,85%, la tasa de repitencia se incrementó en un 5,71%, la tasa de egreso disminuyó un -39,80%. Asimismo la tasa de pasaje del nivel primario al secundario entre 1992 y 2008 manifiesta un desmejoramiento del -4,04%.

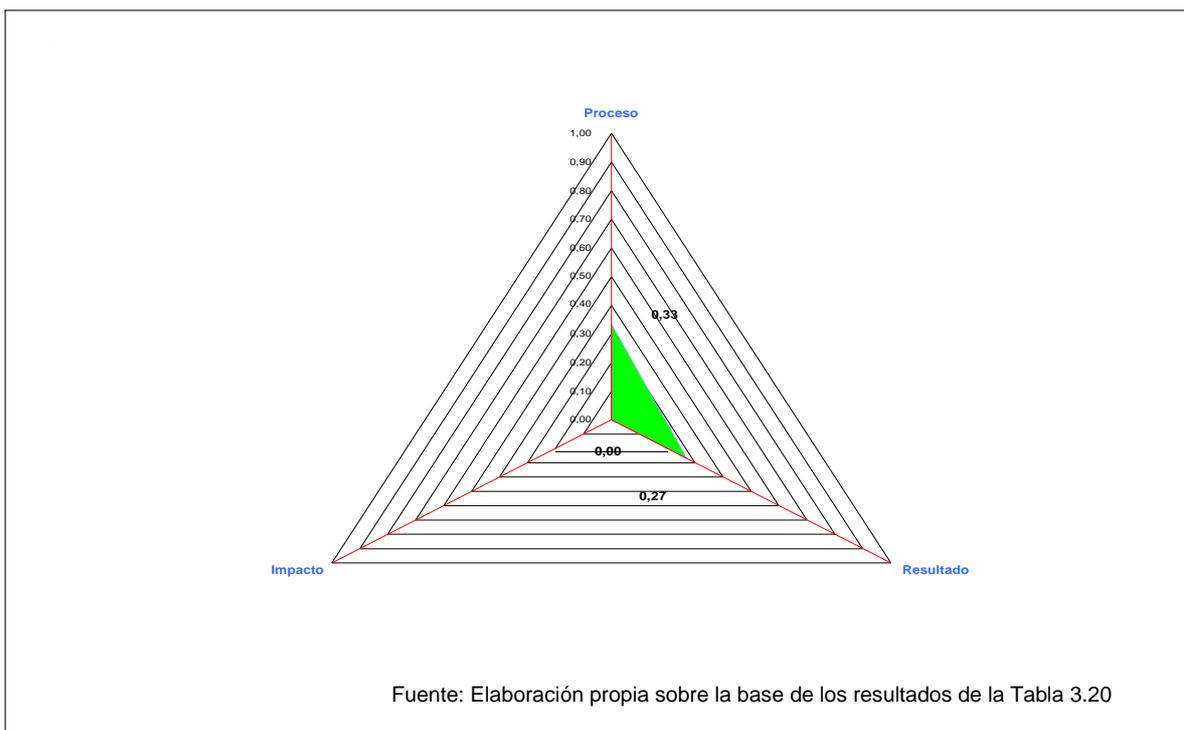
Estos datos confirman la situación de **inestable** diagnosticada a través de biograma. La situación de los jóvenes del departamento reclama la atención en tanto un gran número de alumnos están fuera del sistema educativo y del mercado laboral (10,7%).

## **Lavalle**

De acuerdo a la metodología del biograma el departamento de Lavalle se encuentra en situación de **colapso**. El diagrama expresa valores bastante cercanos para las dimensiones proceso (0,33%) y resultado (0,27%) y extremadamente distante para la dimensión impacto (-0,01%). Muy distante de los valores del resto de los departamentos que oscilan entre 0,32% y 0, 86% y el único con valor negativo.

En lo que se refiere a los indicadores seleccionados para evaluar el proceso se destacan la baja tasa de escolarización neta en el nivel secundario (49,49%) y el muy alto índice de repitencia en el nivel primario (14,92%). La tasa de repitencia del nivel secundario (8,22%) se encuentra por debajo de la media provincial que es de 11,52%.

La dimensión resultado no presenta los valores más bajos de los departamentos considerados en este estudio. Sin embargo son inferiores a la media provincial. La tasa de egreso del nivel primario alcanza el 77,6% y del secundario 30,42%. La media provincial es de 79,4% y 38,21% respectivamente.



El valor negativo de la dimensión impacto se basa en la conjugación de tres indicadores: el alto índice de analfabetismo (8,20%), el bajo porcentaje de la población (10,8%) con nivel secundario completo o más y el alto porcentaje de adolescentes que no trabajan ni estudian (13,9%).

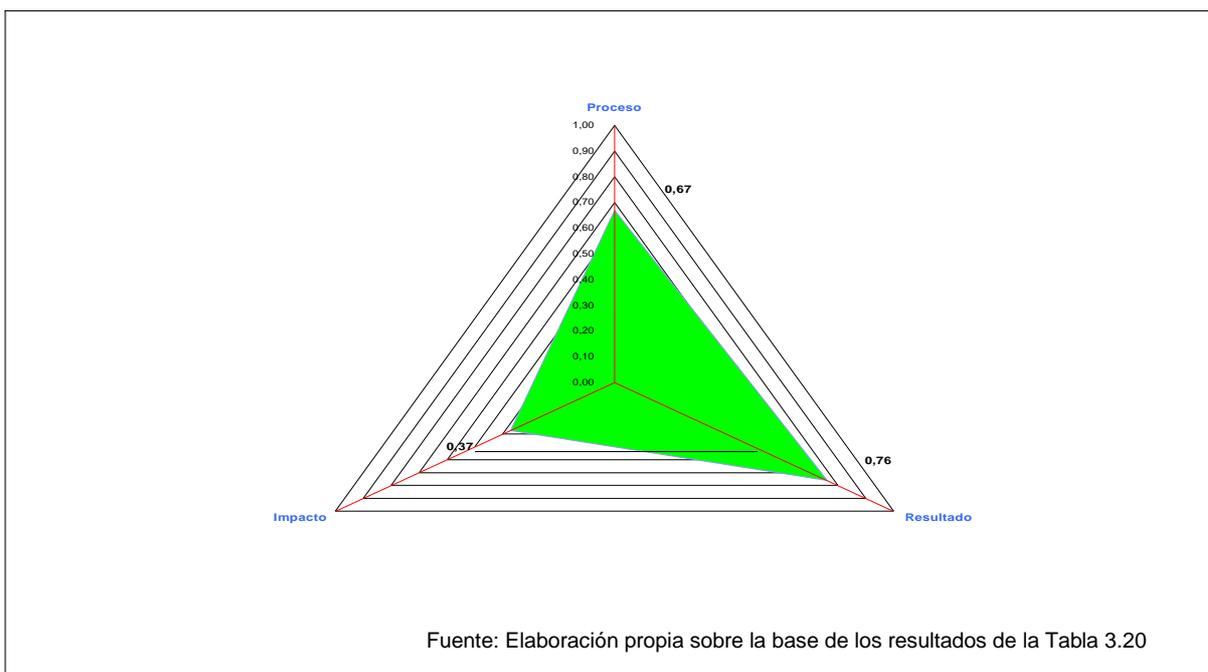
Un dato significativo de la situación educativa del departamento es que presenta las tasas más ineficientes de la muestra trabajada en lo que refiere a repitencia (14,92%), promoción (84,03%) y sobreedad (25,19%). En contraste con la realidad señalada presenta también tasas muy superiores (más eficientes) que la media provincial en las correspondientes abandono, permanencia y terminalidad. En el nivel secundario se caracteriza por tener uno de los más bajos índices repitencia de la Provincia (8,22%) y uno de los más altos (19,50%) de abandono.

Estas particularidades posiblemente estén asociadas a las características de la población rural aglomerada y dispersa, y a las estrategias aplicadas por el sistema educativo.

Un comportamiento típico de los indicadores desde la década del 90 al 2007 en Lavalle es de mejora continua. Excepto el indicador correspondiente la evolución de la tasa de permanencia entre 1994 y 2007, el resto de los indicadores y en distintos grados dan cuenta de una mejora significativa. Esto nos permitiría concluir que el trabajo sostenido de mejora ha tenido repercusiones en la realidad educativa del departamento, aunque estas no alcancen para superar la difícil situación de partida.

## **Malargüe**

Malargüe, de acuerdo a la metodología del biograma, ha sido catalogada en situación **inestable**. Como podemos observar en el gráfico los valores más altos se concentran en los indicadores de proceso (0,67%) y resultado (0,76%). Significativamente menor es la correspondiente a los indicadores de impacto (0,37%).



La tasa neta de escolarización de nivel secundario alcanza el 63,90%. La tasa de repitencia de nivel primario (11,80%) es significativamente superior a la media provincial (7,75%). La correspondiente a nivel secundario es sensiblemente inferior (8,41%) a la media provincial (11,52%).

La diferencia con la dimensión resultados se justifica por las altas tasas de egreso de nivel primario (86,1%) y secundario (43,06%), ambas por encima de la media provincial (79,4% y 38,21, respectivamente).

El bajo índice de la dimensión impacto se explica por el alto porcentaje de analfabetos (8,40%) y el bajo porcentaje de la población con nivel secundario completo (17,5%).

Como dato significativo del departamento de Malargüe podemos señalar la magnitud muy notoria de la tasa de repitencia del nivel primario (11,80%). En el marco del grupo de departamentos contemplados en este estudio se destacan como muy buenas, las tasas de repitencia (8,41%), de promoción (78,96%), de abandono (12,63%), de permanencia (94,19%) y terminalidad (43,06%) del nivel secundario.

La evolución de las tasas expresa mejoras en cuanto a las tasas de promoción, repitencia, abandono interanual, la tasa de permanencia, de sobreedad, y de terminalidad de nivel primario. La evolución de las tasas de nivel secundario expresa una desmejora de -2,99% en la tasa de promoción.

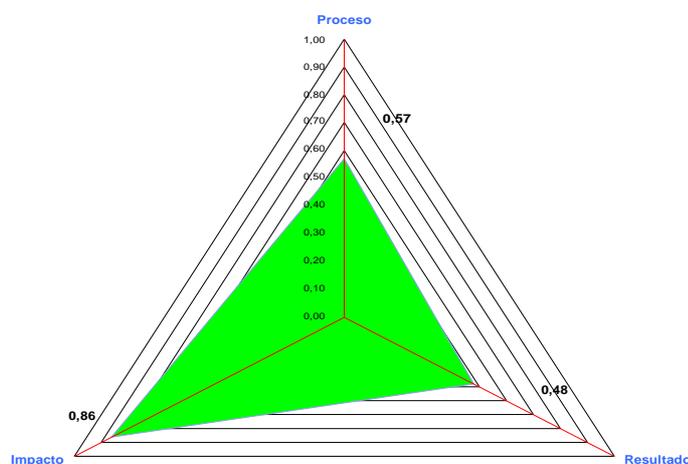
### **Rivadavia**

El departamento de Rivadavia de acuerdo a la metodología del biograma está situado en la categoría **estable**. Los valores más altos del biograma corresponden a la dimensión impacto (0,89%) la más alta del grupo de departamentos contemplados. Le siguen los valores de proceso (0,57%) y de resultado (0,48%).

El valor significativo de la dimensión impacto se puede explicar por el porcentaje de analfabetos (3,90%) el más cercano a la media provincial (3,20%), el porcentaje de la población que posee título secundario o más (23,3%) y el porcentaje de adolescentes que no trabajan ni estudian (5,7%).

La evolución de las tasas desde la década de los 90 hasta 2007 expresa una tendencia hacia la mejora en todos los indicadores del nivel primario. El desmejoramiento se expresa en las la tasas de promoción, de abandono, de permanencia, y de pasaje de nivel primario a secundario.

**Gráfico 3.19. Indicador integrado de la dimensión Educación. Rivadavia**



Fuente: Elaboración propia sobre la base de los resultados de la Tabla 3.20

Rivadavia es un departamento con larga tradición educativa. No obstante, los efectos de la ampliación de los servicios educativos y la incorporación de nuevas poblaciones se evidencian en el comportamiento de los indicadores analizados.

### **San Carlos**

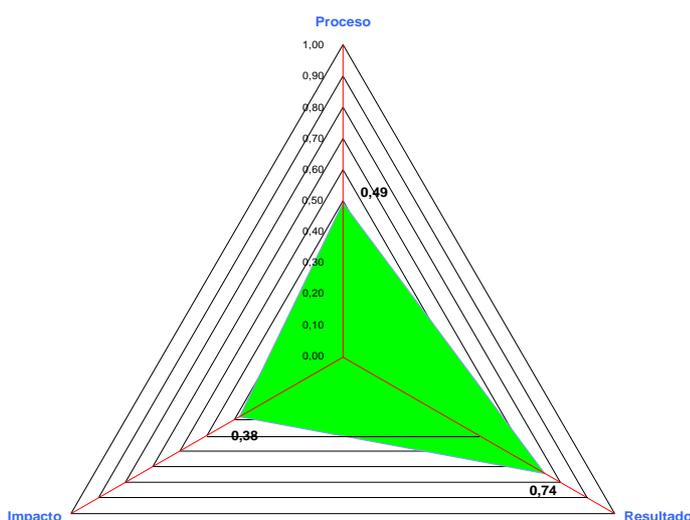
La metodología utilizada ubica al Departamento de San Carlos en la categoría de **inestable**. Los valores más significativos se concentran en las dimensiones de resultado (0,74%) y proceso (0,49%). El menor valor corresponde a la dimensión de impacto (0,38%).

Los valores significativos en la dimensión resultado responden a las tasas de egreso del nivel primario (86,6%) y medio (41,66%). El valor de la dimensión proceso se explica por la tasa neta de escolarización cercana (60,90%) a la media provincial y las bajas tasas de repitencia de nivel primario (6,44%) y de nivel secundario (12,07%). La dimensión impacto demanda nuestra atención en tanto es muy alto el índice de analfabetismo (5,30%) y muy alto el porcentaje de jóvenes que no estudian ni trabajan (12,9%).

En la evolución San Carlos expresa una mejora en las tasas de promoción, repitencia, abandono, permanencia, sobreedad y terminalidad del nivel primario. La evolución en el nivel secundario demuestra una desmejora en las tasas de promoción, y permanencia.

La situación de San Carlos leída con datos más actualizados correspondientes a los Censos de Población podría cambiar porque lo esperable sería que los esfuerzos del sistema impactaran en el nivel educativo y ocupacional de la población.

**Gráfico 3.20. Indicador integrado de la dimensión Educación. San Carlos.**



Fuente: Elaboración propia sobre la base de los resultados de la Tabla 3.20

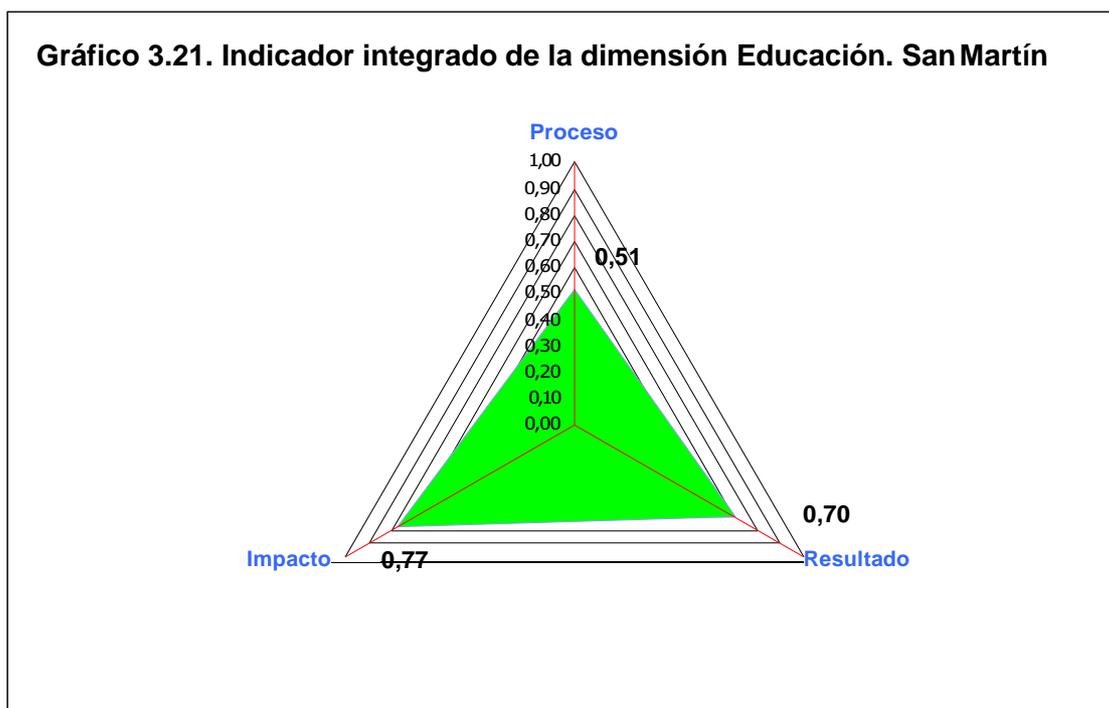
## San Martín

El gráfico correspondiente a la dimensión educativa expresa valores significativos y cercanos para en impacto (0,77%) y resultado (0,70%). El valor más bajo se ubica en la dimensión de proceso (0,51%). El departamento está ubicado en la categoría **estable**.

El significativo valor de la dimensión impacto puede explicarse porque el 23,1% de la población ha alcanzado el nivel secundario completo o más. Asimismo el índice de analfabetismo no es excesivamente alto: 4,10%. La dimensión resultado justifica su valor por la alta tasa de egreso del nivel primario (90,8%).

La dimensión de proceso se caracteriza tasas equilibradas con la media provincial.

En año 2008 San Martín expresa las más óptimas tasas de repitencia, promoción y sobreedad en el nivel primario. La evolución de los indicadores expresa una tendencia hacia la mejora en todos los indicadores del nivel primario. El desmejoramiento, aunque leve, se expresa la tasa de promoción y de permanencia.



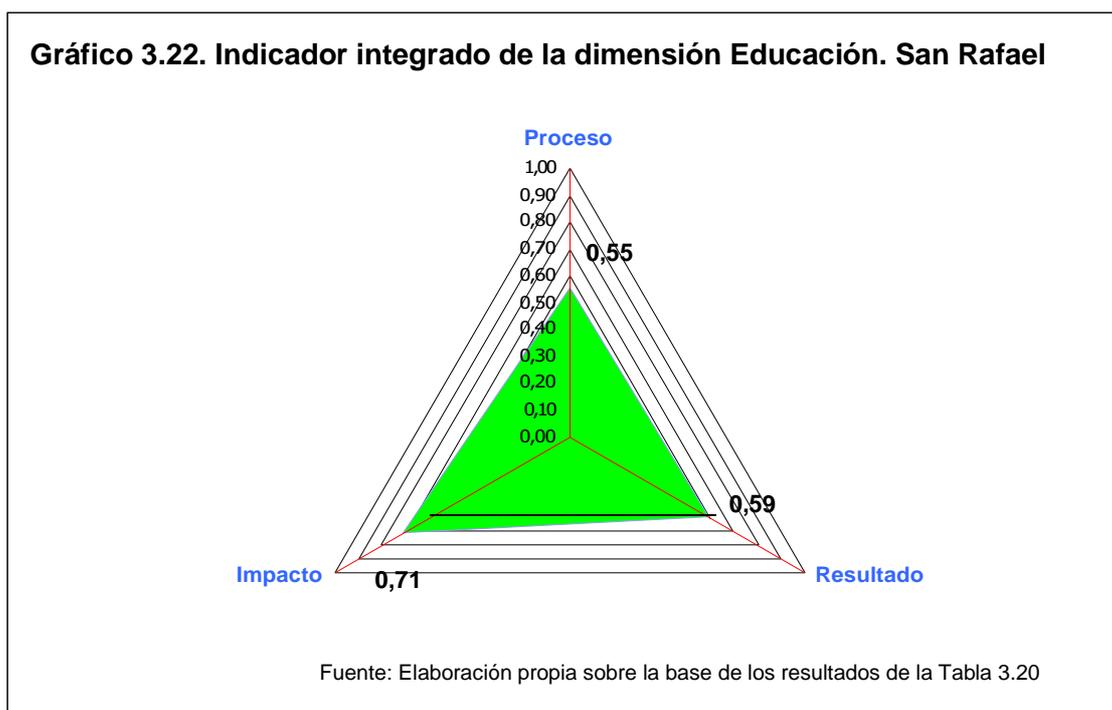
## San Rafael

San Rafael tras la aplicación de la metodología del biograma está situado en la categoría **estable**. Los valores más altos del biograma corresponden a la dimensión impacto (0,71%). Le siguen los valores de proceso (0,59%) y de resultado (0,55%).

El valor significativo de la dimensión impacto se puede explicar por el porcentaje de analfabetos (4,50%) el más cercano a la media provincial (3,20%) y por el porcentaje de la población que posee título secundario o más (25,8%).

En 2008 san Rafael posee el valor más bajo de permanencia (97,88%) del nivel primario y el más bajo de sobreedad en el nivel secundario.

La evolución de las tasas desde la década de los 90 hasta 2007 expresa una tendencia hacia la mejora en los indicadores del nivel primario, excepto como ya señaláramos la tasa de permanencia. El desmejoramiento se expresa en el nivel secundario en las tasas de promoción, de repitencia, de abandono, de permanencia, de repitencia y en la de pasaje de nivel primario a secundario.



### Santa Rosa

El biograma de la dimensión educativa de Santa Rosa lo ubica en situación **crítica**, al igual que General Alvear. Aunque menos notorio y por tanto más equilibrado que en este departamento, presenta una situación similar: valores más altos en los indicadores de impacto y proceso, y notoriamente más bajos en cuanto al resultado.

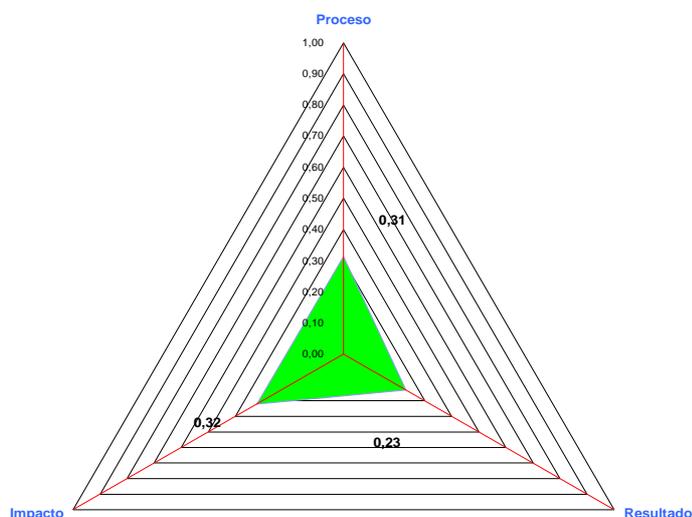
Intentar una explicación de esta situación supone concentrarnos en el análisis de las tasas consideradas en cada dimensión. La tasas contempladas en la dimensión proceso dan cuenta de una situación preocupante en lo que se refiere a la tasa neta de escolarización: comprende el 56,20% de la población que en la edad teórica correspondiente se encuentra incorporada en la escuela secundaria, asociada a una tasa de repitencia muy alta en el nivel secundario (14,55%).

Las tasas contempladas en la dimensión resultado podrían indicar que uno de los problemas educativos más notorios se concentra en la muy baja tasa de terminalidad o egreso en el nivel secundario (21,56%), la más baja de los departamentos considerados en este estudio .

En lo que respecta a la dimensión impacto es alto el porcentaje de analfabetos (6%) de acuerdo a la media provincial que es de 3,2%. Asimismo es significativa la proporción (10,6%) de adolescentes que no trabajan ni asisten a la escuela.

Al igual que en General Alvear las tasas de promoción, repitencia y abandono de nivel secundario son significativamente ineficientes. En 2008 expresa tasas muy bajas de promoción (63,38%), muy altas de repitencia (14,55%) y muy alta de abandono (22,06%), las más ineficientes de la Provincia.

**Gráfico 3.23. Indicador integrado de la dimensión Educación. Santa Rosa**



Fuente: Elaboración propia sobre la base de los resultados de la Tabla 3.20

La sobreedad alcanza un 25,96% de la población escolarizada en el nivel primario y un 40,38% en el secundario. Este índice, agregado a la baja terminalidad en el nivel primario (75,80%) y secundario (21,56%) confirma la **crítica** situación educativa del departamento que surge de la metodología del biograma.

La evolución de los indicadores desde la década del 90 en el nivel primario presenta muy pequeña mejora en las tasa de promoción (1,88%), empeoramiento en la tasa de repitencia (-6,51%), y agravamiento en cuanto a la tasa de abandono interanual (-20,91%). En lo que respecta al nivel secundario la situación de deterioro es muy notoria, ha empeorado un -16,05% (el valor más alto de la Provincia) en la tasa de promoción y al igual que la tasa de repitencia que se incremento en un 31,48% entre 1993 y 2007. Asimismo es más que llamativo el crecimiento de la tasa de abandono interanual en el nivel secundario (75,12%).

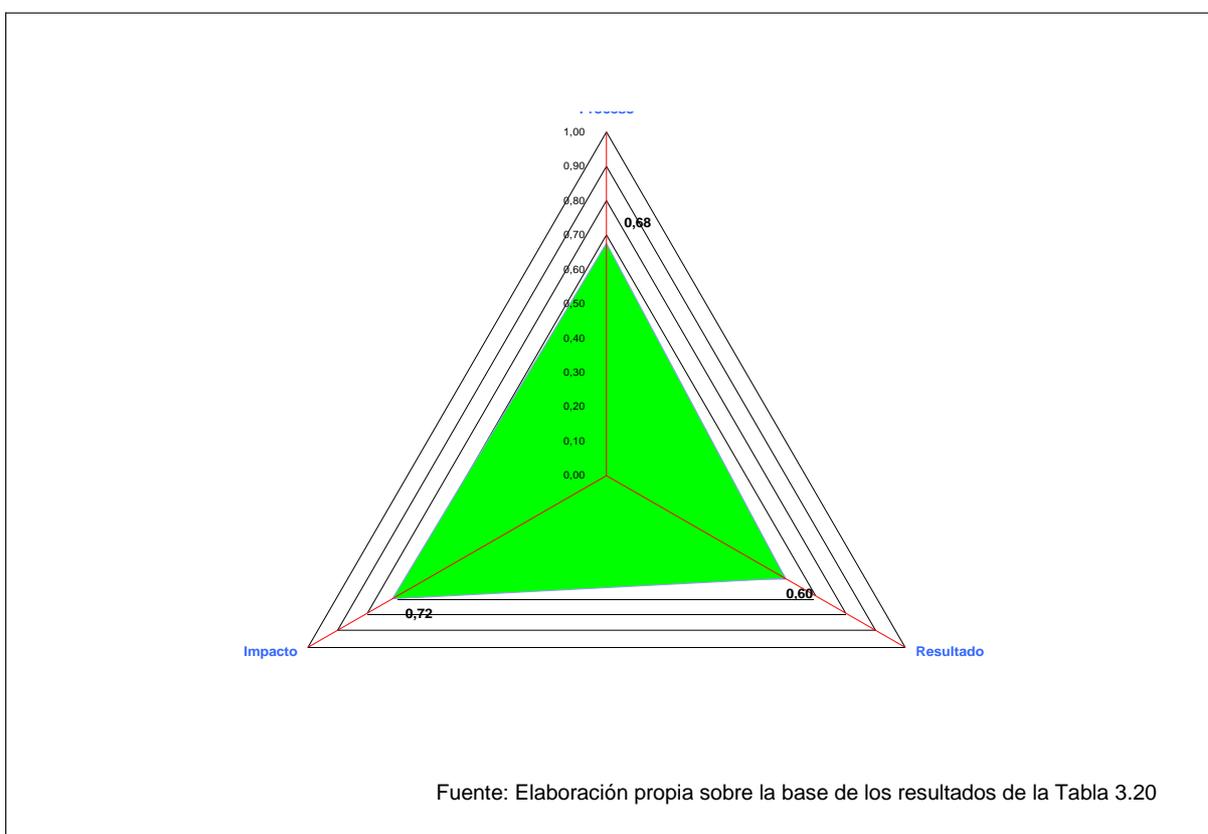
Los indicadores antes señalados podrían estar dando cuenta de una situación crítica de vulnerabilidad de los adolescentes y jóvenes del Departamento.

## Tunuyán

La figura de Tunuyán es bastante regular en tanto los valores correspondientes al área educativa expresa valores cercanos en las dimensiones de proceso (0,68%), de resultado (0,60%) e impacto (0,72%). El departamento está ubicado en la categoría **estable**.

En 2008 Tunuyán posee una de las tasas de repitencia de nivel primario más eficientes de la Provincia, aunque en la evolución 1991-2007 se ha incrementado en un 5,63%. La evolución del resto de los indicadores expresa una tendencia hacia la mejora en el nivel primario.

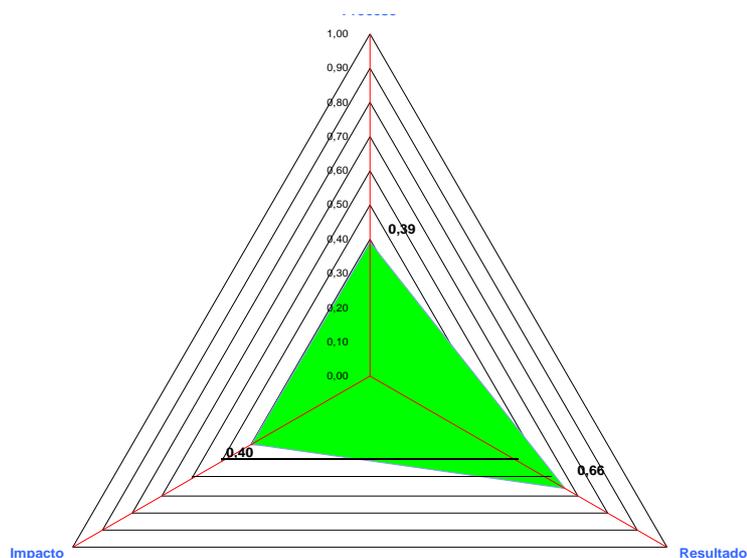
En el nivel secundario el comportamiento de los indicadores es variado: desmejoraron las tasas de promoción (-11,26%), de permanencia (-3,00%), de sobreedad (1,06%) y egreso (-16,17%). Mejoró la tasa de abandono en un -37,12%, la de repitencia en un -52,04% y de pasaje internivel en un 35,85%.



## Tupungato

Con la aplicación de la metodología de biograma Tupungato queda categorizado como **inestable**. La figura es irregular, la dimensión que posee mayor valor es la correspondiente a resultados (0,66%), las correspondientes a proceso e impacto presentan valores muy cercanos (0,39% y 0,40%, respetivamente).

**Gráfico 3.25. Indicador integrado de la dimensión Educación. Tupungato**



Fuente: Elaboración propia sobre la base de los resultados de la Tabla 3.20

Respecto de las variables de proceso Tupungato se caracteriza por tener una muy baja tasa de escolarización neta, 54,40% en el nivel secundario con la edad pertinente. Este valor aportado por el Censo Nacional de Población de 2001 muestra que el Departamento se aleja aproximadamente diez puntos de la media provincial que asciende a 63,70%. En lo que respecta a las tasas de repitencia presenta notorias diferencias de acuerdo al nivel que se trate. La tasa de repitencia del nivel primario asciende a 10,14%, muy por encima de la media provincial (7,75%). En contraste la tasa de repitencia del nivel secundario es de 9,17%, inferior a la media provincial (11,52%).

Este comportamiento podría estar dando cuenta de un fenómeno de selección y exclusión del sistema educativo muy fuerte en el nivel primario. Los alumnos que superan ese proceso podrían continuar su trayectoria escolar con cierta normalidad en el nivel secundario. La tasa de pasaje más baja de la primaria al nivel medio refuerza esta explicación en tanto sólo el 89,77% de los alumnos promovidos en el nivel primario se matriculan al año siguiente en el nivel secundario.

De modo coherente con los valores de la dimensión proceso, las variables correspondientes a resultado se comportan de modo similar a lo afirmado: sólo el 78,4% de los alumnos del nivel primario ha alcanzado el último año del nivel. La media provincial asciende a 79,4%. La tasa de egreso del nivel secundario es la más eficiente de la provincia en tanto alcanza el 50%. La correspondiente a la Provincia se ubica a 12 puntos aproximadamente, en tanto asciende a 38,21%.

Las tasas correspondientes a la dimensión impacto expresan que un 6,20% de la población no sabe leer ni escribir, que sólo un 17,2% de la población tiene el nivel

secundario completo o más, y un 10,0% de los adolescentes del departamento no tienen actividad laboral y no asisten a la escuela.

De acuerdo a los datos educativos correspondientes a 2008 Tupungato se caracteriza por poseer una de las tasas más ineficientes en lo referente a abandono (2,62%), permanencia (97,38%) y terminalidad (79,57%) del nivel primario. De acuerdo a lo ya afirmado presenta indicadores más que alentadores en el nivel secundario: 9,17% de repitencia, 79,37% de promoción, 34,46% de sobreedad, 11,46% de abandono, 97,09% de permanencia y 50% de terminalidad o egreso. Todos estos valores más eficientes que los correspondientes a nivel provincial.

La evolución de los indicadores desde la década del noventa a 2007 muestra una tendencia a la mejora en el nivel primario en la tasa de promoción, de sobreedad y de terminalidad. En el mismo período ha empeorado la tasa de repitencia, de abandono y la de permanencia para el mencionado nivel. La tasa de pasaje internivel ha mejorado en un 35,85% desde 1992 a 2007.

En el nivel secundario aunque ubicadas entre las más eficientes de la Provincia la tendencia en el mismo período responde al desmejoramiento en la tasa de promoción (-3,56%), y en la de sobreedad (5,60%). Para el mismo período se evidencia un mejoramiento en el índice de repitencia que disminuyó en un -35,92%, decrecimiento de la tasa de abandono en un -21,53%, incremento de la tasa de permanencia en un 1,13% y aumento de la tasa de terminalidad o egreso (36,61%).

La información analizada confirma la situación de **inestable** diagnosticada a través de la metodología de Biograma.

### **Conclusiones y recomendaciones:**

En el presente apartado pretendemos aportar algunas líneas de pensamiento y acción destinadas a compartir con los distintos ámbitos y agentes preocupados por saldar la deuda social que implica la exclusión social y educativa de los niños y jóvenes que se encuentran en contextos de vulnerabilidad social de nuestra Provincia.

Si bien la terminalidad de la educación secundaria ya no puede garantizar movilidad social, su opuesto define situaciones de exclusión e incremento de la pobreza. En este sentido, desde hace más de una década la CEPAL plantea que 12 años de escolaridad completa constituyen un umbral para tener expectativas de superación de la pobreza y acceder al bienestar.

Los procesos de universalización en el acceso y permanencia, el incremento en la tasa de escolarización, de la matrícula, de los años de obligatoriedad escolar, la reducción del índice de analfabetismo, la mejora en las tasas de promoción, repitencia y abandono nos permite afirmar en primera instancia, que el sistema educativo de la provincia de Mendoza es menos excluyente que décadas atrás. Un dato más que significativo considerando la pérdida de otros atributos sociales considerados como muy valiosos: estabilidad en el empleo, seguridad, distribución más equitativa del ingreso, etc.

No obstante esta dinámica democratizadora los datos todavía no son aceptables en tanto, por ejemplo, la tasa de terminalidad del nivel secundario en el universo

considerado oscila entre el 21% y el 50 %. Esto representa que entre el 50% y el 79% de los jóvenes de los distintos departamentos no culminan sus estudios en el nivel secundario común.

La situación de vulnerabilidad de los alumnos en el sistema educativo está representada por diversas dimensiones. Hay niños y jóvenes que se ubican en el borde de la inclusión: son aquellos con sobreedad, los que repiten y los que abandonan temporariamente la escuela. Existe otro fenómeno conocido como “inclusión que excluye” que refiere a aquellos jóvenes que si bien acceden al derecho a la educación, no pueden ejercerlo porque han alcanzado saberes poco significativos.

Tradicionalmente la escuela en nuestro país estuvo asociada a la construcción de un espacio común y compartido que otorga sentido a las personas y sociedades como dispositivo de regulación social portador de una propuesta universalista a la que debían integrarse las nuevas generaciones. La fragmentación del sistema educativo refiere a un campo estallado, el sistema educativo, caracterizado por rupturas, discontinuidades y la imposibilidad de pasaje de un fragmento a otro (Tiramonti, G; 2007). La conformación de cada fragmento se explica por una confluencia de factores: mandatos sociales, aspiraciones, expectativas familiares, demandas comunitarias, recursos institucionales, aspiraciones laborales y formas en que los jóvenes se articulan con el espacio globalizado (Tiramonti, G; 2004; 2007).

Guillermina Tiramonti (2007, 27-31) presenta cuatro sentidos para la escuela en el marco de la fragmentación educativa actual: escuelas como espacios para la conservación de las posiciones adquiridas, escuelas que apuestan al conocimiento y la excelencia, escuelas para anclar en un mundo desorganizado, escuelas para resistir el derrumbe.

La exclusión constituye una problemática compleja y cualquier abordaje que intente encontrar líneas que permitan reducirla impone como necesario un proceso de reflexión compartido, de problematización por la mayor cantidad de actores implicados. Tomar la exclusión como natural, como dato, nos hace visualizar que en buena parte de nuestro planeta hay muchos excluidos y así, de alguna manera normalizar su existencia y con ella la tendencia a perpetuar la injusticia. La normalización de este dato puede contribuir a su visualización como fenómeno cotidiano que se desvanece en el silencio de los que sufren la exclusión, la ignoran o le temen. Problematizar es desnaturalizar, no en el sentido de proceder contra la naturaleza, sino en la lógica de cuestionar lo obvio, aquello que siempre ha sido así y por tanto consideramos “natural”.

Problematizar la exclusión social y educativa de los niños y jóvenes de los distintos Departamentos hará posible abrir el debate compartido sobre la información producida y de este modo, contribuir a acordar políticas públicas, que desde los distintos ámbitos implicados puedan dar respuestas superadoras a estas situaciones de injusticia personal y social. El análisis y debate de la información de la realidad departamental de los jóvenes los municipios se convierte, a nuestro criterio, en un espacio privilegiado para liderar proyectos que tomen como punto de partida las condiciones sociales, el nivel educativo, la vivienda, la situación laboral de las familias, el situación de salud, etc.

Lo que intentamos es recuperar para la acción los principios de la inclusión: de la igualdad y de la justicia educativa. Rescatar y debatir la idea de los niños y jóvenes de nuestra Provincia como sujetos de derechos, más allá de su condición de clase, género, etnia, religión, etc.; para desde allí, garantizar las condiciones para su formación ciudadana, esto es efectiva titularidad política, civil y social. Esto supone la necesidad de proteger y sostener el cumplimiento de los derechos de niños y jóvenes colectivamente a través de políticas públicas y prácticas educativas que permitan alcanzar mayor justicia social.

En este marco destacamos la centralidad de la educación en las políticas públicas destinadas a los niños y adolescentes, y la relevancia de la participación de los jóvenes en la vida pública de cada uno de los Departamentos. Esta centralidad no implica que la escuela pueda sola. En realidad, los clásicos programas centrados exclusivamente en la escuela y en los alumnos han manifestado sus limitaciones en cuanto a la reducción de las desigualdades. Una de las razones que da cuenta de los bajos impactos en los programas sociales es precisamente el accionar parcializado sobre una realidad demasiado compleja. Los sujetos parecen estar tomados por diversos programas, que al no trabajar de modo sistémico y conjunto sobre las realidades indignas tienden a reafirmar las representaciones y situaciones de injusticia en las propias comunidades.

Precedentemente ya afirmamos la necesidad considerar la multidimensionalidad de la problemática y por tanto, considerar la necesidad de abordar conjuntamente las distintas dimensiones en las que se expresa la exclusión: trabajo, vivienda, salud, educación, sistemas de producción, inseguridad etc. La exclusión reclama respuestas complejas y fuertes coaliciones entre lo social y lo político, entre la multiplicidad de fuerzas que van más allá del sistema educativo.

Que los municipios, con el conocimiento privilegiado de las problemáticas sociales de su territorio lideren el proceso de elaboración de políticas públicas integrales y no se conviertan en ejecutores operativos de programas elaborados a mayor escala, es a nuestro criterio, una tarea impostergable.

Otra iniciativa que permitiría mejorar los niveles de inclusión está representada el tránsito de la educación al trabajo a través de programas de acceso al primer empleo, contemplando la capacitación en las prácticas laborales necesarias en el territorio departamental. Como así también la inversa, desde el trabajo garantizar el acceso, permanencia y egreso del sistema educativo en sus distintos niveles y modalidades. El desarrollo de estas acciones implica una fuerte relación política entre varias instituciones, que conformando una red y garantizando márgenes de flexibilidad en sus estilos de gestión pueden responder a los distintos requerimientos.

### **Recomendaciones para la formación de recursos humanos y otras acciones desde la UNCuyo**

- Generar posibilidades para abrir una discusión conceptual amplia sobre la problemática de la inclusión social en nuestra Provincia y en el contexto de cada Departamento que posibilite superar la visión endógena de la política educativa, sin diálogo con el resto de la sociedad y plantear los desafíos multidisciplinares que afrontan los procesos de exclusión en nuestro territorio.

- Generar un sistema de acciones preventivas que desde el ámbito de la UNCuyo puedan constituir un aporte para hacer frente a los desafíos de sobreedad, repitencia, terminalidad y evaluación de logros de aprendizaje.
- Generar e implementar mecanismos de intercambio y transferencia crítica de las experiencias y competencias desarrolladas en los distintos Departamentos en torno a las políticas y estrategias educativas relevadas, que permitan reducir los períodos de diseño y puesta a prueba de acciones, fortalecer las que se encuentren en curso y rectificar las dificultades.
- Sistematizar las experiencias de inclusión educativa y social más significativas desarrolladas en nuestro contexto de modo de conformar una caja de herramientas y procedimientos la inclusión social.

### **Bibliografía:**

Cervini, Rubén y Tenti Fanfani, Emilio; Notas sobre la masificación de la escolarización en seis países de América Latina. Debate 1 Equidad en el acceso y permanencia en el Sistema Educativo. SITEAL Sistema de Información de Tendencias en América Latina. UNESCO, IPE, OIE. En: <http://siteal.iipe-oei.org/debates>

Dirección de Estadísticas e Investigaciones Económicas (DEIE). Gobierno de Mendoza. Publicaciones electrónicas. En: <http://deie.mendoza.gov.ar>

Dirección General de Escuelas. Subdirección de Estadísticas, Investigaciones e Información Educativa. Gobierno de Mendoza. Datos e informes estadísticos educativos.

Escudero Muñoz, Juan Manuel y otros (2009) El fracaso escolar como exclusión educativa: comprensión, políticas y prácticas. Revista Iberoamericana de Educación N°50 pp. 41-64.

Hopenhayn, Martín (2008). Inclusión y exclusión social en la juventud latinoamericana. Revista Pensamiento Latinoamericano N°32 Revista Bianaual.

En: <http://www.pensamientoiberoamericano.org/sumarios/3/inclusion-y-ciudadania-perspectivas-de-la-juventud-en-iberoamerica/>.

Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC) Censo Nacional de Población 2001 En: <http://www.indec.mecon.ar/webcenso/index.asp>

Krichesky, Marcelo (comp.) (2005) Adolescentes e inclusión educativa. Un Derecho en Cuestión. Buenos Aires, Centro de Publicaciones Educativas.

Llomovate, Silvia y Kaplan, Carina (Coord.) Desigualdad educativa. La Naturaleza como Pretexto. Buenos Aires, Noveduc.

Marchesi, Álvaro (2000). Un sistema de indicadores de desigualdad educativa. Revista Iberoamericana de Educación N° 23, Organización de los Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OIE) Madrid, España, pp135-163.

Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología. Presidencia de la Nación. DINIECE (2006) Una mirada sobre la escuela I: 35 indicadores. Indicadores que definen los fenómenos que se manifiestan en el sistema educativo. Datos 2000-2001.

\_\_\_\_\_ (2007) Una mirada sobre la escuela I: 40 indicadores. Indicadores que definen los fenómenos que se manifiestan en el sistema educativo. Datos 2000-2001

\_\_\_\_\_ Red Federal de Información Educativa (2003). Sistema Nacional de Indicadores Educativos: contexto, recursos, procesos, resultados e impacto.

Tenti Fanfani, Emilio (2009) Dimensiones de la Exclusión Educativa y políticas de exclusión. Revista de la Bolsa de Comercio de Rosario Año XCIX, N°1597, pp. 44-49.

\_\_\_\_\_ (2003). Educación media para todos. Los desafíos de la democratización de acceso. Argentina, Grupo Editor de Altamira.

\_\_\_\_\_ (2008). Nuevos temas en la agenda de política educativa. Buenos Aires, Siglo XXI Editores, Argentina.

Redondo, Patricia. (2004). Escuelas y pobreza. Entre el desasosiego y la obstinación. Buenos Aires, Paidós.

Tiramonti, Guillermina (2004). La configuración fragmentada del sistema educativo argentino en: Cuaderno de Pedagogía Rosario. Dossier sano, santo y sabios: pobreza y Educación. Centro de Estudios en Pedagogía Crítica. Año VII N° 12.

\_\_\_\_\_ (2007). La trama de la desigualdad educativa. Mutaciones recientes en la escuela media. Buenos Aires, Manantial.

## Capítulo 4: Dimensión Salud

Autores: María Cristina Diumenjo

María Eugenia Cibeira.

Luis Antonio Loyola

Facultad de Ciencias Médicas UNCuyo

### INTRODUCCIÓN GENERAL

En la ciudad de Alma Atá, Kazajistán en el año 1978, 139 países del mundo y alrededor de 70 Instituciones Internacionales de Cooperación Técnica y Financiera se reunieron para asumir el compromiso más trascendente en la historia de la Salud Pública; en sus respectivas comunidades la propuesta de objetivos puesta a consideración de la Asamblea fue la de “cuidados primarios de la salud” que implicaba salud (derechos, deber) de la población. Luego de un intenso debate se impuso el criterio de los países capitalistas, por el de “Atención Primaria de la Salud”. Nuestro continente resolvió que APS debía ser una Estrategia de acción que involucra a toda la población y a todo el sistema de salud. En Buenos Aires se realiza después de 30 años de Alma Atá y 15 años del nuevo compromiso, “Las metas del Milenio” que se fijan al 2.015.

Es más que trascendente tener en cuenta que tanto en la etapa del Análisis de Situación, como en la de hacer recomendaciones, tengamos en cuenta las características del proceso de la salud en una comunidad. Se deberá tener presente que se trata de un proceso “dependiente”, “complejo”, “fragmentado” y que generalmente se desarrolla en “conflicto” y con gran “incertidumbre”.

El gran déficit frente al compromiso asumido en la Reunión de la Alma- Atá; en el análisis en la Reunión de Buenos Aires 30/15 en 2007 se demostró que en muchos países de América Latina, han sido las desigualdades en la oferta de Servicios de Salud la situación que marginó importantes cantidades de población al acceso oportuno y de calidad en la atención del primer nivel.

Argentina y por supuesto también Mendoza, vivieron esa situación. Nuestra Provincia cuenta con un Sistema Público de Salud constituido por 23 hospitales y 331 centros de Salud que realizan atención ambulatoria.

El problema que genera estas desigualdades en la oferta en servicios está basado fundamentalmente en la “insuficiente capacidad resolutive “del sistema público en su primer nivel de atención, las insuficientes tareas de promoción, prevención y atención de la comunidad.

A todo esto creemos imprescindible fortalecer la articulación funcional de los servicios para constituir “**un sistema de salud**” que hoy no existe como tal.

A esta situación se le dio una importante respuesta con la capacitación a nivel nacional en la Salud Social y Comunitaria, pero faltó el paso de fortalecer la capacidad resolutive de los servicios; o sea, readecuar equipos e instrumentos para que el “equipo de salud” del primer nivel pueda ser eficiente y eficaz.

La decisión del Ministerio de Salud de la Nación, de impulsar la formación de Recursos Humanos en Salud Social y Comunitaria fue muy pertinente sobre todo al recurrir a AFACIMERA, que permitió con la participación de las Instituciones Universitarias la capacitación del personal de los servicios del primer nivel de atención en nuestro país.

No obstante, aún persisten las asimetrías entre las necesidades de la población en función de salud, expresadas en demanda, con la capacidad de resolución de los servicios, no sólo del primer nivel de atención sino de hasta hospitales de baja complejidad, para poder resolver todos los problemas.

El objetivo del **Programa de Inclusión Social e Igualdad de Oportunidades proporcionado por la Universidad Nacional de Cuyo** podrá en gran medida focalizar los problemas para colaborar en la definición de políticas estatales del sector por parte del gobierno; y universitarias en la formación en cantidad, estructura y conocimientos para el abordaje de los mismos.

El conocimiento de las necesidades de salud expresados en demandas, a los servicios a nivel provincial (Encuesta Nacional de salud 1969-1970 y Estudios realizados en la provincia de Mendoza en los años 95 y 96) fue de 5 consultas por habitante y por año; y de alrededor de un 10% de la población como demandas de hospitalización; realizando el sector gubernamental alrededor de 1.8 de consultas por mil habitantes y el sector privado alrededor de 3.2; en el terreno de la hospitalización los egresos producidos en sector gubernamental y privado se distribuyó en alrededor de un 50% para cada uno, teniendo presente que la oferta de sector gubernamental es de mayor nivel en términos de complejidad.

El análisis de la situación de partida, en función del objetivo a investigar lo hemos planteado en: cuadros globales que incluyan a los 12 departamentos en estudio, teniendo en cuenta, recursos humanos en salud, equipamiento, infraestructura y uso de servicios de Atención Ambulatoria y Hospitalización, para luego realizar con más detalle por establecimiento.

Luego de este trabajo, se pretende realizar un análisis de las alternativas de propuestas para mejorar la capacidad de resolución de cada servicio por parte del gobierno; y qué tipo de capacitación deberá proponer la Universidad, en la adecuación en cuanto a organización, conocimientos, número de recursos humanos que serían necesarios por parte del equipo de salud de cada servicio.

**En relación al gasto en salud según en nuestro país el estudio de 1995-1999 de Federico Tobar, muestra la responsabilidad financiera de los sectores donde la principal fuente de financiamiento es el sector privado (los muy ricos que no necesitan seguros u otro respaldo y los pobres e indigentes que no cuentan con cobertura).**

**Del análisis de la información recogida nos manejamos con indicadores síntesis de las dos principales funciones de producción de la asistencia sanitaria, consultas por habitante y por año, y egresos por 100 habitantes y por año; datos éstos de los que se cuenta con patrones de demanda esperados según datos recogidos en 1970, 1995 y actuales donde observamos que la mayoría de los municipios seleccionados están por debajo de 5 consultas por habitante y por año, y 10 egresos por 100 habitantes por año. Se trata de datos de producción**

de Servicios Gubernamentales, provincia y municipios (no privados) pero en la mayoría de ellos cuentan con poca participación del sector privado.

Las explicaciones que pudimos deducir del estudio están relacionadas no sólo con el acceso geográfico o económico, sino fundamentalmente por la demanda de problemas de salud para la que la red de servicios de primer nivel no cuenta con profesionales, ni los equipos de diagnóstico y/o tratamiento que se necesitarían, y por lo tanto, las demandas se realizan en servicios del área metropolitana donde se concentra la alta tecnología.

Otro de los problemas y no de menos envergadura es la escasez de profesionales y Técnicos necesarios para resolver mayor cantidad de problemas.

Ceemos conveniente antes de analizar los servicios de salud de la provincia analizar someramente la situación de la salud de nuestro país en el mundo y de nuestra provincia en el país.

De acuerdo con información confiable publicada por la OPS/OMS en sus publicaciones "Salud en las Américas" sobre financiamiento, origen de los fondos; recursos humanos en salud en cantidad, calidad y distribución equitativa, podemos ver (cuadro 4.1) "Gasto en salud de países seleccionados", "Camas de hospitalización según financiamiento por 1000 habitantes (cuadro 4.2); Médicos por 10.000 habitantes y su relación con enfermeros (cuadro 4.3).

**Cuadro 4.1: Gastos en Salud. Países seleccionados 2009.**

PAÍSES	TOTAL	GASTO PÚBLICO		GASTO PRIVADO	
		U\$D (2000)	%	U\$S (2000)	%
ARGENTINA	1245	687	55%	558	45%
CHILE	827	438	53%	389	47%
CUBA	230	230	100%		
USA	4794	2157	45%	2637	55%
URUGUAY	781	554	71%	227	29%

**FUENTE: SALUD DE LAS AMÉRICAS PUB OPS 2004.**

**Cuadro 4.2: Camas hospitalización según financiamiento. Países seleccionados 2001.**

PAÍS	TOTAL	CAMAS X 1000 HAB	% SEGÚN FUENTE DE GASTOS				
			PÚBLICO	SEC. SOC	PRIVADO	FILANTROPÍA	MILITAR
ARGENTINA	116.000	7,3	57	3,6	37,7	0,5	1,0
BRASIL	501.876	1,7	52,5	26,8	19,0		
CHILE	38.448	2,7	53,4	8,5	30,5	8,4	
CUBA	56.505	5,1	100				
URUGUAY	14.064	4,5	65,3	0,7	31		

FUENTE: SALUD DE LAS AMÉRICAS PUB OPS 2004.

**Cuadro 4.3: Médicos y enfermeros por 1000 hab. Países seleccionados 2004.**

PAÍS	MÉDICOS	ENFERMEROS	RELACIÓN MÉD/ ENFERM
ARGENTINA	26,2	5,2	5,0
CHILE	13,0	10,0	1,3
CUBA	57,2	17,4	3,2
URUGUAY	37,0	7,0	5,3
USA	27,9	97,2	0,3

FUENTE: SALUD DE LAS AMÉRICAS PUB OPS 2004.

## 1. Indicadores seleccionados de la Dimensión Salud

### 1.1 Accesibilidad al sistema de salud

#### 1.1.1 Consultas ambulatorias por habitante por año

Expresa el número total de consultas ambulatorias en el sistema estatal del Departamento en relación a los habitantes en un año.

En Junín se constató el menor número de consultas por habitante por año:..... 1.8

En Rivadavia se constató el mayor número de consultas por habitante por año: ..... 3.8

Seguido por La Paz..... 3.6

#### 1.1.2 Tasa de egresos hospitalarios

Expresa frecuencias de internaciones en hospital del Departamento y resolución de la patología en lugar de residencia y/o derivación.

Definición: Egresos de cada hospital en relación a población total por 100.

La mayor tasa de egresos se constata en La Paz y Malarquë 11%

En ambos hospitales se resuelve el 70% y el 90% de sus egresos.

### 1.2 Cobertura de salud

#### 2.2.1 Cobertura de Vacunación

No se observó diferencias en los Departamentos de la cobertura de vacunación

#### 2.2.2 Cobertura con seguridad

Expresa el porcentaje de población en el Departamento que posee cobertura.

La población con menor cobertura está en Lavalle .....  
38.8%

En el resto de los departamentos varía:

San Rafael .....63.1%

General Alvear.....46.7%

Análisis de situación de salud

Nota: Para conocer los resultados de estos indicadores remitirse a  
A los Informes Departamentales (CD adjunto).

## 2. Otros datos

### 2.1 Participación municipal en el sistema de salud estatal

San Rafael	19 Centros de Salud Municipales.
Rivadavia	7 Centros de Salud Municipales. 2 Centros de Integración Comunitaria.
Santa Rosa	3 Centros de Salud Municipales. 1 Centro de Integración Comunitaria.
Tunuyán	2 Centros de Integración Comunitaria.
Lavalle	2 Centros de Integración Comunitaria.
Malargüe	2 Centros de Integración Comunitaria.

### 2.2 Recursos Humanos: Relación Enfermera/Médico en Centros de Salud y Hospitales

Departamentos con mayor cantidad de enfermeros por médico

La Paz	2.5 Enfermeros por Médico- (Centro de Salud)
General Alvear	2.66 Enfermeros por Médico- (Hospital)
Malargüe	1.87 Enfermeros por Médico- (Hospital)

Departamentos con menor cantidad de enfermeros por médico.

Lavalle	0.68 Enfermeros por Médico- (Centro de Salud)
---------	---

## INFORME DE SALUD

Facultad de Ciencias Médicas Universidad Nacional de Cuyo

## INTRODUCCIÓN

La Organización Mundial de la Salud (OMS), define a la Salud como **"el estado de completo bienestar físico, mental y social, y no solamente la ausencia de afecciones o enfermedades"**, sin embargo, y dado que la Salud no puede ser considerado algo estático, se modifica continuamente en relación al tiempo y lugar que en la sociedad ocupa cada individuo.

La Salud, tanto individual como colectiva, es el resultado de complejas interacciones entre procesos biológicos, ecológicos, culturales, sociales y económicos que se dan en la sociedad en un lugar y momento determinado, o sea, es el resultado de las interrelaciones que el hombre establece con el ambiente natural y social en el que vive. La Salud no es sólo producto de condicionantes genéticas y biológicas sino, también, resultado de las relaciones sociales predominantes, motivo por el cual está directamente determinada por el proceso histórico en el cual se enmarca siendo sólo una de sus manifestaciones.

Por lo tanto, la salud está determinada por la estructura y dinámica de la sociedad, por el grado de desarrollo de sus fuerzas productivas y de trabajo, de sus relaciones sociales, por el modelo económico y la forma en que este se inserta y se articula con en el sistema económico nacional e internacional, por la particular organización del Estado y de sus relaciones políticas en un momento particular de su historia.

El proceso salud/enfermedad es considerado como un concepto construido colectiva y socialmente, porque salud no es equilibrio ni estabilidad, debe necesariamente ser conflicto y tensión, búsqueda y lucha de un pueblo por lograr alcanzar niveles superiores de bienestar integral.

Por último, haciendo referencia a los Objetivos de Desarrollo del Milenio podemos ver cómo se sitúa a la salud como un punto de partida, pero al mismo tiempo como un destino. Tres de los ocho (8) objetivos se refieren a los temas de salud, mientras que siete (7) de las dieciocho (18) metas más concretas son responsabilidad del sector salud. Este énfasis refleja un nuevo consenso mundial en el que la salud no sólo es un resultado del desarrollo, sino también uno de los principales factores determinantes para lograrlo.

Existen diversos rubros relacionados con la salud con los cuales se elaboran indicadores para hacer un diagnóstico de situación de salud.

Indicadores que evalúan:

- La política sanitaria.
- Las condiciones socioeconómicas.

- Las prestaciones de atención de salud.
- El estado de salud.

Indicadores de Política Sanitaria: ejemplo de este tipo de indicadores lo constituye la asignación de recursos, expresada como la:

- Proporción del producto bruto invertido en actividades relacionadas con servicios de salud.
- La distribución de recursos con relación a población es otro indicador que puede ser expresado como la relación entre el número de camas de hospital, médicos u otro personal de salud y el número de habitantes en distintas regiones del país.

Indicadores Sociales y económicos: se pueden mencionar la:

- Tasa de crecimiento de la población.
- Producto geográfico bruto.
- Tasa de alfabetismo de adultos.
- indicadores de las condiciones de vivienda, de pobreza, de disponibilidad de alimentos.

Indicadores de prestación de Salud (de actividad):

- La disponibilidad de servicios,
- su accesibilidad (en términos de recursos materiales).
- Indicadores de calidad de la asistencia.
- Indicadores de cobertura.

Indicadores del Estado de Salud: Se pueden distinguir operacionalmente al menos cuatro tipos:

1. Indicadores de Mortalidad: son ampliamente utilizados ya que la muerte es un fenómeno universal, ocurre una sola vez y se registra habitualmente en forma sistemática.
2. Natalidad: en este rubro son importantes los indicadores que miden la capacidad de reproducción de una población. Existe una asociación positiva entre altas tasas de natalidad y nivel sanitario, socioeconómico y cultural. Son importantes también, los indicadores que reflejan el estado de la salud materno-infantil, como por ejemplo, la tasa de bajo peso al nacer, la que requiere de un registro confiable de nacimientos.

3. Morbilidad: son indicadores que intentan estimar el riesgo de enfermedad (carga de morbilidad), cuantificar su magnitud e impacto.
4. Calidad de vida: son indicadores generalmente compuestos que intentan objetivar un concepto complejo que considera aspectos como: expectativa de vida o el Índice de desarrollo humano que se construye a partir de la mortalidad infantil, la expectativa de vida al nacer y la capacidad de leer y escribir.

### Situación de Salud de la Provincia de Mendoza

Los indicadores seleccionados para conocer el estado de salud de la Provincia y de los habitantes de los diferentes Departamentos de la Provincia de Mendoza se presentan a continuación.

Indicadores	Definición	Metodología de cálculo	Relación desarrollo	Fuente /año
Natalidad	Tasa de Natalidad	Nacidos vivos / población total de la provincia de Mendoza x 1000	A menor desarrollo, mayor tasa, variando según políticas demográficas	Estadísticas Vitales Ministerio de Salud Años 1999-2008
Mortalidad infantil	Tasa de mortalidad infantil	Número de niños fallecidos menores de 1 año / nacidos vivos x1000	A mayor tasa peores condiciones de vida	Estadísticas Vitales Ministerio de Salud Años 1999-2008
Mortalidad materna	Razón de Mortalidad Materna	Número de mujeres fallecidas en relación a embarazo, parto o puerperio / nacidos vivos x10000	A mayor tasa peores condiciones de vida	Estadísticas Vitales Ministerio de Salud Años 1999-2008
Bajo peso al nacer	Porcentaje de bajo peso al nacer	Nacidos vivos <de 2500 gramos / total nacidos vivos x100	Un mayor % porcentaje se relaciona a menor control del embarazo, peores condiciones de vida y una mayor morbimortalidad	Estadísticas Vitales Ministerio de Salud Años 1999-2008

			ad infantil	
Embarazo adolescente	Porcentaje de embarazadas adolescentes	Embarazadas menores de 20 años / total de nacidos vivos x100	Indicador de las políticas de educación sexual, salud reproductiva y mayor morbimortalidad infantil	Estadísticas de nacimientos Ministerio de Salud Año 2008
Mortalidad en menores de 5 años	Tasa de mortalidad en menores de 5 años	Número de niños fallecidos de 0 a 4 años ( menores de 5 años)/nacidos vivos x1000	A mayor tasa peores condiciones de vida	Estadísticas de nacimientos Ministerio de Salud 2008

Se toman como base de análisis la publicación de Estadísticas Vitales del Ministerio de Salud de la Provincia del año 1999-2008, en la provincia y por departamento.

### 1. Morbilidad

Morbilidad se describe como el número total de enfermedades/problemas de salud que acontecen durante un período a una población determinada. La importancia de conocer su frecuencia y distribución en un contexto determinado es para realizar su prevención y control, como así también evaluar programas.

A nivel provincial se analiza la Morbilidad por causa de las consultas ambulatorias de un muestreo de consultas en Centros de Salud de Godoy Cruz, Capital, Guaymallén y Las Heras del año 2006. Morbilidad por egresos hospitalarios (subsector estatal) y de un grupo escogido de enfermedades de notificación obligatoria. En estas últimas se presenta la magnitud (casos) y el riesgo de enfermar (tasa de incidencia; casos nuevos / población en riesgo x 100.000 habitantes) de la provincia y por departamento.

<b>Indicadores</b>	<b>Definición</b>	<b>Metodología de cálculo</b>	<b>Relación desarrollo</b>	<b>Fuente /año</b>
Tasa de incidencia de diarreas	Riesgo de enfermar por diarreas cada 100.000 habitantes	Casos nuevos de diarreas /población en riesgo x 100.000	A mayor % peores condiciones de vida	Dto. de Epidemiología Ministerio de Salud
Tasa de incidencia de hepatitis A	Riesgo de enfermar por hepatitis A cada 100.000 habitantes	Casos nuevos de diarreas /población en riesgo x 100.000	A mayor % peores condiciones de vida	Dto. de Epidemiología Ministerio de Salud
Tasa incidencia de Chagas	Riesgo de enfermar por chagas cada 100.000 habitantes	Casos nuevos de diarreas /población en riesgo x 100.000	A mayor % peores condiciones de vida	Dto. de Epidemiología Ministerio de Salud
Tasa de incidencia por tuberculosis	Riesgo de enfermar por tuberculosis cada 100.000 habitantes	Casos nuevos de diarreas /población en riesgo x 100.000	A mayor % peores condiciones de vida	Dto. de Epidemiología Ministerio de Salud

## 2. Mortalidad

En el análisis provincial se presentan las causas de mortalidad año 2008 por grupos etéreos.

En los 12 Departamentos estudiados se aporta la mortalidad proporcional por causas y se toman como marcadoras tres tipos de causas de mortalidad por infecciones, por cáncer y por homicidios, ya que cada uno de estos capítulos, tienen diferentes tipos de determinantes o causas.

<b>Indicadores</b>	<b>Definición</b>	<b>Metodología de cálculo</b>	<b>Fuente /año</b>
Tasa de mortalidad por infecciones	Número de personas fallecidas por infecciones códigos A00 a B99 de la CIE 10 <sup>a</sup> revisión	Número de personas fallecidas por infecciones /población en riesgo x100.000	Certificado de defunción Ministerio de Salud Elaboración propia

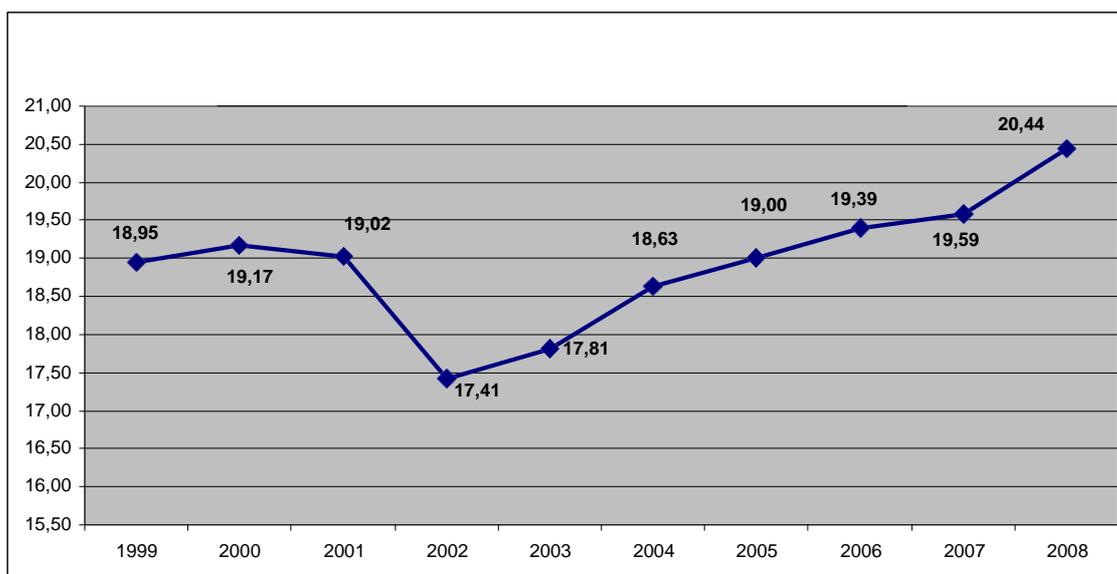
Tasa de mortalidad por cáncer	Número de personas fallecidas por cáncer, códigos C00 a D48 de la CIE 10ª revisión	Número de personas fallecidas por cáncer /población en riesgo x100.000	Certificado de defunción Ministerio de Salud Elaboración propia
Tasa de mortalidad por homicidios	Número de personas fallecidas por homicidios códigos Agresiones (X85-Y09) de la CIE 10ª revisión	Número de personas fallecidas por homicidios /población en riesgo x100.000	Certificado de defunción Ministerio de Salud Elaboración propia

### 3. Número de nacidos vivos y Tasa de Natalidad. Resultados Provincia de Mendoza y Departamentos

En los años 2001 y 2002, hubo un descenso del número de nacidos vivos y consecuentemente de la Tasa de Natalidad en la provincia, respecto a 1999, con un posterior ascenso hasta 2008 donde los nacimientos fueron de 34.891 niños.

La Tasa de natalidad, muestra los valores más altos en el año 2008 en los departamentos de Tupungato, Tunuyán, San Carlos, Lavalle y Malargüe.

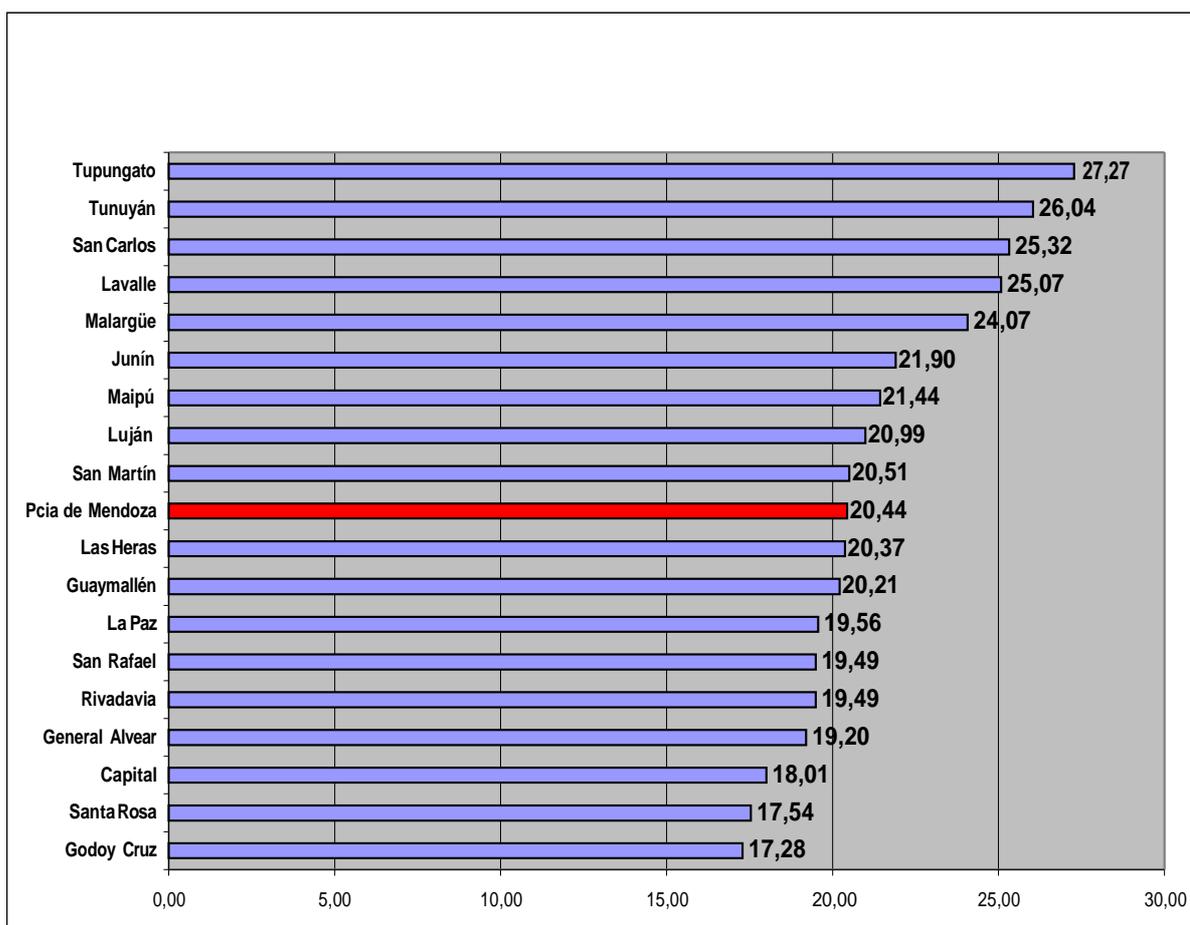
Gráfico 4.1: Evolución de la natalidad años 1999-2008 Mendoza Tasa x1000 hab.



Fuente: Departamento de Bioestadística. Elaboración propia del equipo.

El crecimiento vegetativo para 2008 es de 13.3 0/00 para la provincia, siendo los departamentos de Tupungato, San Carlos, Lavalle, Tunuyán y Malargüe los que tiene un mayor valor del indicador.

Gráfico 4.2 Distribución de la Tasa de natalidad por 1000 hab. Por Departamento Provincia de Mendoza año 2008.

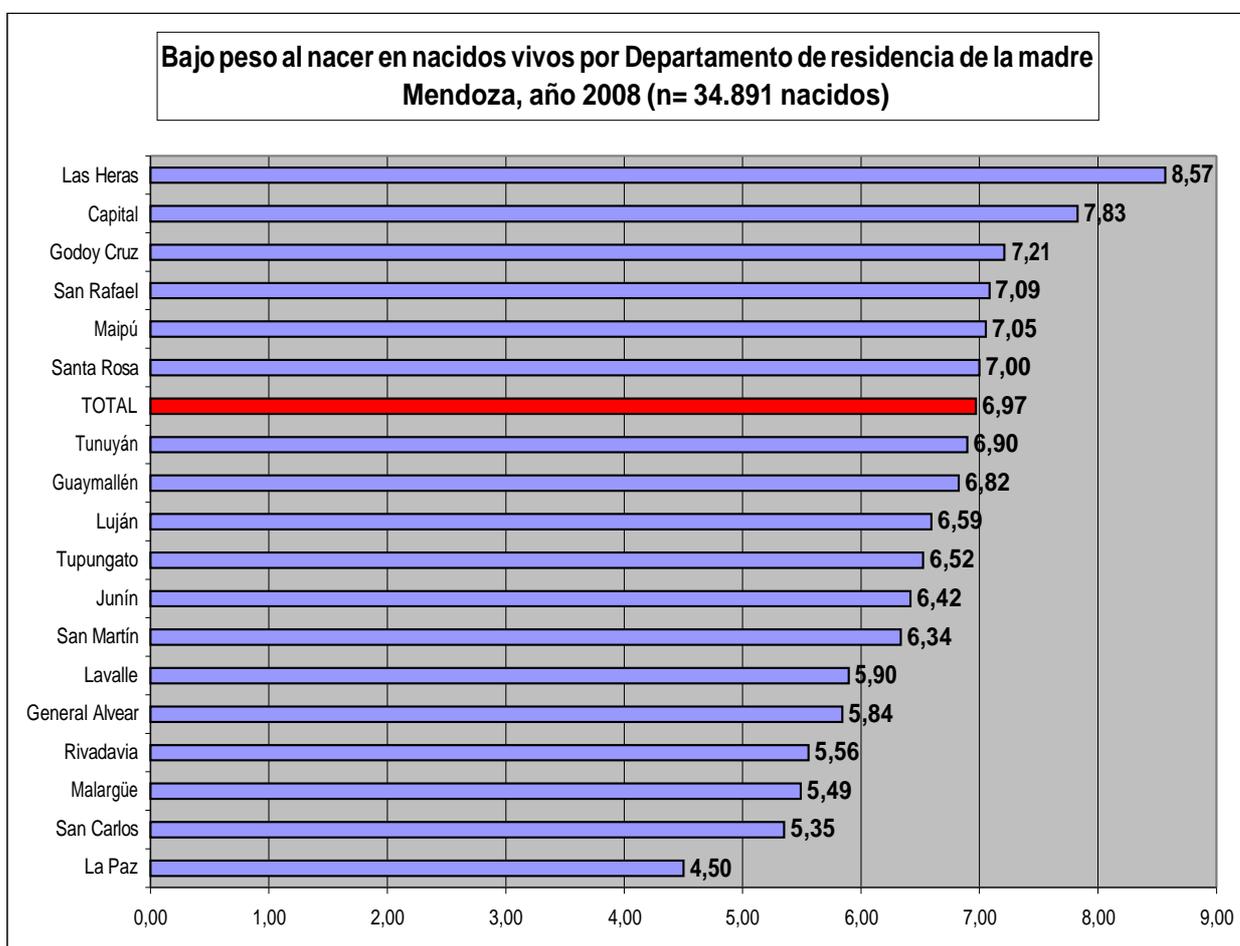


Fuente: Dto. Bioestadística Ministerio de Salud Elaboración propia del equipo.

De estos 34891 niños que nacieron en la provincia en el año 2008, un 6.9% tuvo bajo peso al nacer (< de 2500 gramos) y el 15,4% eran embarazo en adolescentes de menos de 19 años.

En el Gráfico 4.3 se observa que los Departamentos más afectados por el bajo peso al nacer son los del Gran Mendoza, mientras que el mayor porcentaje de embarazo adolescente (Gráfico 4.4) es mayor en los departamentos de La Paz, Tupungato, Lavalle, San Carlos y Malargüe.

Gráfico 4.3: Distribución del bajo peso al nacer por 1000 hab. por Departamento Provincia de Mendoza año 2008.



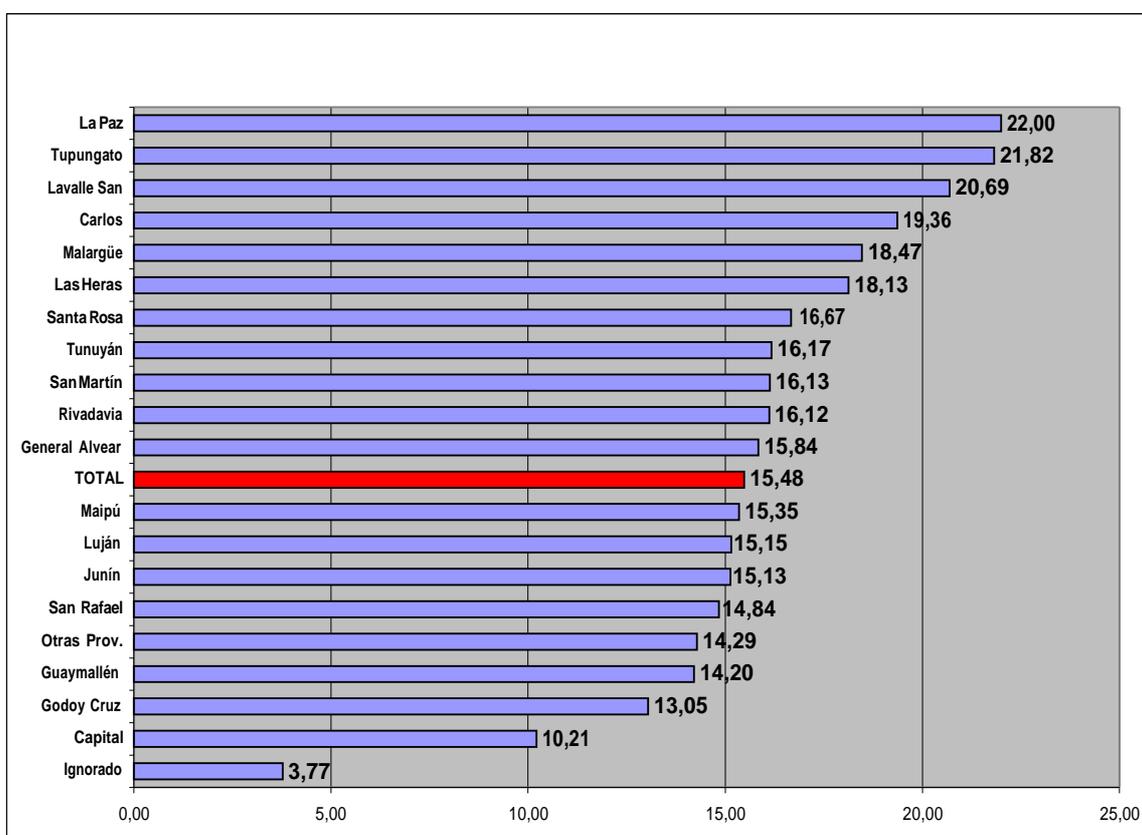
Fuente: Dto. Bioestadística Ministerio de Salud. Elaboración propia del equipo.

La mortalidad infantil (MI) es considerada como uno de los indicadores más sensibles de las condiciones de salud de la población. Por esto se han convertido en un indicador que refleja la distribución y disponibilidad de los servicios de saneamiento, salud y educación de la población.

Si analizamos la tendencia de la MI en los años 1999-2008 se observa un descenso sostenido con una disminución del 24% en el periodo citado.

Para el año 2008, los Departamentos de La Paz, Lavalle, Las Heras y Tunuyán resultaron con los más altos valores.

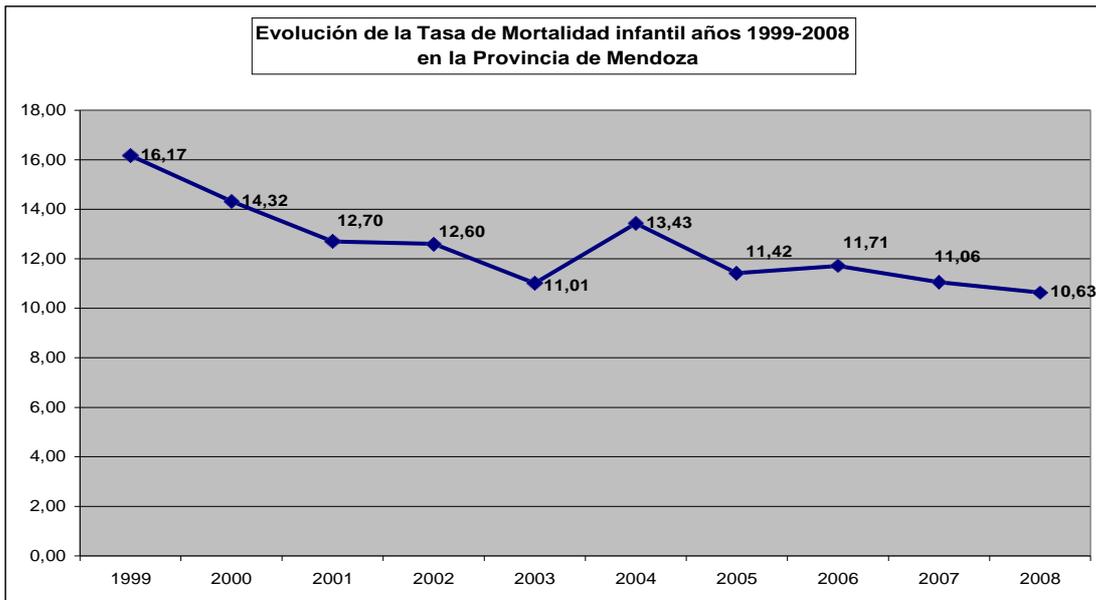
Gráfico 4.4: Distribución del % de embarazo adolescente x1000 por Departamento Provincia de Mendoza año 2008.



Fuente: Dto. Bioestadística Ministerio de Salud. Elaboración propia del equipo.

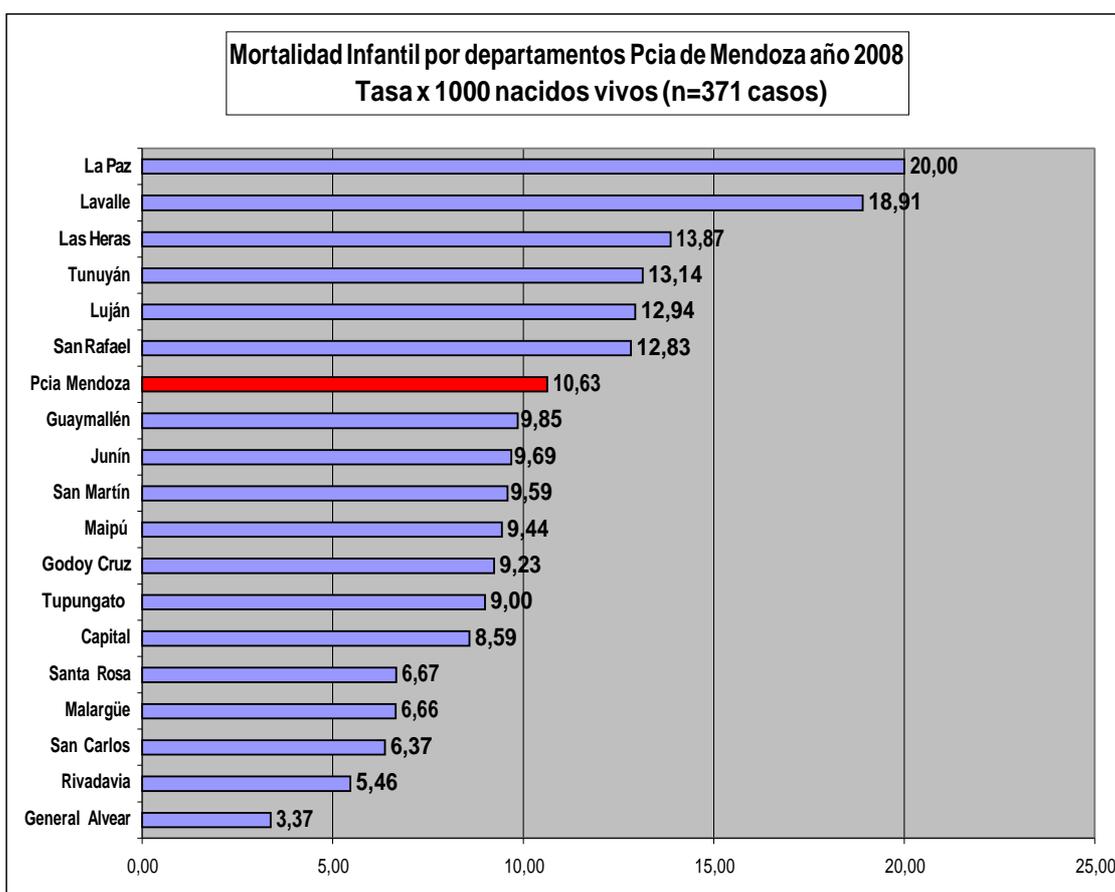
#### 4- Mortalidad Infantil. Resultados Provincia de Mendoza y Departamentos

Gráfico 4.5: Evolución de la mortalidad infantil en Mendoza año 1999-2008.



Dto. Bioestadística Ministerio de Salud. Elaboración propia.

Gráfico 4.6: Distribución de la tasa de mortalidad infantil por Departamento Mendoza año 2008 (n=371 casos).



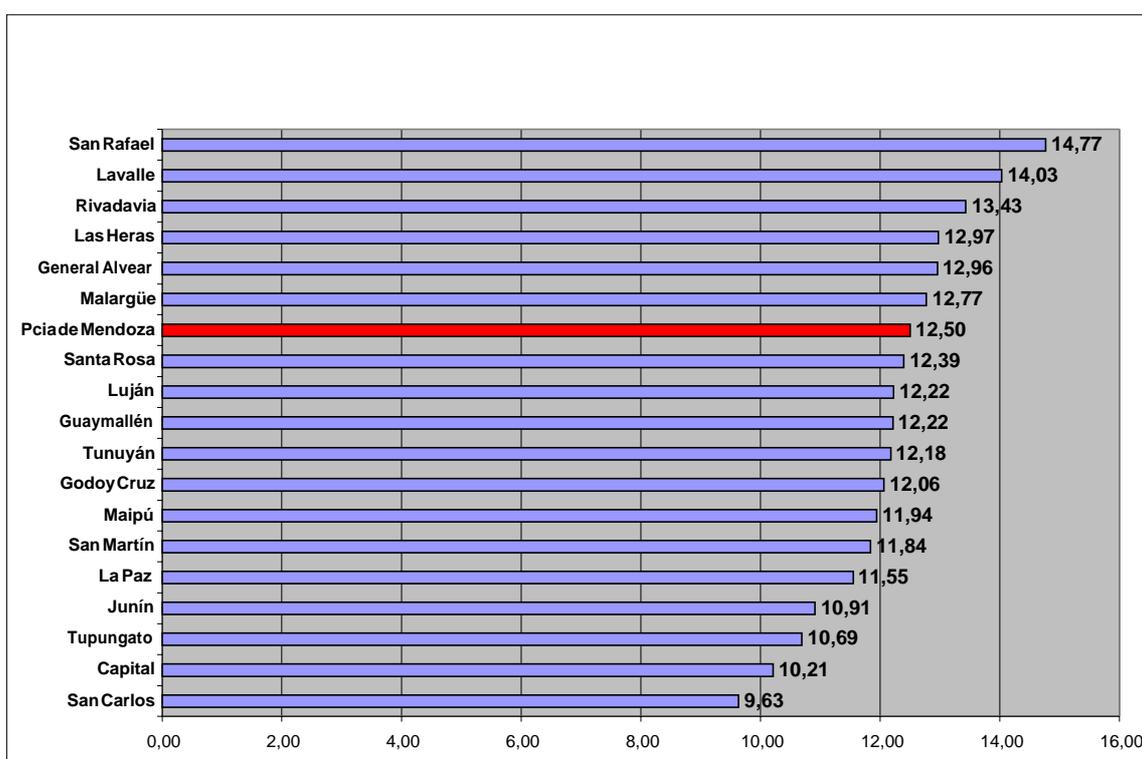
Fuente: Dto. Bioestadística Ministerio de Salud. Elaboración propia del equipo.

Se observan variaciones anuales importantes por lo que se analizó la tasa anual promedio del periodo 1999-2008, encontrando tasas por arriba de la media provincial en los Departamentos de San Rafael, Lavalle, Rivadavia, Las Heras, General Alvear y Malargüe. Gráfico 4. 7.

La evolución de la MI para cada Departamento durante los años 1999-2008 se presenta en el análisis específico por departamento.

La evolución de la Mortalidad en menores de 5 años ha mostrado en el periodo en estudio un descenso sostenido del 26.8%. Gráfico 4.8

Gráfico 4.7: Distribución del promedio anual de la tasa de mortalidad infantil por Departamento Mendoza años 1999-2008 (n=3863 casos).



Fuente: Dto. Bioestadística Ministerio de Salud. Elaboración propia del equipo.

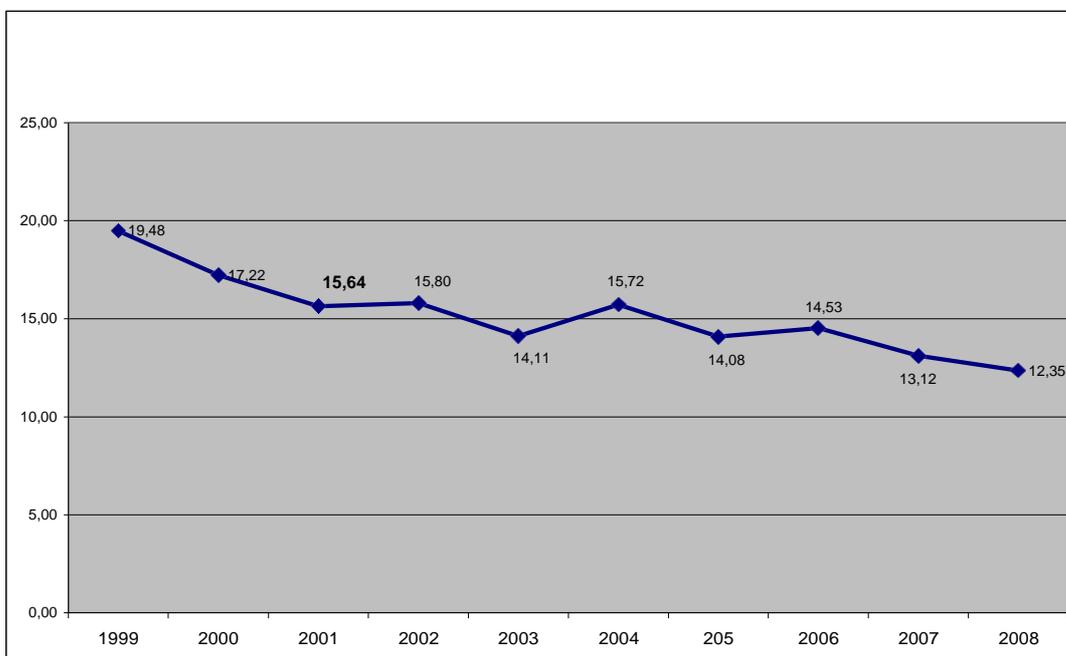
Si analizamos para el año 2008 la distribución de la tasa de mortalidad cada 1000 nacidos vivos en menores de 5 años, se observa que Lavalle, La Paz, Tunuyán, San Rafael, Las Heras y Luján tienen una tasa superior a la media provincial. Gráfico 4.9. En la tasa promedio 1999-2008 los departamentos más afectados resultaron Lavalle, Rivadavia, San Rafael y Santa Rosa.

Por último, es de gran importancia como indicador de inequidad la mortalidad materna, indicador que ha sido más difícil de reducir en nuestro país y que aún

persiste alto en algunas regiones a pesar de las acciones que se vienen realizando para mejorar la salud materno infantil.

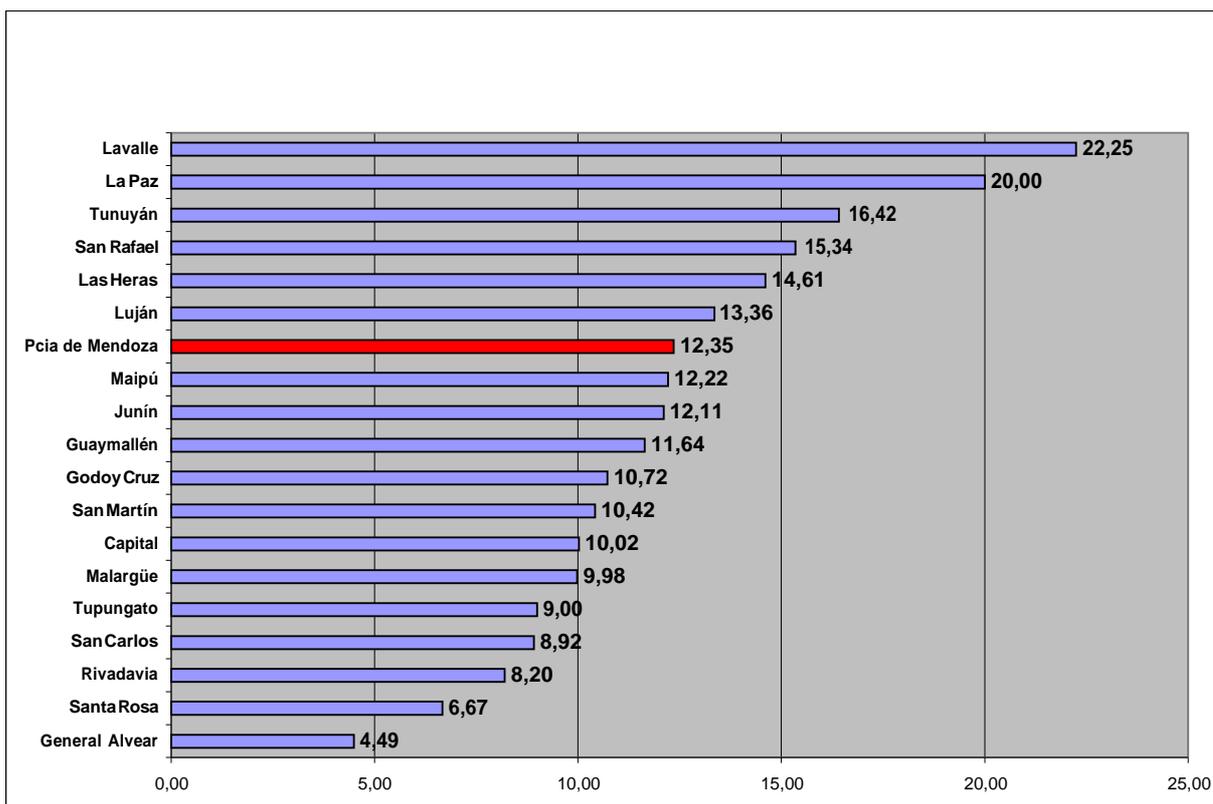
En la Provincia de Mendoza el descenso de este indicador entre 1999 y 2008 ha sido del 66%, mostrando las variaciones anuales que se ofrecen en el Gráfico 4.11.

Gráfico 4.8: Evolución de la tasa de mortalidad en menores de 5 años x 1000 nacido vivos. Mendoza 1999-2008.



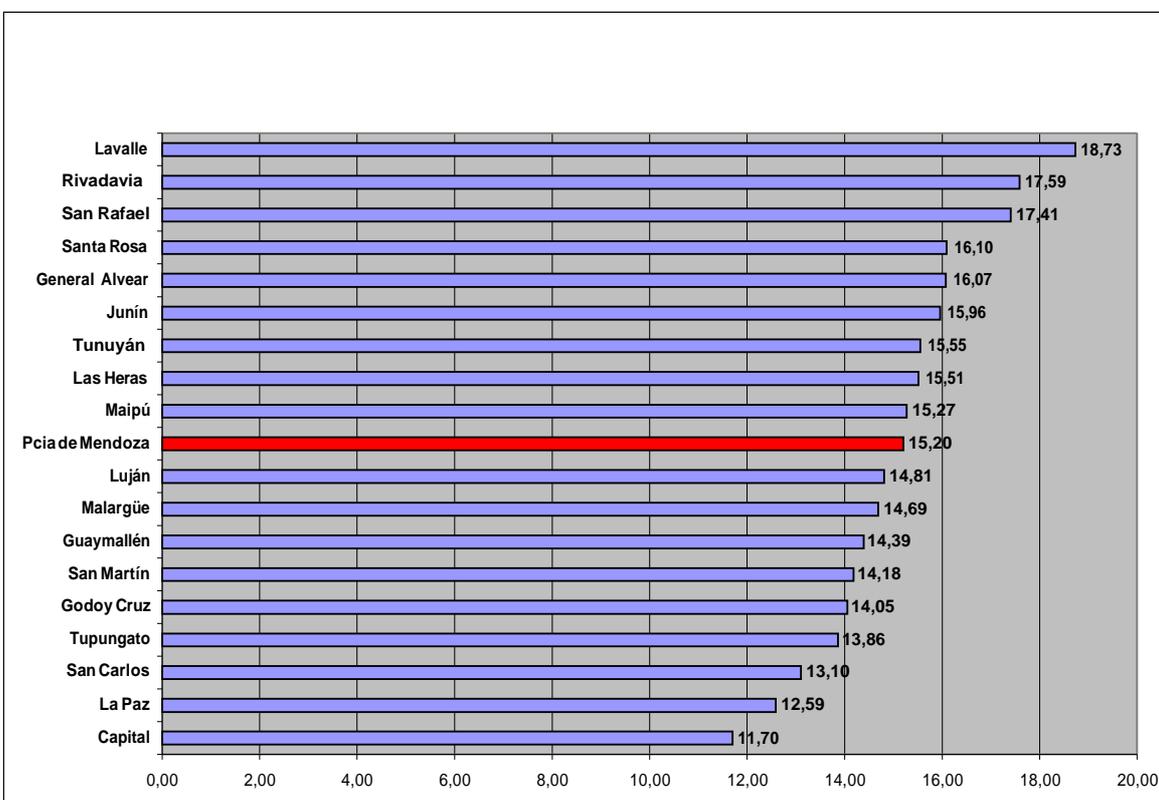
Fuente: Dto. de Bioestadística Ministerio de Salud. Elaboración propia del equipo.

Gráfico 4.9: Distribución de la tasa de mortalidad en niños menores de 5 años por Departamento Mendoza año 2008 (n=431 casos).



Fuente: Dto. de Bioestadística Ministerio de Salud. Elaboración propia del equipo.

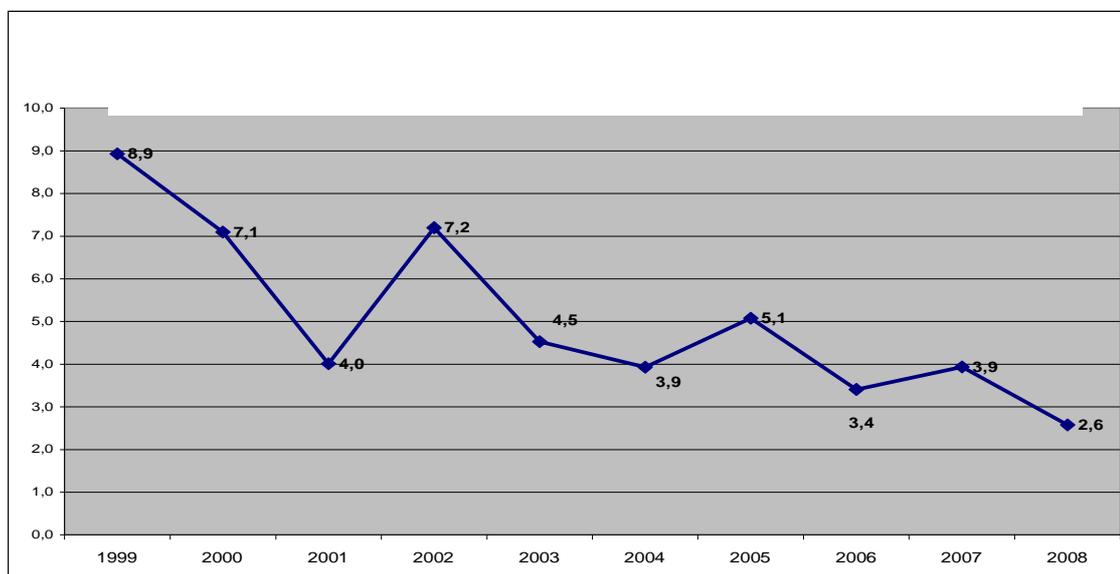
Gráfico 4.10: Promedio anual de la tasa de mortalidad en menores de 5 años, Mendoza 1999-2008. (2008 (n=4692 casos).



Fuente: Dto. Bioestadística Ministerio de Salud. Elaboración propia del equipo.

## 5. Mortalidad materna y nacidos vivos. Resultados Provincia de Mendoza y Departamentos

Gráfico 4.11: Evolución de la razón de mortalidad materna, años 1999-2008 (n=3863 casos).



Fuente: Dto. Bioestadística Ministerio de Salud. Elaboración propia del equipo.

Si se analiza el promedio del periodo se observa que durante el mismo se produjeron 155 muertes de mujeres relacionadas con el embarazo, parto y puerperio, mostrando una distribución por departamento que se muestra en el Gráfico 4.12.

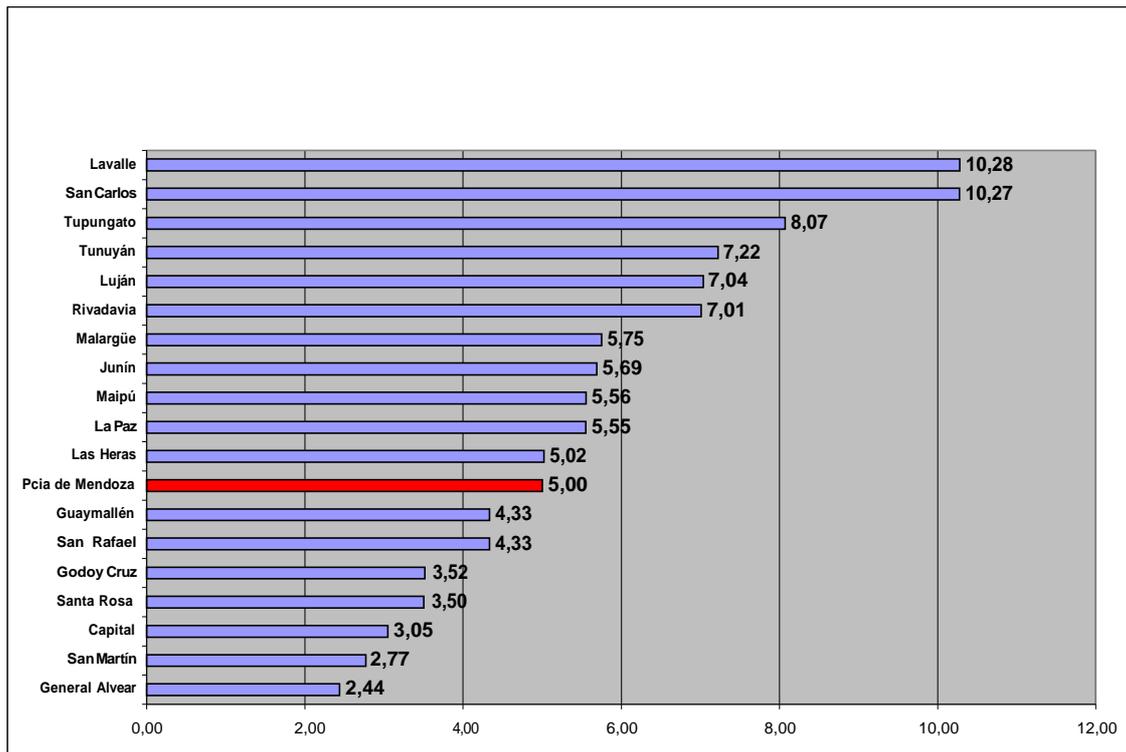
Los Departamentos de Lavalle, San Carlos, Tupungato, Tunuyán y Luján tienen las mayores tasas de la provincia.

Las principales causas de la mortalidad materna para la provincia, años 2000-2008, se muestran en la Tabla 4.1. Se observa que el aborto sigue representando una importante causa de mortalidad materna.

Respecto a la atención de la mujer en el embarazo el 99.5% se producen en un establecimiento asistencial, 49.2% en subsector estatal y 50,3 en el privado. Sólo un 0.5% en la vivienda o en la vía pública o en un medio de transporte.

La atención es realizada por un profesional médico en el 99.5%, por profesionales de la salud (70.7% por médicos y 28.8% parteros), sólo un 0.20% no tiene ninguna atención. La distribución del tipo y lugar de atención de los partos, correspondientes a los niños nacidos vivos inscriptos, en Mendoza en 2008, figuran en las Tablas 4.2 y 4.3.

Gráfico 4.12: Promedio anual de la razón de mortalidad materna, años 1999-2008 (n=155 casos).



Fuente: Dto. Bioestadística Ministerio de Salud. Elaboración propia del equipo.

Tabla 4.4: Causas de mortalidad materna, Mendoza años 2000-2008.

Año	Diagnóstico principal ( CIE Xº Revision)	Total	%
2001	O00:Embarazo ectópico	2	16,67
	O05:Otro aborto	2	<b>16,67</b>
	O88:Embolia obstétrica	1	8,33
	O99:Otras enfermedades maternas clasificable	7	58,33
Total 2001		12	100,00
2002	O00:Embarazo ectópico	1	4,76
	O01:Mola hidatiforme	1	4,76
	O05:Otro aborto	5	<b>23,81</b>
	O14:Hipertensión gestacional [inducida por el e	1	4,76
	O45:Desprendimiento prematuro de la placenta	1	4,76
	O85:Sepsis puerperal	1	4,76
	O90:Complicaciones del puerperio, no clasifica	1	4,76
	O96:Muerte materna debida a cualquier causa	2	9,52
	O99:Otras enfermedades maternas clasificable	8	38,10
Total 2002		21	100,00
2003	O05:Otro aborto	3	<b>23,08</b>
	O14:Hipertensión gestacional [inducida por el e	2	15,38
	O23:Infección de las vías genitourinarias en el	1	7,69
	O45:Desprendimiento prematuro de la placenta	1	7,69
	O72:Hemorragia postparto	1	7,69
	O96:Muerte materna debida a cualquier causa	2	15,38
	O98:Enfermedades maternas infecciosas y par	1	7,69
	O99:Otras enfermedades maternas clasificable	2	15,38
	Total 2003		13
2004	O03:Aborto espontáneo	1	<b>7,69</b>
	O05:Otro aborto	1	<b>7,69</b>
	O26:Atención a la madre por otras complicacio	1	7,69
	O44:Placenta previa	1	7,69
	O88:Embolia obstétrica	2	15,38
	O96:Muerte materna debida a cualquier causa	1	7,69
	O99:Otras enfermedades maternas clasificable	6	46,15
Total 2004		13	100,00
2005	O05:Otro aborto	1	<b>6,25</b>
	O06:Aborto no especificado	1	<b>6,25</b>
	O45:Desprendimiento prematuro de la placenta	1	6,25
	O88:Embolia obstétrica	2	12,50
	O95:Muerte obstétrica de causa no especificad	1	6,25
	O97:Muerte por secuelas de causas obstétrica	1	6,25
	O98:Enfermedades maternas infecciosas y par	1	6,25
	O99:Otras enfermedades maternas clasificable	8	50,00
	Total 2005		16
2006	O15:Eclampsia	1	7,14
	O42:Ruptura prematura de las membranas	1	7,14
	O72:Hemorragia postparto	1	7,14
	O85:Sepsis puerperal	1	7,14
	O96:Muerte materna debida a cualquier causa	3	21,43
O99:Otras enfermedades maternas clasificable	7	50,00	
Total 2006		14	100,00
2007	O05:Otro aborto	2	<b>13,33</b>
	O08:Complicaciones consecutivas al aborto, al	1	6,67
	O14:Hipertensión gestacional [inducida por el e	1	6,67
	O85:Sepsis puerperal	1	6,67
	O96:Muerte materna debida a cualquier causa	2	13,33
	O98:Enfermedades maternas infecciosas y par	2	13,33
	O99:Otras enfermedades maternas clasificable	6	40,00
Total 2007		15	100,00
2008	O05:Otro aborto	2	<b>16,67</b>
	O72:Hemorragia postparto	1	8,33
	O86:Otras infecciones puerperales	1	8,33
	O96:Muerte materna debida a cualquier causa	3	25,00
	O99:Otras enfermedades maternas clasificable	5	41,67
Total 2008		12	100,00
<b>Total general</b>		<b>116 casos</b>	

Fuente: Dto. Bioestadística Ministerio de Salud. Elaboración propia del

equipo.

Tabla 4.5: Nacidos Vivos registrados, según local de atención en el parto y lugar de ocurrencia.

Departamento de ocurrencia	Local de atención					Se ignora
	Total	Establecimiento público	Establecimiento privado, O. social	Vivienda particular	Otro lugar (vía públ., transp., etc)	
Capital	11489	5751	5738	-	-	-
General Alvear	1139	805	334	-	-	-
Godoy Cruz	4043	1	4039	3	-	-
Guaymallén	1953	10	1936	6	1	-
Junín	5	3	-	1	-	1
La Paz	96	96	-	-	-	-
Las Heras	510	20	485	4	1	-
Lavalle	417	368	40	9	-	-
Luján	525	-	508	16	1	-
Maipú	3178	3159	-	17	2	-
Malargüe	462	401	57	4	-	-
Rivadavia	1225	606	618	1	-	-
San Carlos	329	310	7	12	-	-
San Martín	3669	2091	1572	6	-	-
San Rafael	3434	1558	1872	4	-	-
Santa Rosa	67	65	2	-	-	-
Tunuyán	1933	1638	291	3	1	-
Tupungato	334	258	56	20	-	-
Otras Prov.	2	2	-	-	-	-
Ignorado	81	15	10	29	1	26
<b>TOTAL</b>	<b>34891</b>	<b>17157</b>	<b>17565</b>	<b>135</b>	<b>7</b>	<b>27</b>
	%	49,17	50,34	0,39	0,02	0,08

Fuente: Dto. Bioestadística Ministerio de Salud. Elaboración propia del equipo.

Tabla 4.6: Nacidos Vivos registrados, según tipo de atención en el parto y lugar de ocurrencia.

Lugar de ocurrencia	Tipo de atención								Se ignora
	Total general	Médico/a	Partero/a	Enfermero/a	Otro agente sanitario	Comadre	Otros	Sin atención	
Capital	11489	8819	2667	1	-	-	-	-	2
General Alvear	1139	338	799	2	-	-	-	-	-
Godoy Cruz	4043	4000	40	-	-	-	-	3	-
Guaymallén	1952	1908	38	-	-	1	1	4	-
Junín	5	2	1	-	-	1	-	-	1
La Paz	96	11	85	-	-	-	-	-	-
Las Heras	508	497	6	-	-	1	3	-	1
Lavalle	417	256	152	-	-	4	-	4	1
Luján	525	508	2	-	-	-	11	4	-
Maipú	3178	2589	570	-	-	3	6	10	-
Malargüe	463	64	395	-	-	-	2	1	1
Rivadavia	1224	747	475	1	-	-	1	-	-
San Carlos	329	47	270	-	-	2	6	4	-
San Martín	3668	2164	1497	-	-	-	1	5	1
San Rafael	3436	1933	1503	-	-	-	-	-	-
Santa Rosa	67	4	63	-	-	-	-	-	-
Tunuyán	1933	514	1415	-	-	-	1	3	-
Tupungato	334	256	58	-	-	-	3	17	-
Otras Prov.	2	1	1	-	-	-	-	-	-
Ignorado	83	26	8	-	-	3	8	15	23
<b>TOTAL</b>	<b>34891</b>	<b>24684</b>	<b>10045</b>	<b>4</b>	<b>-</b>	<b>15</b>	<b>43</b>	<b>70</b>	<b>30</b>
	%	70,75	28,79	0,01	-	0,04	0,12	0,20	0,09

Fuente: Dto. Bioestadística Ministerio de Salud. Elaboración propia del equipo.

## 6. Morbilidad en la Provincia de Mendoza y por Departamentos

La morbilidad de la provincia de Mendoza puede conocerse a través de las causas por las que consulta la población en forma ambulatoria a Hospitales y Centros de Salud. Solo se conocen las causas de las consultas ambulatorias en los departamentos donde se han implementados programas de carga informatizados de todas las consultas. Dado que por año se producen más de 4.000.000 de consultas ambulatorias en los Centros de Salud y Hospitales del subsector estatal y no se procesan los datos no es posible conocer estos datos para todos los departamentos. No existe recolección de datos de este tipo de consultorios de Obras Sociales y Privados por parte del Ministerio de Salud.

En un estudio realizado en el año 2007 en el Departamento de Bioestadística se analizaron las causas de 270.882 consultas realizadas en el primer semestre de 2006 en los Centros de Salud, de Godoy Cruz, Capital, Luján, Guaymallén, los Hospitales Gahilac y Lencinas, y Las Heras que mostró que el

Tabla 4.7: Consultas Ambulatorias de Dtos. Gran Mendoza 2006 por causa según CIE Xª Revis.

Capítulo	Códigos	Patologías	casos	%
I	A00-B99	Ciertas enfermedades infecciosas y parasitarias	9539	3,52
II	C00-D48	Neoplasias	532	0,20
III	D50-D89	Enfermedades de la sangre y de los órganos hematop	1234	0,46
<b>IV</b>	<b>E00-E90</b>	<b>Enfermedades endocrinas, nutricionales y metabólicas</b>	<b>13669</b>	<b>5,05</b>
V	F00-F99	Trastornos mentales y del comportamiento	9202	3,40
VI	G00-G99	Enfermedades del sistema nervioso	953	0,35
VII	H00-H59	Enfermedades del ojo y sus anejos	3194	1,18
VIII	H60-H95	Enfermedades del oído y de la apófisis mastoides	3051	1,13
<b>IX</b>	<b>I00-I99</b>	<b>Enfermedades del sistema circulatorio</b>	<b>19797</b>	<b>7,31</b>
<b>X</b>	<b>J00-J99</b>	<b>Enfermedades del sistema respiratorio</b>	<b>45133</b>	<b>16,66</b>
<b>XI</b>	<b>K00-K93</b>	<b>Enfermedades del aparato digestivo</b>	<b>19320</b>	<b>7,13</b>
XII	L00-L99	Enfermedades de la piel y el tejido subcutáneo	5809	2,14
XIII	M00-M99	Enfermedades del sistema osteomuscular y del tejido conectivo	7087	2,62
XIV	N00-N99	Enfermedades del aparato genitourinario	9023	3,33
XV	O00-O99	Embarazo, parto y puerperio	522	0,19
XVI	P00-P96	Ciertas afecciones originadas en el periodo perinatal	336	0,12
XVII	Q00-Q99	Malformaciones congénitas, deformidades y anomalías cromosómicas	117	0,04
XVIII	R00-R99	Síntomas, signos y hallazgos anormales clínicos y de laboratorio, no clasificados en otra parte	14416	5,32
XIX	S00-T98	Traumatismos, envenenamientos y algunas otras consecuencias de causa externa	3920	1,45
XX	V01-Y98	Causas extremas de morbilidad y de mortalidad	666	0,25
<b>XXI</b>	<b>Z00-Z99</b>	<b>Factores que influyen en el estado de salud y contacto con los servicios</b>	<b>103362</b>	<b>38,16</b>
<b>TOTAL</b>			<b>270882</b>	<b>100,00</b>

principal motivo de consulta son las enfermedades respiratorias, (16,6%, seguido de las del aparato cardiovascular, digestivo y metabólicas). Un 38% de las personas asisten para certificaciones, controles de salud, y otras prestaciones que se ofrecen en estas instituciones y que quedan englobadas en el capítulo XXI de la Clasificación Internacional de enfermedades CIE 10ª revisión. Estos resultados son coincidentes

con un muestreo realizado en octubre de 2005 en los departamentos de Luján, Maipú y Godoy Cruz y pueden inferirse a otros Departamentos.

Dentro del capítulo de respiratorias están incluidos los cuadros agudos de niños y adultos por infecciones altas y neumonías. Dentro de las del aparato cardiovascular la prevalente es la hipertensión, en aparato digestivo las diarreas y dentro de las metabólicas la diabetes mellitus.

Otra forma de conocer las causas de morbilidad de los mendocinos es por los motivos de internación de pacientes en Hospitales, este dato sólo se conoce para el subsector público.

En la Tabla 4.5 y Gráfico 4.13, se muestran las principales causas de egresos según los diferentes Capítulos de causas de la CIE Xª Revisión y las tres primeras causas para cada Capítulo, de los 93.830 egresos del año 2007 de los Hospitales públicos

Gráfico 4.13: Egresos hospitalarios según causas ( CIE Xª Revisión) Mendoza año 2007

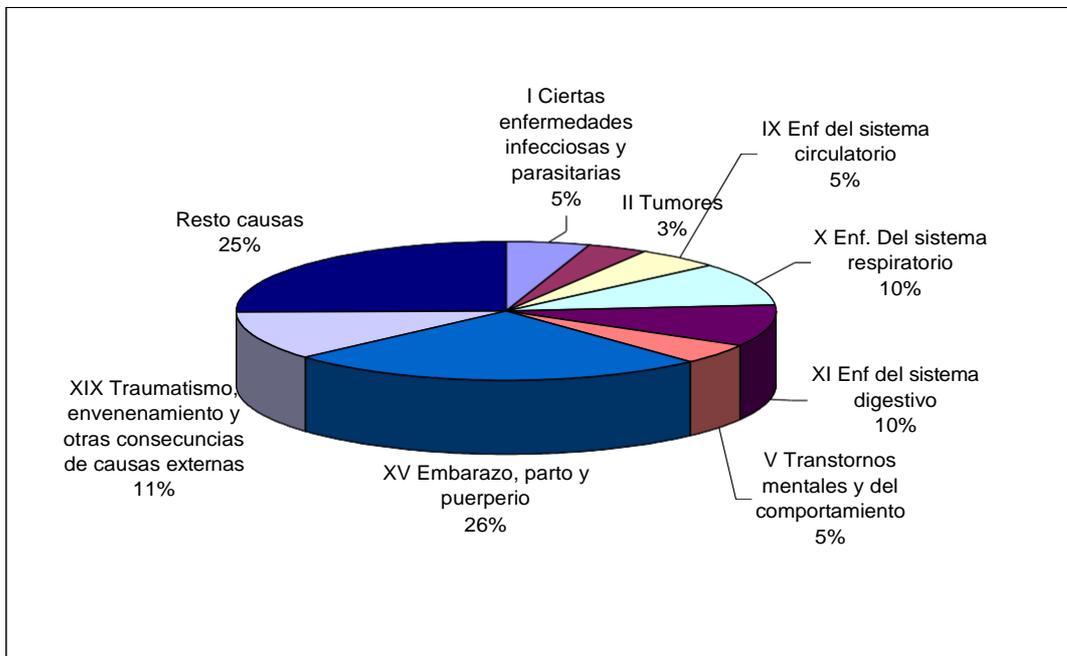


Tabla 4.8. Egresos hospitalarios, Subsector estatal, Mendoza año 2007. Distribución según capítulos y tres primeras causas por capítulo.

Capítulos CIE X <sup>o</sup>	Nº de egresos	%	primeras tres causas por capítulo
I Ciertas enfermedades infecciosas y parasitarias	4730	5,04	3082 diarrea 300 otras septicemias 144 varicela
II Tumores	3246	3,46	265 leiomioma de útero (benigno) 262 ca de mama 243 tumor de comportamiento incierto
III Enf. de la sangre y org. hematopoyéticos	731	0,78	233 otras anemias 155 púrpura y otras hemorrágicas 109 agranulocitosis
IV Enf endocrinas , nutricionalesy metabólicas	1876	2	505 DM no insulino dependiente 421 DM no especific 248 Depleción de volúmen
V Transtornos mentales y del comportamiento	4433	4,72	1037 alcoholismo 568 transtornos de la personalidad 527 esquizofrenia
VI Enf del sistema nervioso	906	0,97	275 epilepsia 68 transtorno del suero 57 ataque de isquemia cerebral transitoria
VII Enf del ojo y anexos	322	0,34	43 transtornos del aparato lagrimal 28 transtornos de la órbita 22 otras cataratas
VIII Enf. del oido y apófisis mastoides	259	0,28	137 otitis media supurativa 70 Transtornos de la función vestibular 14 hipoacusia
IX Enf del sistema circulatorio	4773	5,09	659 insuficiencia cardíaca 589 hipertensión esencial 504 enfermedad isquémica crónica
X Enf. Del sistema respiratorio	9305	9,92	3377 neumonja 1389 bronquiolitis aguda 1226 bronquitis aguda
XI Enf del sistema digestivo	9312	9,92	1824 apendicitis aguda 1792 colelitiasis 1101 colecistitis
XII Enf de la piel y tejido cel subcut neo	1105	1,18	451 celulitis 132 absceso cut neo 101 urticaria
XIII Enf del sistema osteomuscular y tejido conjuntivo	1157	1,23	123 dorsalgia 93 trastorno de los discos intervertebrales 87 trastorno de la rodilla
XIV Enf. Del sistema génitourinario	4046	4,31	779 infección urinario 379 menstruación excesiva 301 insuficiencia renal crónica
XV Embarazo, parto y puerperio	23703	25,26	10531 parto único espontáneo 2296 parto por cesárea 1910 aborto no especificado
XVI Ciertas afecciones perinatales	3196	3,41	943 trans. dur corta de la gest. y bajo peso al nac 744 ictercia neonatal 322 dificultad respiratoria del recién nacido
XVII Malformaciones congénitas y anomaljas cromosómicas	1150	1,23	81 fisura del paladar 78 testículo no descendido 68 malf. congénitas de las cámaras cardíacas
XVIII Síntomas, signos y hallazgos de labor. y clínicos no clasif en otra parte	4917	5,24	1456 dolor abdolminao y pélvico 958 convulsiones 421 fiebre
XIX Traumatismo, envenenamiento y otras consecuencias de causas externas	10533	11,23	1710 traumatismos múltiples no especificados 1192 traumatismo intracraneal 1070 otros traumatismos de la cabeza
XX Causas externas de morb y mortal.	31	0,03	
XXI Factores que influyen en el estado de salud y cont con los serv de sal	4099	4,37	1318 otra atención médica 573 supervisión de embarazo de alto riesgo 349 observación y evaluación médica por sospecha de enf.
<b>Total general</b>	<b>93830</b>	<b>100</b>	

Fuente: Dto. de Bioestadística. Elaboración propia del equipo.

Por último, existe la notificación obligatoria de un grupo de enfermedades que por su trascendencia social, magnitud, gravedad y necesidad de vigilarlas para realizar la prevención y control de las mismas, se notifican semanalmente al Departamento de Epidemiología.

Se seleccionaron 5 patologías para el análisis.

- Diarreas y hepatitis A por su relación a las condiciones de vida: suministro de agua potable, higiene y cuidados de la preparación segura de alimentos, estrechamente relacionados a los hábitos y posibilidades de contar con los elementos necesarios para tal fin.
- Sida: como enfermedad de transmisión sexual y por sangre, dada su gravedad y por la afectación de personas jóvenes.
- Chagas, como enfermedad endémica en nuestro medio, estrechamente relacionada a las condiciones de vivienda y medio ambiente, que persiste en nuestra provincia, con cifras por arriba de la media nacional.
- Tuberculosis, como indicador de condiciones de vida y del funcionamiento del sistema sanitario que incluye: un diagnóstico oportuno y un adecuado tratamiento y seguimiento de los casos.

### **Diarreas**

Es uno de los motivos más frecuentes de consulta y de internación en niños. Las causas son virus, parásitos y bacterias que se transmiten de persona a persona, por el agua o los alimentos. La circulación de unos u otros agentes se identifica cada año, adquiriendo en el periodo estival este grupo de enfermedades un diferente perfil etiológico y su máxima magnitud.

Se notifican al Departamento de Epidemiología por año, más de 50.000 casos de toda la Provincia. Los casos en el 2008 sufrieron un incremento que se aprecia especialmente en la zona del Valle de Uco. Se observa que los Departamentos de Tupungato, Santa Rosa, Guaymallén y Alvear mostraron el mayor riesgo de tener estas enfermedades según la notificación registrada en el año 2008.

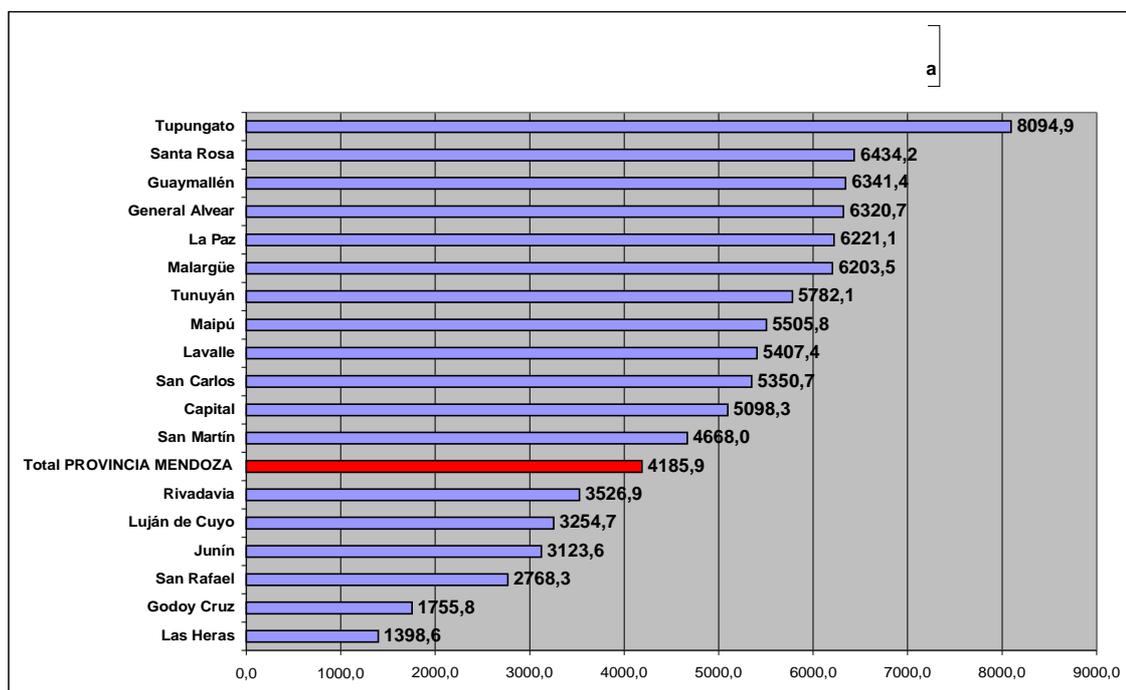
Tablas 4.9 y 4.10: Incidencia de diarreas en la Provincia de Mendoza (casos ( 6) y tasas x 100.000 hab.(7)) por Departamento, años 2004-2008.

DEPARTAMENTO	2004	2005	2006	2007	2008
Capital	6219	4727	5845	5664	5908
Guaymallén	13799	7085	10398	11558	17400
Las Heras	3991	2459	2689	2277	2752
Lavalle	1792	1383	1461	1476	1920
<b>Metropolitana Norte</b>	<b>25801</b>	<b>15654</b>	<b>20393</b>	<b>20975</b>	<b>27980</b>
Godoy Cruz	3822	3310	4396	3020	3394
Luján de Cuyo	2826	2381	3163	3218	3687
Maipú	7002	5544	6985	6443	9181
<b>Metropolitana Sur</b>	<b>13650</b>	<b>11235</b>	<b>14544</b>	<b>12681</b>	<b>16262</b>
Junín	1095	747	827	928	1169
La Paz	635	544	581	480	632
Rivadavia	2140	1322	1879	1666	1974
San Martín	5010	3900	5261	5598	5425
Santa Rosa	1068	632	548	557	1094
<b>Este</b>	<b>9948</b>	<b>7145</b>	<b>9096</b>	<b>9229</b>	<b>10294</b>
San Carlos	1456	1098	1107	941	1643
Tunuyán	1500	1404	1999	1953	2679
Tupungato	1411	1506	1579	1793	2609
<b>Valle de Uco</b>	<b>4367</b>	<b>4008</b>	<b>4685</b>	<b>4687</b>	<b>6931</b>
General Alvear	2928	1838	2226	1965	2913
Malargüe	1415	1250	1475	1214	1535
San Rafael	4272	2933	4819	4424	5061
<b>Sur</b>	<b>8615</b>	<b>6021</b>	<b>8520</b>	<b>7603</b>	<b>9509</b>
<b>Total PROVINCIA MENDOZA</b>	<b>62381</b>	<b>44063</b>	<b>57238</b>	<b>55175</b>	<b>70976</b>

DEPARTAMENTO	2004	205	2006	2007	2008
Capital	5509,2	4174,4	5122,6	4924,4	5098,3
Guaymallén	5278,0	2676,3	3880,8	4261,8	6341,4
Las Heras	2134,6	1299,7	1403,4	1173,2	1398,6
Lavalle	5408,3	4117,7	4271,1	4234,7	5407,4
<b>Metropolitana Norte</b>					
Godoy Cruz	2049,0	1759,9	2315,7	1576,9	1755,8
Luján de Cuyo	2642,8	2197,6	2876,1	2881,7	3254,7
Maipú	4445,5	3474,5	4315,6	3922,7	5505,8
<b>Metropolitana Sur</b>					
Junín	3074,3	2074,1	2264,6	2508,1	3123,6
La Paz	6496,9	5520,1	5837,5	4771,8	6221,1
Rivadavia	3992,7	2441,9	3429,5	3010,7	3526,9
San Martín	4514,7	3481,0	4640,0	4877,4	4668,0
Santa Rosa	6591,0	3848,2	3295,8	3313,9	6434,2
<b>Este</b>					
San Carlos	5027,2	3743,8	3719,2	3112,1	5350,7
Tunuyán	3430,8	3180,8	4447,2	4273,5	5782,1
Tupungato	4743,1	4972,3	5107,2	5678,2	8094,9
<b>Valle de Uco</b>					
General Alvear	6509,3	4098,0	4916,4	4305,1	6320,7
Malargüe	5919,3	5332,4	6189,5	5002,3	6203,5
San Rafael	2435,9	1655,5	2691,9	2446,4	2768,3
<b>Sur</b>					
<b>Total PROVINCIA MENDOZA</b>	<b>3854,8</b>	<b>2696,0</b>	<b>3459,4</b>	<b>3294,3</b>	<b>4185,9</b>

Fuente y elaboración Departamento de Epidemiología.

Gráfico 4.11: Incidencia de diarreas en la Provincia de Mendoza por Departamento Mendoza año 2008 (Tasas x 100.000 hab.)



Fuente: Dto. de Epidemiología. Elaboración propia del equipo.

## Hepatitis A

Tabla 4.11: Casos de hepatitis A en la Provincia de Mendoza por Departamento, años 2004-2008.

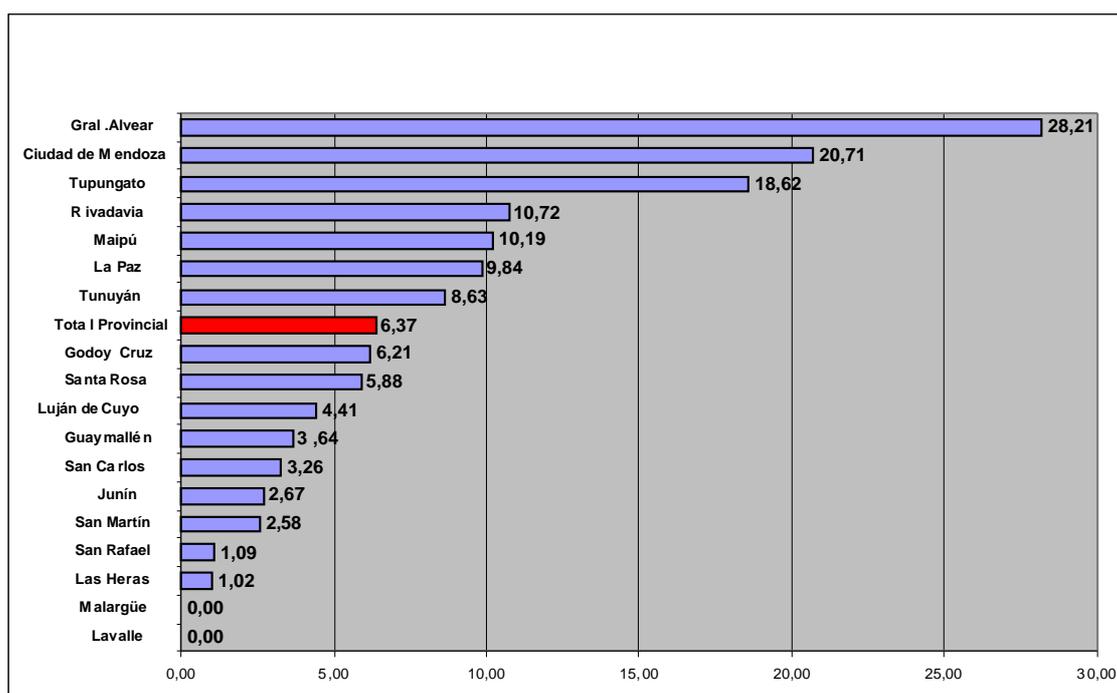
DEPARTAMENTO	2004	2005	2006	2007	2008
Capital	105	15	35	52	24
Guaymallén	517	121	21	20	10
Las Heras	140	13	3	1	2
Lavalle	65	24	4	2	
<b>Metropolitana Norte</b>	<b>827</b>	<b>173</b>	<b>63</b>	<b>75</b>	<b>36</b>
Godoy Cruz	75	39	11	11	12
Luján de Cuyo	102	30	2	3	5
Maipú	121	53	38	24	17
<b>Metropolitana Sur</b>	<b>298</b>	<b>122</b>	<b>51</b>	<b>38</b>	<b>34</b>
Junín	46	23	8	12	1
La Paz	7	1	0	1	1
Rivadavia	175	77	11	6	6
San Martín	246	100	21	9	3
Santa Rosa	94	18	3	1	1
<b>Este</b>	<b>568</b>	<b>219</b>	<b>43</b>	<b>29</b>	<b>12</b>
San Carlos	62	5	15	1	1
Tunuyán	98	11	13	13	4
Tupungato	88	22	7	3	6
<b>Valle de Uco</b>	<b>248</b>	<b>38</b>	<b>35</b>	<b>17</b>	<b>11</b>
General Alvear	306	21	4	2	13
Malargüe	6				
San Rafael	409	70	5	3	2
<b>Sur</b>	<b>721</b>	<b>91</b>	<b>9</b>	<b>5</b>	<b>15</b>
<b>Total PROVINCIA MENDOZA</b>	<b>2662</b>	<b>643</b>	<b>201</b>	<b>164</b>	<b>108</b>

Tabla 4.12: Tasa de incidencia de hepatitis A en la Provincia de Mendoza (tasas x 100.00 hab.) por Departamento, años 2004-2008.

Zonas y Departamentos	2004	2005	2006	2007	2008
Ciudad de Mendoza	93,02	13,25	30,67	45,21	20,71
Guaymallén	197,75	45,71	7,84	7,37	3,64
Las Heras	74,88	6,87	1,57	0,52	1,02
Lavalle	196,17	71,46	11,69	5,74	0,00
Godoy Cruz	40,21	20,74	5,79	5,74	6,21
Luján de Cuyo	95,39	27,69	1,82	2,69	4,41
Maipú	76,82	33,22	23,48	14,61	10,19
Junín	129,15	63,86	21,91	32,43	2,67
La Paz	71,62	10,15	0,00	9,94	9,84
Rivadavia	326,51	142,23	20,08	10,84	10,72
San Martín	221,68	89,26	18,52	7,84	2,58
Santa Rosa	580,10	109,60	18,04	5,95	5,88
San Carlos	214,07	17,05	50,40	3,31	3,26
Tunuyán	224,15	24,92	28,92	28,45	8,63
Tupungato	295,81	72,64	22,64	9,50	18,62
Gral. Alvear	680,27	46,82	8,83	4,38	28,21
Malargüe	25,10	0,00	0,00	0,00	0,00
San Rafael	233,21	39,51	2,79	1,66	1,09
<b>Total Provincial</b>	<b>164,50</b>	<b>39,34</b>	<b>12,15</b>	<b>9,79</b>	<b>6,37</b>

Fuente y elaboración Dto. de Epidemiología.

Gráfico 4.15: Incidencia de Hepatitis A en la Provincia de Mendoza por Departamento Mendoza año 2008 (Tasas x 100.000 hab.)



Fuente: Dto. de Epidemiología. Elaboración propia del equipo.

Desde que en el año 2004 la vacuna para hepatitis A se incorporó al calendario de inmunizaciones, la tasa de incidencia de esta enfermedad bajó abruptamente de 164 a 6 casos x 100.000 hab. Tabla 4.9

En 2008 los departamentos que mostraron la mayor incidencia fueron General Alvear, Capital y Tupungato.

### Síndrome de inmunodeficiencia adquirida (SIDA)

En la fecha de elaboración de este informe, en Mendoza, según datos del programa de Sida, hay 1.411 infectados con HIV y 682 enfermos de sida. La Incidencia anual por departamento se muestra en la Tabla 4.10, donde se observa un predominio de casos en zonas urbanas. Los datos oficiales indican que en la provincia la principal vía de contagio del VIH/sida es la sexual. El 71 por ciento de los casos se dan por esta vía; de ese total, 34 por ciento es heterosexual, 28 por ciento homosexuales y 10 por ciento bisexual.

Tabla 4.13: Casos y tasas de SIDA notificados en la Provincia a de Mendoza años 2004-2008

DEPARTAMENTO	2004	tasa	2005	tasa	2006	tasa	2007	tasa	2008	tasa
Capital	21	18,6	10	8,8	22	19,3	16	13,9	12	10,4
Guaymallén	0	0	2	0,8	0	0	2	0,7	1	0,4
<b>Metropolitana Norte</b>	<b>21</b>		<b>12</b>		<b>22</b>		<b>18</b>		<b>13</b>	
Godoy Cruz	20	10,7	16	8,5	9	4,7	10	5,2	11	5,7
Maipú	0	12,7	0	10	2	6,8	1	6,7	1	7,2
<b>Metropolitana Sur</b>	<b>20</b>		<b>16</b>		<b>11</b>		<b>11</b>		<b>12</b>	
San Martín	0	0,0	0	0,0	6	5,3	3	2,6	1	0,9
<b>Este</b>	<b>0</b>		<b>0</b>		<b>6</b>		<b>3</b>		<b>1</b>	
General Alvear	0	4,4	0	11,1	0	8,8	0	8,8	1	8,7
San Rafael	2	1,1	5	2,8	4	2,2	4	2,2	4	2,7
<b>Sur</b>	<b>2</b>		<b>5</b>		<b>4</b>		<b>4</b>		<b>5</b>	
<b>Total PROVINCIA MENDOZA</b>	<b>43</b>	<b>2,7</b>	<b>33</b>	<b>2,0</b>	<b>43</b>	<b>2,6</b>	<b>36</b>	<b>2,1</b>	<b>31</b>	<b>1,8</b>

Fuente: Dpto. de Epidemiología.

### Chagas

La tripanosomiasis americana o enfermedad de Chagas es una afección parasitaria que se reproduce en los tejidos, especialmente el miocárdico, produciendo en el 25% de los afectados lesiones cardíacas irreversibles luego de un largo período evolutivo. La infección es transmitida principalmente por vía vectorial a partir de insectos hematófagos.

A la forma tradicional de transmisión vectorial en área rural se agrega el contagio por vía connatal, por vía transfusional y por trasplante de órganos.

En nuestro país existen zonas sin riesgo, de bajo y de alto riesgo. Mendoza se encontraba en 2007 en las de alto riesgo, junto a las provincias de Córdoba, La Rioja, San Juan, Santiago del Estero, Formosa y Chaco.

Las notificaciones al Departamento de Epidemiología para el periodo 2004-2008, de casos de Chagas se observa en la Tabla 4.16.

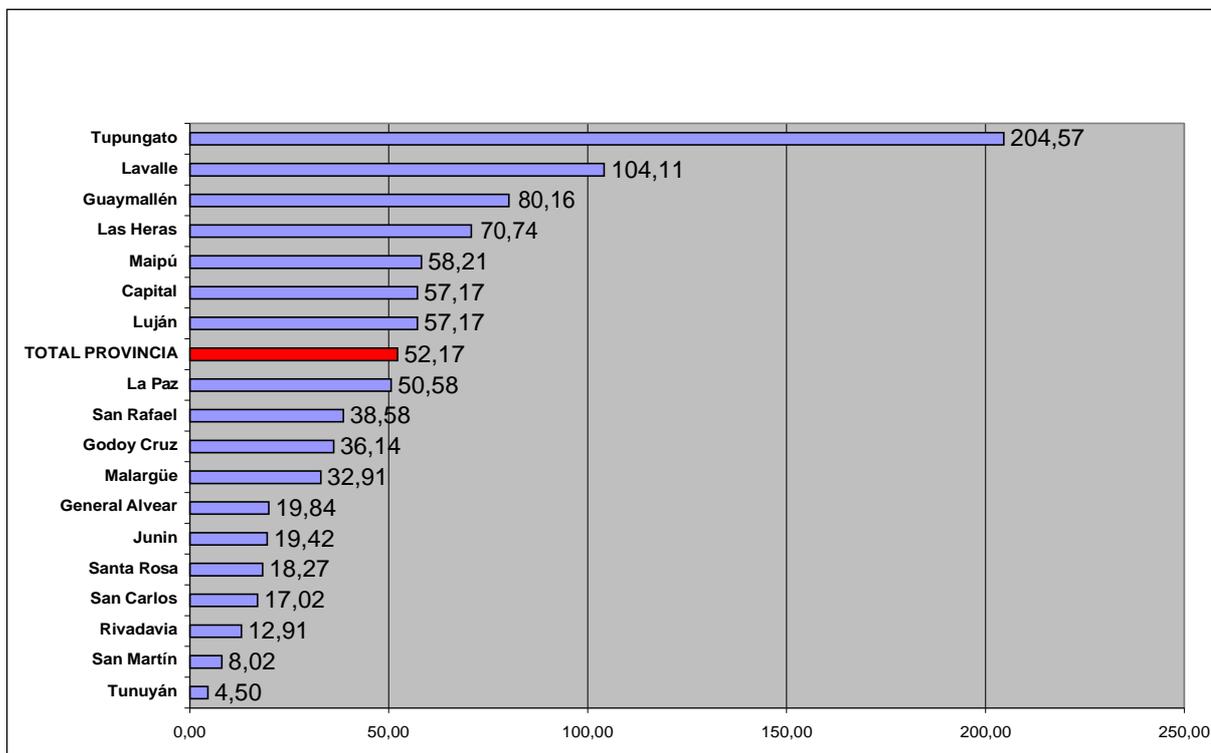
Se observa en el Gráfico 4.16 que los departamentos de Tupungato, Lavalle, Guaymallén y Las Heras, representan los Departamentos con mayor riesgo para esta enfermedad según las notificaciones realizadas al Dto. de Epidemiología.

Tabla 4.14: Notificación de casos de Chagas por planilla C2 semanal (subsector estatal). Casos y tasas x 100.00 habitantes, Mendoza año 2004-2008.

Departamento	2004		2005		2006		2007		2008	
	Casos	Tasas								
Capital	34	29,91	33	29,03	39	34,30	60	52,78	65	57,17
Guaymallén	129	48,78	82	31,01	85	32,14	169	63,90	212	80,16
Las Heras	63	33,26	60	31,68	57	30,09	85	44,88	134	70,74
Lavalle	31	92,22	15	44,62	11	32,72	22	65,44	35	104,11
<b>Metropolitana Norte</b>	<b>257</b>	<b>42,75</b>	<b>190</b>	<b>31,60</b>	<b>192</b>	<b>31,94</b>	<b>336</b>	<b>55,89</b>	<b>446</b>	<b>74,19</b>
Godoy Cruz	51	27,10	46	24,45	40	21,26	47	24,98	68	36,14
Luján	47	43,34	30	27,66	34	31,35	45	41,49	62	57,17
Maipú	64	40,06	59	36,93	78	48,82	60	37,55	93	58,21
<b>Metropolitana Sur</b>	<b>162</b>	<b>35,50</b>	<b>135</b>	<b>29,58</b>	<b>152</b>	<b>33,30</b>	<b>152</b>	<b>33,30</b>	<b>223</b>	<b>48,86</b>
Junín	4	11,10	1	2,77	7	19,42	12	33,29	7	19,42
La Paz	10	101,16	8	80,93	2	20,23	1	10,12	5	50,58
Rivadavia	6	11,07	11	20,29	13	23,98	4	7,38	7	12,91
San Martín	19	16,93	17	15,15	14	12,48	23	20,50	9	8,02
Santa Rosa	17	103,52	12	73,07	9	54,80	5	30,45	3	18,27
<b>Este</b>	<b>56</b>	<b>24,48</b>	<b>49</b>	<b>21,42</b>	<b>45</b>	<b>19,67</b>	<b>45</b>	<b>19,67</b>	<b>31</b>	<b>13,55</b>
San Carlos	7	23,83	8	27,24	2	6,81	7	23,83	5	17,02
Tunuyán		0,00		0,00	3	6,75	2	4,50	2	4,50
Tupungato	34	112,18	26	85,79	68	224,36	61	201,27	62	204,57
<b>Valle de Uco</b>	<b>41</b>	<b>39,38</b>	<b>34</b>	<b>32,65</b>	<b>73</b>	<b>70,11</b>	<b>70</b>	<b>67,23</b>	<b>69</b>	<b>66,27</b>
General Alvear	12	26,45	17	37,48	3	6,61	4	8,82	9	19,84
San Rafael	5	2,80	8	4,47	3	1,68	4	2,24	69	38,58
Malargüe	8	32,91	8	32,91	11	45,25	16	65,81	8	32,91
<b>Sur</b>	<b>25</b>	<b>10,06</b>	<b>33</b>	<b>13,28</b>	<b>17</b>	<b>6,84</b>	<b>24</b>	<b>9,66</b>	<b>86</b>	<b>34,61</b>
<b>TOT AL PROVINCIA</b>	<b>541</b>	<b>33,01</b>	<b>441</b>	<b>26,91</b>	<b>479</b>	<b>29,23</b>	<b>627</b>	<b>38,26</b>	<b>855</b>	<b>52,17</b>
Otras provincias	8		2		2		34		10	
Total general	549		443		481		661		865	

Fuente: Dto. de Epidemiología.

Gráfico 4.16: Incidencia de chagas en Mendoza año 2008 por departamento (tasas X100.000 hab.)



Fuente: Dto. de Epidemiología. Elaboración propia del equipo.

## Tuberculosis

La tuberculosis es una enfermedad infectocontagiosa granulomatosa crónica producida por el Mycobacterium Tuberculosis, que se localiza generalmente en el pulmón, aunque puede afectar otros órganos.

Se transmite de persona a persona por inhalación de aerosoles contaminados por el bacilo, que han sido eliminados por los individuos enfermos al toser, hablar o estornudar.

Se calcula que en la actualidad hay 10 millones de nuevos casos de enfermos por año en todo el mundo y en Argentina, se notifican aproximadamente 11.000 casos nuevos por año de esta enfermedad, mientras que alrededor de ochocientas personas mueren al año debido a la tuberculosis.

En Mendoza, la tasa de incidencia anual fue de 13.9 por 100.0000 hab. (datos 2008 no disponibles).

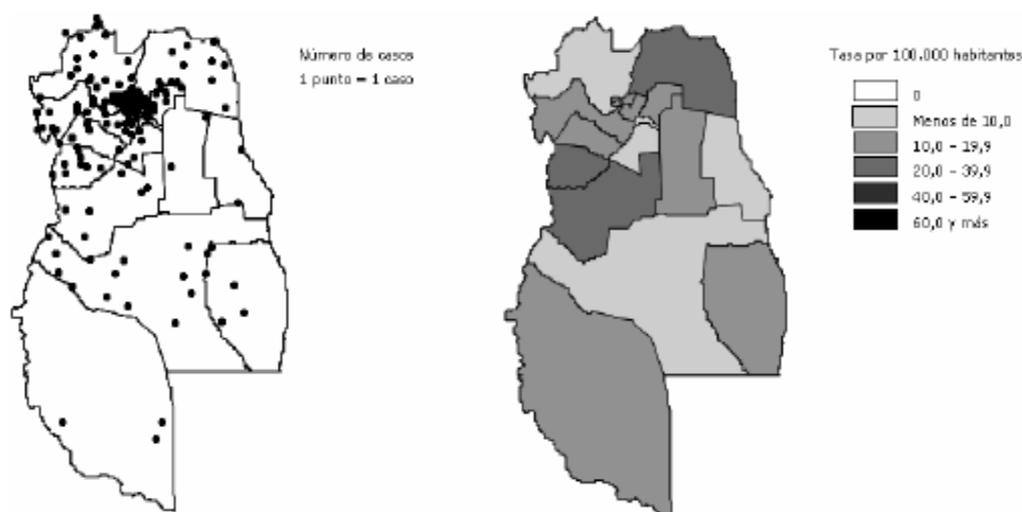
Los Departamento más afectados son San Carlos, Tunuyán y Lavelle. Ver tabla 4.16.

Tabla 4.15: Incidencia de Tuberculosis en Mendoza según órgano afectado, años 2006-2007.

Departamento	Todas las formas			Casos pulmonares			Confirmados por examen bacteriológico			Examen directo positivo		
	2006	2007	Tasa	2006	2007	Tasa	2006	2007	Tasa	2006	2007	Tasa
Total Provincial	239	226	13,91	176	111	9,57	114	111	6,73	114	109	6,67
Capital	19	14	15,89	14	4	10,94	12	4	7,81	12	3	7,13
Godoy Cruz	7	13	5,41	4	8	3,25	1	8	2,43	1	8	2,43
Gral. Alvear	7	4	12,18	6	3	11,08	6	3	9,97	6	3	9,97
Guaymallén	40	50	16,82	32	25	11,77	21	25	8,60	21	25	8,60
Junín	3	2	6,46	3	1	5,17	2	1	3,88	2	1	3,88
La Paz	0	1	4,80	0	1	4,80	0	1	4,80	0	1	4,80
Las Heras	20	17	9,37	15	5	6,33	10	5	3,80	10	5	3,80
Lavelle	7	8	21,45	7	7	20,02	2	7	12,87	2	7	12,87
Luján de Cuyo	23	13	15,28	13	6	8,90	11	6	7,21	11	6	7,21
Maipú	32	29	18,03	25	10	11,82	20	10	8,97	20	9	8,57
Malargüe	5	1	12,65	4	1	10,54	4	1	10,54	4	1	10,54
Rivadavia	5	5	8,99	2	3	4,50	2	3	4,50	2	3	4,50
San Carlos	6	8	22,84	6	1	11,42	2	1	4,89	2	1	4,89
San Martín	15	16	13,59	9	10	8,77	5	10	6,58	5	10	6,58
San Rafael	12	15	7,42	11	12	6,32	5	12	4,87	5	12	4,87
Santa Rosa	1	3	11,99	1	0	8,99	1	0	3,00	1	0	3,00
Tunuyán	16	4	21,91	9	3	13,14	4	3	7,67	4	3	7,67
Tupungato	1	6	10,96	1	2	9,40	0	2	3,13	0	2	3,13
Sin Especificar	20	17	0,00	14	9	0,00	6	9	0,00	6	9	0,00

Fuente: Instituto Nacional de Enfermedades Respiratorias (INER) "Emilio Coni", con base en los datos del Programa de Control de la Tuberculosis de la Provincia de Mendoza. Ministerio de Salud, Argentina, Agosto de 2008.

### Notificación de casos de tuberculosis, todas las formas, por departamento. Número y tasa por 100.000 habitantes. Provincia de Mendoza, 2006 - 2007



Fuente: Instituto Nacional de Enfermedades Respiratorias (INER) "Emilio Coni", con base en los datos del Programa de Control de la Tuberculosis de la Provincia de Mendoza. Ministerio de Salud, Argentina, Agosto de 2008.

Por último hacemos referencia a la importancia de conocer la prevalencia de los factores de riesgo para las enfermedades no transmisibles, necesarios para establecer programas preventivos como así también para poder evaluar las acciones de los mismos en este grupo de patologías que llevan a una elevada morbimortalidad. Se presentan los resultados de la “Primera Encuesta de factores de Riesgo de la Argentina 2005”, realizada por el Ministerio de Salud de la Nación en la Provincia de Mendoza y su comparación con la media de Cuyo y el País.

Tabla 4.16. Percepción de la salud y prevalencia de los factores de riesgo para enfermedad no transmisibles. ENFR 2005.

Indicador	Prevalencia Mendoza	IC 95%		Cuyo	Nación
		Inferior	Superior		
Salud general (regular o mala)	17.7%	15.0%	20.5%	20.3%	19.9%
Actividad física baja	37.8%	34.3%	41.2%	42.1%	46.2%
Exceso de peso	51.7%	48.8%	54.7%	51.5%	49.1%
Obesidad	16.2%	14.1%	18.3%	16.5%	14.6%
Consumo de frutas y verduras	71.5%	68.7%	74.3%	69.9%	64.7%
Presión arterial elevada					
Medición de glucemia	6				
Medición de colesterol (Hombre >35 años, Mujer > 45)					
Colesterol elevado	26.4%	23.3%	29.5%	26.8%	27.9%
Fumador (18 a 64 años)	35.5%	32.3%	38.7%	35.6%	33.4%
Edad de inicio de consumo de tabaco	15.1	14.7	15.5	15.3	17.5
Exposición habitual al HAT	56.0%	52.9%	59.1%	56.6%	52.0%

ambos sexos. Cuando se analizan las cinco primeras causas de muerte por grupos etáreos, se observa que antes de los 4 años la principal causa de muerte son las

causas perinatales que predominan en los menores de un año, seguida de las malformaciones congénitas y las lesiones. De los 54 niños fallecidos por lesiones, en 21 menores de un año corresponde a obstrucción de las vías aéreas por alimentos, 17 casos entre el año y los 4 años a ahogamiento por sumersión. Se registraron en este grupo etáreo 2 muertes por envenenamiento, 4 por accidentes de tránsito, 2 por maltrato, 2 por quemaduras de fuego, una electrocución y 2 por otro tipo de accidentes en el hogar.

Tabla 4.17. Mortalidad Mendoza año 2008 por causas y grupos etáreo.

ranking	0-4	5-9	10-14	15-19	20-24	25-29	30-34	35-39
1	perin	lesiones	lesiones	lesiones	lesiones	lesiones	lesiones	lesiones
2	malf	malf	malf	tumores	tumores	tumores	tumores	tumores
3	lesiones	SNC	tumores	SNC	respirat	cardiovasc	cardiovasc	cardiovasc
4	respirat	tumores	SNC	cardiovasc	cardiovas	respirat	respirat	digestiva
5	infec	respirat	respirat	infec	SNC	infec	SNC	infec

ranking	40-44	45-49	50-54	55-59	60-64	65-69	70-74	75 y más
1	lesiones	tumores	tumores	tumores	tumores	cardiovasc	cardiovasc	cardiovasc
2	tumores	cardiovas	cardiovas	cardiovasc	cardiovas	tumores	tumores	tumores
3	cardiovas	lesiones	lesiones	lesiones	metab	metab	respirat	respirat
4	digestiva	digestiva	digestiva	digestiva	lesiones	respirat	metab	metab
5	infec	respirat	respirat	respirat	respirat	digestiva	digestiva	demencia

Fuente Dto. de Bioestadística. Elaboración propia del equipo.

A partir de los 5 años y hasta los 44, las lesiones son la principal causa de muerte: suicidio: 92 personas, homicidios: 113, accidentes de tránsito: 192, ahogamiento por sumersión: 20, entre otras causas.

En el grupo de 5 a 14 años las malformaciones congénitas constituyen la segunda causa con 9 defunciones y a partir de los 15 años hasta los 44 la segunda causa son los tumores.

De los 45 a los 64 años, los tumores son la primera causa de muerte, seguida de las cardiovasculares, las lesiones pasan al tercer lugar y en cuarto lugar aparecen las causas digestivas, alternando el quinto lugar las causas infecciosas y las respiratorias. Destacar que cuando hablamos de mortalidad por cáncer en varones en este grupo etáreo son pulmón y colon-recto las primeras causas, y en mujeres el cáncer de mama, seguido de cuello, cuerpo y útero sin especificar. Dentro de las cardiovasculares, el infarto de miocardio, la enfermedad isquémica crónica, la

hipertensión arterial y sus complicaciones como accidente cerebro vascular, ocupan los primeros lugares.

Cabe mencionar que entre las causas digestivas que ocupan el cuarto lugar de los 35 a los 59 años en 80 casos corresponde a cirrosis / insuficiencia hepática en la mayoría de los casos debida a ingesta excesiva de alcohol.

Por último desde los 65 años en adelante las cardiovasculares ocupan el primer lugar seguida del cáncer. Aquí aumentan el cáncer de próstata en hombre y persiste el de mama en mujeres. Las causas respiratorias, y metabólicas como diabetes mellitas, ocupan un lugar importante en estos grupos etáreos.

Podemos concluir que las 3615 muertes que se producen para ambos sexos por debajo de los 64 años o sea en la vida productiva y 10 años antes de cumplir con la expectativa de vida esperada para Mendoza, son muertes prematuras e indicador de inequidades. El análisis por causa de este grupo de fallecidos puede a su vez definir un grupo de personas que mueren prematura mente y por causas evitables, tal es el caso de enfermedades inmunoprevenibles, algunas neoplasias como cáncer de pulmón y de cuello uterino, enfermedades infecciosas como Chagas y Tuberculosis, las muertes maternas y los accidentes de tránsito u otras violencias.

### **Conclusiones y recomendaciones**

La situación de salud de la Provincia de Mendoza se encuentra como la mayor parte de nuestro país en una etapa avanzada de la llamada transición epidemiológica, donde predominan la morbimortalidad por enfermedades crónica o no transmisibles y las lesiones.

El abordaje de estos problemas a través del conocimiento de los factores de riesgo y las acciones de Promoción de la Salud y Prevención de la enfermedad pueden mejorar la situación, especialmente para evitar morbimortalidad prematura y mala calidad de vida debido a las complicaciones y secuelas de estos problemas de salud.

Las enfermedades infecciosas, si bien han disminuido, persisten y cuentan con el apoyo de un sistema de vigilancia epidemiológica eficiente y oportuno, tal como ha quedado evidenciado en situaciones de epidemias de los últimos años, como cólera, meningitis, influenza, etc.

Respecto a la salud materno infantil, en las últimas décadas los indicadores han sido inferiores a la media nacional y muestran un importante descenso que responde a las acciones tendientes a mejorar la salud materno infantil que ha funcionado como verdadera política de Estado en salud en nuestra provincia.

La situación de salud no es uniforme en todo el territorio provincial y cada Departamento presenta sus propios matices y es en el contexto socio cultural, geográfico y económico de cada comunidad donde debemos tratar de entender las causas que llevan a enfermar y morir a la población, así como sus posibles soluciones.

### **Recomendaciones para política pública en salud**

- Fortalecer la articulación funcional de los servicios de salud para optimizar el sistema de salud.
- Mejorar la capacidad resolutive de los centros de primer nivel de atención (Centros de Salud, Postas, Centros de Integración Comunitaria) centrándose en:
  - Recursos Humanos
  - Equipos
  - Insumos
  - Mecanismos de interrelación con otros organismos a través de una articulación funcional para formar redes que posibiliten que el paciente encuentre soluciones a sus problemas de salud en cualquier lugar del sistema en tiempo y calidad adecuada.

### **Recomendaciones para la formación de recursos humanos**

- Mantener la capacidad de formación de recursos humanos de excelencia en Salud Social y Comunitaria como viene realizándose desde el año 2005 en forma conjunta la Facultad de Ciencias Médicas de la UNCuyo con los Ministerios de Salud de la Provincia y de la Nación.
- Estimular la formación de grado y posgrado en Enfermería y otras profesiones del equipo de salud (Agentes Sanitarios, Promotores de Salud, entre otros).

## Nuevas líneas de investigación sugeridas

Es necesario que la UNCuyo contribuya a la investigación en Salud Pública dada la importancia de buscar el conocimiento sobre medidas innovadoras incluyentes de todos los habitantes de Mendoza.

- Investigación sobre equidad y salud.
- Investigación sobre servicios sanitarios.
- Investigar sobre medidas innovadoras para lograr impacto en la salud a través de la estrategia de promoción de la salud.

## Bibliografía

1. Alan Dever. Epidemiología y administración en los servicios de salud. Aspen Publishers Inc. Rockville Maryland. 1984 (hay una traducción de O.P.S. Serie Paltex.).
2. Macmahon B, Pugh TF. Principios y Métodos de Epidemiología. México. La Prensa Mexicana, 2da Ed., 1975.
3. Manual sobre enfoque de riesgo. Serie Paltex para Ejecutores de programas de salud. O.P.S. 1986.
4. Ministerio de Salud de la Nación. Módulo 2 del Posgrado en Salud Social y Comunitaria. Epidemiología. Unidad 5: Análisis de situación de Salud (pág. 142 a 160).
5. OMS - OPS - Ministerio de Salud y Ambiente de la Nación. Situación de Salud en Argentina 2003.
6. Schnaider.M y cols "Métodos de medición de desigualdades en salud". Revista Panamericana de Salud Pública/Pan Am J Public Health12(6), 200.
7. Ortiz,Z., Esandi, ME., Bortman, M., Módulos de epidemiología básica y vigilancia de la salud. Programa Vigi+a-OPS-OMS. 2001.
8. OPS. Resúmenes metodológicos en epidemiología. Análisis de situación de salud (ASIS). Boletín epidemiológico. 20 años. Vol. 20, Nº. 3. Setiembre de 1999.
9. Martinez Navarro, Salud Pública, Interamericana; Madrid, 1997.
10. Piédrola y cols. Medicina Preventiva y Salud Pública, Masson Salvat; Barcelona, 1991.
11. Manual para el Control de las enfermedades transmisibles, O.P.S.;1997.
12. Normas de Vigilancia Epidemiológica de Argentina, M.S.A.S. 1999.

13. Porras C., Mollar MC, Diumenjo MC, Herrera I, Koch A. Perspectiva Epidemiológica, Argentina 1996, M.S.A.S. – O.P.S., 1998.
14. Zurro y cols. Atención Primaria, conceptos, organización y práctica clínica. Mosby-Doyma, 3ª Edición, Barcelona 1995.
15. Clasificación Internacional de Enfermedades CIE Xª Edición Organización Mundial de la Salud.
16. Definiciones y Conceptos de Estadísticas Vitales. Dirección de Estadísticas de Salud Ministerio de Salud de la Nación Argentina.  
<http://www.deis.gov.ar/definiciones.htm>
17. Indicadores de Salud de la Argentina, Dirección de Estadísticas de Salud Ministerio de Salud de la Nación Argentina.  
<http://www.deis.gov.ar/indicadores.htm>
18. Página WEB del Sistema de Información de Salud Pública, de la Subsecretaría de Planificación y Control del Ministerio de Salud de la Provincia de Mendoza,  
<http://infosalud.mendoza.gov.ar/>
19. Ministerio de salud y acción Social – Secretaría de salud – Programa Nacional de Estadísticas de Salud "Situación Sanitaria de los Menores de 1 año" - Serie 10, Nro.5. Buenos Aires, Argentina, diciembre 1992.

#### **Fuente de datos**

- Agradecemos la valiosa colaboración en la sesión de datos de la Directora General de Epidemiología y Ambiente Saludable del Ministerio de Salud, Dra. Adriana Koch y equipo. De su Dirección proceden los datos de Morbimortalidad, Recursos Físicos y Humanos, Producción Hospitalaria y de Centros de Salud del Subsector estatal, procesados en los Departamentos de Epidemiología y Bioestadística.
- Las poblaciones han sido obtenidas de la Dirección de Estadísticas e Investigaciones Económicas del Ministerio de Economía.
- También agradecemos la información suministrada por la Dirección de Maternidad e Infancia del Ministerio de Salud. Dra. Sara Papa, Sra. Nadya Chediak.

## Capítulo 5: Dimensión VIVIENDA

Autores: Ana A. Alvarez  
Martín A. Perez

Federico G. Alegre

Facultad de Filosofía y Letras

### Introducción

A partir del desarrollo del Proyecto “Elaboración de propuestas orientadas a optimizar el accionar de la Secretaría de Relaciones Institucionales y Territorialización de la Universidad Nacional de Cuyo en el marco de la inclusión social y el mejoramiento de la igualdad de oportunidades”, perteneciente al Programa de Inclusión Social e Igualdad de Oportunidades, se pretende contribuir, en este caso desde la vivienda, a la toma de decisiones en políticas públicas y formación de recursos humanos, a alcanzar la finalidad expresada.

Desde la política institucional de la UNCuyo, la territorialización es la mirada incluyente desde la que se da a conocer y se avanza en la instrumentación de su oferta académica actual y futura próxima, en respuesta a la evaluación de las necesidades y al conocimiento de demandas sociales departamentales de la Provincia de Mendoza.

“Una de las condiciones determinantes del bienestar de los hogares es la disponibilidad de un stock de bienes suficiente para satisfacer sus necesidades básicas. Siendo varias las variables que entran en el posible inventario de bienes básicos, la vivienda es, sin duda, una de las más relevantes” (Navarro Ruiz, Carolina; Ayala C, Luis, s/fecha).

La dimensión vivienda constituye nuestro objeto específico de estudio en este Proyecto. En lo que se refiere entonces a vivienda, hemos constatado en diferentes fuentes bibliográficas consultadas que el estudio de las condiciones de vida de los hogares ha evidenciado mucha atención en los últimos años, lo cual ha dado lugar a un importante cuerpo teórico y empírico.

También se ha observado que prevalecen los estudios de corte estático. El estudio de la exclusión en vivienda, sin profundizar en las causas del problema ni en sus efectos, conlleva a la dificultad de diseñar políticas públicas pertinentes. A la escasez de datos en unos casos, y a la ausencia en otros, se añade la no disponibilidad de series temporales que permitan conocer las tendencias de los procesos, y por ende, avanzar eficientemente en propuestas de soluciones estructurales.

No obstante, desde una mirada sustentable y un enfoque de sistema territorial, los resultados de esta investigación en vivienda se integran a otras dimensiones analizadas del mismo por otros subequipos de trabajo. De esta manera se llega a conclusiones sobre el estado actual del sistema y se proponen pautas de política pública y formación de recursos humanos que propendan a una mejor calidad de vida de todos los habitantes de Mendoza.

Esta presentación se estructura en un marco contextual general de la vivienda que justifica la elección de esta dimensión, la situación de la vivienda en Mendoza, marco teórico-conceptual, marco metodológico, y análisis y diagnóstico de la dimensión vivienda en cada uno de los doce departamentos que no forman parte del Gran Mendoza, conclusiones y recomendaciones.

El derecho a una vivienda adecuada en instrumentos internacionales es a lo que a continuación se hace referencia.

El derecho a una vivienda adecuada está explícito en numerosos documentos internacionales. Entre los más destacados mencionamos la Declaración Universal de Derechos Humanos, Artículo 25 (1), de 1948, y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Artículo 11 (1) del año 1966. En el párrafo 1° del artículo 11 del Pacto mencionado, los Estados Partes "reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia". Se reconoce que el derecho humano a una vivienda adecuada tiene una importancia fundamental para el disfrute de todos los derechos económicos, sociales y culturales.

En otros Pactos y Conferencias Internacionales se hace referencia a la no discriminación de la mujer y en general sobre la vivienda la tierra y a propiedad, al derecho de los niños, el derecho al desarrollo.

En 1991, el Comentario General Nº 4 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales revisó los diferentes elementos constitutivos que debe reunir una vivienda adecuada (Dede, Graciela):

- Seguridad de la tenencia
- Disponibilidad de servicios e infraestructura
- Posibilidad de manutención
- Habitabilidad
- Accesibilidad
- Ubicación
- Adecuación cultural

La Segunda Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos (Hábitat II) de 1996 encausó ese impulso. Los resultados de la Conferencia – la Declaración de Estambul y el Programa de Hábitat – constituyen un marco en que el desarrollo de los asentamientos humanos se vincula al proceso de ejercicio de los derechos humanos en general y de la vivienda en particular... El Programa de Hábitat esclarece las medidas y los compromisos de los gobiernos y otros interesados en relación con la realización de esos derechos. En el párrafo 39 del Programa de Hábitat se dice: " (Los gobiernos) reafirmamos nuestra determinación de garantizar progresivamente el ejercicio pleno del derecho a una vivienda adecuada, según lo previsto en los instrumentos internacionales.

En el párrafo 61, Hábitat II, se explican más detalladamente las medidas que deben adoptar los gobiernos y otras partes interesadas con el fin de promover, proteger y garantizar la realización plena y progresiva del derecho a una vivienda adecuada”

Es oportuno aclarar que en los documentos citados no se hace referencia a que los gobiernos deban otorgar una vivienda gratuitamente a los ciudadanos, sino establecer

condiciones de seguridad, salud, vida digna, entornos adecuados que coadyuven al proceso de construcción de las mismas.

En noviembre de 2002, un grupo de expertos en el tema de la vivienda se reunió en Nairobi para discutir sobre Indicadores Urbanos. En esta ocasión se definieron también cinco dimensiones que debían considerarse en el acceso a la vivienda adecuada (Dede, G.):

- Acceso a agua potable
- Acceso a saneamiento
- Seguridad de la tenencia
- Durabilidad de la unidad habitacional
- Área suficiente para vivir

Entre el 6 y el 8 de septiembre de 2000, los líderes políticos de 191 países, 147 Jefes de Estado y de Gobierno, reunidos en Asamblea General de las Naciones Unidas en Nueva York, se comprometieron, en el contexto de lo que denominaron Cumbre del Milenio, a través de la Declaración del Milenio, a alcanzar en el año 2015 avances cualitativos en la calidad de vida de todos los habitantes del mundo.

Las actividades del PNUD deben estar orientadas a alcanzar lo que en el año 2000, la Asamblea General de las Naciones Unidas denominó como Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). Éstos son:

1. Erradicar la pobreza extrema y el hambre.
2. Lograr la enseñanza primaria universal.
3. Promover la igualdad de género y la autonomía de la mujer.
4. Reducir la mortalidad infantil.
5. Mejorar la salud materna.
6. Combatir el VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades.
7. Garantizar la sustentabilidad del medio ambiente.
8. Fomentar una asociación mundial para el desarrollo.

En el Objetivo 7, “garantizar la sostenibilidad del medio ambiente”, se insertan aspectos sobre la dimensión vivienda, objeto de este trabajo.

En un artículo publicado por Social Watch, Miloon Kothari plantea que “mientras, a nivel internacional, continúa el debate acerca de los beneficios que la globalización puede traer a la población pobre del mundo, la cruda realidad es que las apremiantes desigualdades de ingreso y oportunidad entre y dentro de los países han conducido al incremento en la cantidad de personas sin vivienda adecuada y segura. Los derechos humanos que poseen las personas y las comunidades a la vivienda, el agua y el saneamiento (...) siguen erosionándose a medida que el proceso de privatización se profundiza y acelera”.

“Es necesario señalar entonces la contradicción existente entre la posibilidad de gozar de un derecho proclamado y el establecimiento de la vivienda en la lógica del mercado como una mercancía más, con el debilitamiento del cumplimiento del derecho a la vivienda que esto implica”...y al referirse al peso de la deuda se expresa que “ en lo que concierne a la asignación de recursos para políticas de construcción de viviendas en los presupuestos nacionales, la mayoría de los gobiernos de los países en desarrollo han reducido las cifras asignadas a tal fin, puesto que tienen siempre “obligaciones” prioritarias con los organismos de crédito internacionales y deben pagar los intereses de las deudas contraídas con los mismos. Así las obligaciones para con los sectores mas necesitados una vez más se dejan de lado” (Ibídem).

### **El derecho a la vivienda en la Constitución Nacional y su reconocimiento en los tratados de derechos humanos con jerarquía constitucional.**

Se constata ya desde el preámbulo de la Constitución Nacional Argentina la importancia que tiene el derecho a la vivienda, donde se lo ha **incluido** dentro de los objetivos fijados por los constituyentes, el de promover el bienestar general.

El artículo 14 bis que determina la obligación por parte del Estado de dictar una ley que establezca “el acceso a una vivienda digna”.

Del art. 28 surge la voluntad del constituyente de asegurar el fiel cumplimiento de “los principios, garantías y derechos reconocidos...” en tanto “...no podrán ser alterados por las leyes que reglamenten su ejercicio”.

En la reforma constitucional de 1994, en el Capítulo relativo a las atribuciones del Congreso, se le ha otorgado a una serie de tratados internacionales de derechos humanos jerarquía constitucional, no derogando artículo alguno de la primera parte de la Constitución y debiendo entenderse los complementarios de los derechos y garantías por ella reconocidos.

Entre estos instrumentos de derecho internacional se encuentran, la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre; la Declaración Universal de Derechos Humanos; la Convención Americana sobre Derechos Humanos; el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y la Convención sobre los Derechos del Niño, entre otros.

### **Marco teórico conceptual**

Se parte de la reflexión sobre el Desarrollo, y en especial sobre el Desarrollo Sostenible, después de consensuar su importancia y necesidad con la totalidad de los integrantes de este Proyecto, en cuanto base que sustenta el mismo.

Se reconoce en el ámbito intelectual la complejidad misma del concepto para definir el Desarrollo Sostenible. No obstante, consideramos que es necesario aclarar cuál es la perspectiva paradigmática desde la que este subequipo de trabajo avanzó en el conocimiento y la comprensión de componentes y sus interrelaciones en el subsistema vivienda.

“Los marcos conceptuales pueden o bien dar cuenta de los componentes ambientales considerados, o bien basarse en criterios más amplios en los que se procura

relacionar los aspectos económicos, sociales, ambientales e institucionales (desarrollo sostenible propiamente dicho) o incluso en marcos contables basados en la cuantificación del capital natural” ( Schuschny; Soto, 2009).

El desarrollo sostenible, el énfasis en el enfoque sistémico, el bienestar “humano-ecosistémico” y la calidad de vida, enmarcan y orientan el desarrollo de la dimensión objeto de estudio.

Desde la formación disciplinar de este equipo que analiza la dimensión vivienda, resulta muy oportuna la introducción de la noción de Sistema Territorial. De acuerdo con Gómez Orea, D. (1994, p. 59), “el sistema territorial es el conjunto de todos los elementos y procesos, naturales y artificiales, existentes en el territorio. El análisis territorial se orienta a comprender el modelo territorial, es decir, la expresión simplificada del sistema constituido por las características naturales, los procesos económico, sociales, culturales y ambientales y sus repercusiones territoriales”.

El estudio del Sistema Territorial puede abordarse desde sus subsistemas, siendo el enfoque integrado el que permite captar las características de cada uno de ellos y sus interrelaciones y dinámica en el sistema. Los componentes, o subsistemas que se han tomado en este Proyecto, que se han considerado como principales y se han identificado como dimensiones son los siguientes: educación, salud pública, vivienda, economía, ambiente y actividad agraria, y relación laboral. Paralelamente se incorporan también como elementos contextuales, elaborados por otros investigadores, aspectos demográfico e institucional, en éste se aborda la situación general de los municipios en cuanto a instrumentos de planificación territorial y estratégica.

En síntesis, cabe expresar que subyace en este estudio la intención de operatividad, a partir de la construcción de indicadores que se conciben estrechamente articulados con otros componentes del sistema y la dinámica contextual explicada por aspectos sociales, económicos, ambientales, institucionales.

Es el Desarrollo Sostenible, aunque sabemos se plantea desde diferentes marcos conceptuales, el que constituye la estructura conceptual básica que permite ordenar las variables de cada una de las dimensiones, en este caso, de la dimensión vivienda.

### **Marco metodológico**

El diálogo reflexivo entre los integrantes de este grupo de trabajo llevó a consensuar el principio que se utilizaría en esta dimensión: medir la exclusión en vivienda según deficiencias en cuanto a la calidad y sustentabilidad de la vivienda; la ausencia de servicios y presencia de basurales; la distancia a servicios y equipamientos comunitarios, la situación de desocupación del jefe de hogar y la tenencia precaria.

De acuerdo con la posición teórica conceptual general antes enunciada, subyacen en el análisis y el tratamiento de los datos de la dimensión vivienda, criterios amplios bajo la denominación de descriptores, que se abren en indicadores, variables o subdimensiones específicas y según el principio acordado.

La bibliografía consultada sobre sostenibilidad e indicadores del desarrollo sostenible evidencia la escasez de métodos y de instrumentos específicos útiles a tales efectos.

Además, como se anticipara, por una parte, faltan datos de “tipo longitudinal”, es decir, en el tiempo; por otra, nos enfrentamos al desafío de usar procedimientos de agregación que relacionen los indicadores o variables elegidas.

Al respecto, el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), ha trabajado en el desarrollo de “instrumentos que facilitasen la ejecución de proyectos y actividades fundamentadas en los principios del desarrollo sostenible” (Sepúlveda, S., 2008).

Y frente a estudios que muestran tendencias de pocos indicadores o muy escasas dimensiones, el organismo citado definió una propuesta alternativa multidimensional que es la que se eligió para este trabajo. El IICA aclara que “si bien se reconoce que el análisis de tendencias es un instrumento técnicamente idóneo que permite formarse una idea de la evolución de determinadas variables e indicadores, por su propia naturaleza es parcial e insuficiente para explicar procesos complejos que requieren el análisis simultáneo de varias dimensiones.

Esta falencia metodológica nos indujo a desarrollar un instrumento didáctico de trabajo, de fácil manejo que permite estimar, y a la vez, representar de manera rápida, en una imagen, el grado relativo de desarrollo sostenible del proceso que se esté analizando.

Ese instrumento de trabajo se ha denominado **Biograma** y está conformado por una imagen en telaraña y el índice integrado de desarrollo sostenible, instrumentos complementarios que permiten representar el grado de desempeño de una Unidad de Análisis, para un período determinado, utilizando para ello indicadores representativos de las diferentes dimensiones” (2008).

Nuestra unidad de análisis es la jurisdicción departamental, de los doce (12) departamentos que no forman parte del Área Metropolitana de Mendoza.

Una limitación a tener en cuenta al momento de decidir acerca de los marcos teórico-conceptual- metodológico adoptados, y que debe remarcarse, es la referida a la disponibilidad, calidad, actualización de la información.

En este trabajo, acotado en tiempo para su realización, se recurrió a fuentes secundarias. El acopio hasta este momento y la evaluación de las mismas permitieron tomar dos fuentes principales: el Censo Nacional de Población y Vivienda 2001 (INDEC) y los Resultados de Estudio de Condiciones de Vida de los Hogares Rurales y Urbanos 2006 (DEIE, Mendoza).

No obstante esa limitación, se ha aplicado la metodología y el instrumento de trabajo denominado “Biograma” a partir de los datos del Estudio de Condiciones de Vida citado.

Es oportuno aclarar que la información estadística analizada de 2001 permite sostener una relación coincidente que nos permite avalar la solidez científica del proceso de investigación realizado y los resultados obtenidos.

### La dimensión vivienda en los departamentos seleccionados

Antes de ingresar de lleno en el análisis estricto de la dimensión vivienda, es conveniente dedicar un párrafo a la descripción de la situación de los departamentos seleccionados en el contexto de la provincia de Mendoza, en cuanto a la cantidad de población, vivienda y ámbito de residencia.

Dicha descripción se justifica en el hecho de que las características tanto de las viviendas en sí mismas, así como el entorno que las rodea y las condiciones de los habitantes que las habitan, son marcadamente distintas de acuerdo con ámbito de residencia sea urbano o rural.

Como puede apreciarse en la Tabla 5.1, la provincia de Mendoza cuenta (según el Censo Nacional de Población y Viviendas de 2001) con casi un millón seiscientos mil habitantes que ocupan 393.142 viviendas, de las cuales más del 79 % están ubicadas en áreas urbanas.

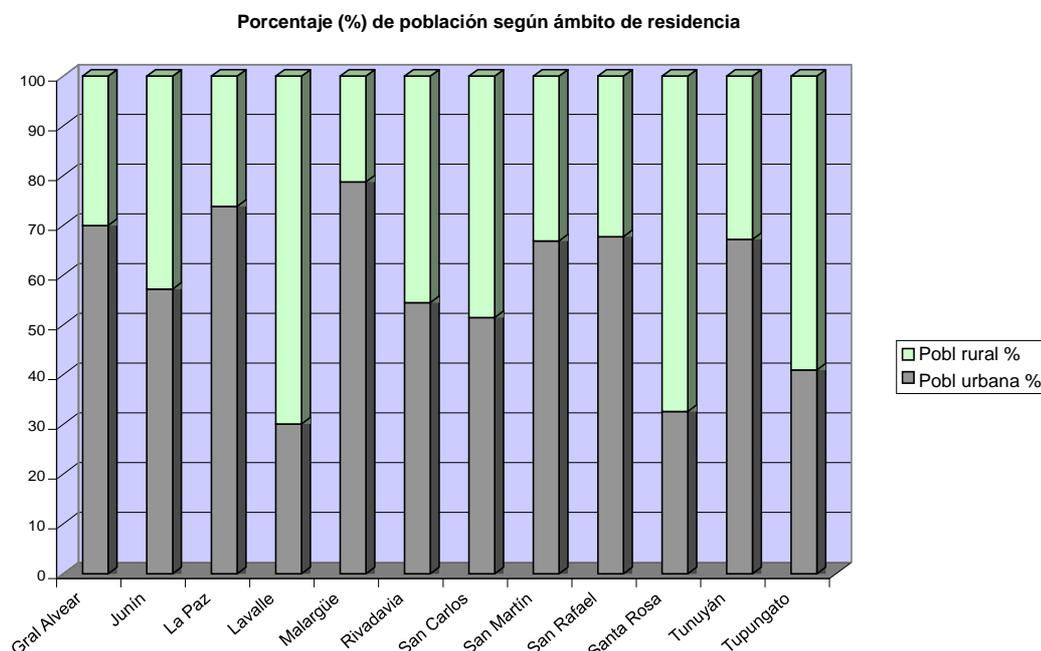
En el mismo sentido, los departamentos seleccionados para este análisis suman un total de 593.310 habitantes distribuidos en 154.566 viviendas, las cuáles representan sólo el 20 % de las viviendas ubicadas en zonas urbanas. Así, la mayoría de las viviendas de los departamentos objeto de estudio se ubican en las zonas rurales de la provincia.

Tabla 5.1 Departamentos seleccionados según su población y viviendas. 2001.

Departamento	Pobl. total	% de Pobl.	Pobl. Urbana	Pobl urbana %	Pobl. Rural	Pobl rural %	N° Viviendas	N° Viviendas %
Total Provincial	1.579.651	100,00	1.252.687	79,30	326.964	20,70	393.142	100,00
Resto de los departamentos	986.341	62,44	889.214	90,15	97.127	9,85	244.128	62,10
Gral Alvear	44.147	2,79	30.904	70,00	13.243	30,00	12.627	3,21
Junín	35.045	2,22	20.049	57,21	14.996	42,79	9.121	2,32
La Paz	9.560	0,61	7.059	73,84	2.501	26,16	2.389	0,61
Lavalle	32.129	2,03	9.665	30,08	22.464	69,92	7.342	1,87
Malargüe	23.020	1,46	18.127	78,74	4.893	21,26	5.878	1,50
Rivadavia	52.567	3,33	28.636	54,48	23.931	45,52	13.669	3,48
San Carlos	28.341	1,79	14.589	51,48	13.752	48,52	7.088	1,80
San Martín	108.448	6,87	72.540	66,89	35.908	33,11	28.020	7,13
San Rafael	173.571	10,99	117.554	67,73	56.017	32,27	47.369	12,05
Santa Rosa	15.818	1,00	5.158	32,61	10.660	67,39	3.851	0,98
Tunuyán	42.125	2,67	28.299	67,18	13.826	32,82	10.519	2,68
Tupungato	28.539	1,81	11.687	40,95	16.852	59,05	6.693	1,70
<b>Total Departamentos seleccionados</b>	<b>593.310</b>		<b>364.267</b>		<b>326.170</b>		<b>154.566</b>	

Fuente: Alvarez, Ana; Perez, Martín; Alegre, Federico, elaboración propia sobre la base de Censo Nacional de Población y Viviendas, INDEC, 2001

Gráfico 5. 1 Población según ámbito de referencia



Fuente: Alvarez, Ana; Perez, Martín; Alegre, Federico, elaboración propia sobre la base de Censo Nacional de Población y Viviendas, INDEC, 2001

En síntesis, los departamentos que se incluyen en el presente trabajo, a diferencia de aquellos que componen el Gran Mendoza y que han sido obviados aquí (Capital, Godoy Cruz, Guaymallén, Las Heras, Luján de Cuyo y Maipú) poseen una fuerte impronta rural, que se pone de manifiesto en la cantidad de población que vive en dichos ámbitos, alcanzando un promedio mayor al 42 % de población rural. Se llega a valores extremos como el de Lavalle, que posee más del 69 % de sus habitantes en el ámbito rural. Santa Rosa, en segundo lugar, detenta también una cifra elevada: el 67% de su población es rural; en tercer lugar está Tupungato con el 59%.

Teniendo en cuenta este contexto provincial, a continuación se analiza la dimensión vivienda a partir de cuatro ejes o descriptores fundamentales con el fin de lograr un análisis integral que incluya, no sólo las características propias de las viviendas sino, también otros aspectos que dan forma al hábitat. El hábitat si bien está relacionado estrechamente con las viviendas, puede considerarse como “externo” a ellas, pero sin dudas determina, en un análisis conjunto, parte de la calidad de vida de sus ocupantes.

Los descriptores seleccionados son:

1. Calidad y sustentabilidad ambiental de la vivienda
2. Inserción en el entorno
3. Accesibilidad geográfica a servicios y equipamientos
4. Relación hogares/vivienda

## 1. Análisis de la dimensión vivienda

El ámbito de la vivienda presenta una destacada presencia dentro de las condiciones que permiten caracterizar las condiciones de exclusión/inclusión de los individuos y grupos.

Dentro de los análisis de la vivienda en el contexto del desarrollo y según Raya Diez, “generalmente tienden a subrayarse tres dimensiones: la accesibilidad y el régimen de tenencia; las características de la vivienda y el equipamiento” (Raya Diez, 2007, p. 165). Según la misma autora, también son de uso frecuente los indicadores que permitan “reflejar la incapacidad para mantenerla (proceso de expulsión) o adecuarla a los estándares de calidad de vida de nuestra sociedad (carencia de servicios básicos o deterioro) y las carencias en el entorno” (Ibídem).

En este sentido, en esta fase del trabajo se procedió, en primer lugar, a examinar los datos estadísticos disponibles y confiables de las dos fuentes seleccionadas sobre vivienda. En segundo lugar, se dialogó ampliamente en el seno del equipo responsable de la dimensión vivienda a analizar acerca de los indicadores.

A continuación, se enuncian los descriptores seleccionados y los indicadores correspondientes. No obstante, es momento de remarcar que si bien la propuesta incluía otros indicadores que el equipo estimaba muy pertinentes, los mismos se dejaron de lado por la falta de información.

### 1.1. Descriptores seleccionados e indicadores correspondientes

#### a. Calidad y sustentabilidad ambiental de la vivienda

- Viviendas precarias<sup>23</sup>
- Viviendas con materiales precarios en pisos<sup>24</sup>
- Viviendas sin conexión a red de cloacas
- Viviendas sin conexión a red de agua
- Viviendas sin acceso a gas por red o tubo
- Viviendas sin conexión a red de energía eléctrica

#### b. Inserción en el entorno

- Viviendas sin recolección de residuos en el entorno
- Viviendas sin servicio de alumbrado público en el entorno
- Viviendas sin pavimento en el entorno
- Viviendas con presencia de basurales en el entorno

#### c. Accesibilidad geográfica a servicios y equipamientos

- Distancia media a para de transporte público
- Distancia media a establecimientos de salud
- Distancia media a equipamiento educativo
- Distancia media a equipamiento de seguridad
- Distancia media a almacén o supermercado

---

<sup>23</sup> Se consideran en este grupo: casillas, los hogares en casa de inquilinato, los locales no construidos para habitación y las viviendas móviles.

<sup>24</sup> Se incluyen en este grupo aquellas viviendas con pisos de tierra o ladrillo molido.

Distancia media a teléfono público

#### d. Relación hogares/vivienda

Viviendas con condición de jefe de hogar desocupado

Viviendas con tenencia precaria<sup>25</sup>

### 1.2. Comparación del estado de la dimensión vivienda en los territorios departamentales según los descriptores y sus indicadores

Los procedimientos matemático estadísticos realizados de acuerdo con la metodología del Biograma, al estudiar el estado del sistema vivienda en cada departamento, condujo a clasificarlos en cuatro grupos por el valor del índice resultante.

Corresponde aclarar que en esta metodología se diferencian cinco (5) estados que resultan del análisis de la información utilizada sobre los indicadores y las relaciones entre los mismos. Ello da origen a un índice, que va de 0 a 1 en ambos niveles de análisis: 1, en el que se refiere a la situación de los cuatro descriptores, y 2, en el que se refiere al análisis integrado de la dimensión vivienda.

La situación óptima se alcanza cuando el índice es superior a 0.81; estable, entre 0.61 y 80; inestable, entre 0.41 y 0.60; crítica, entre 0.21 a 40; o de colapso, menos de 0.20. Tablas y gráficos, de barras y “telaraña”, llevan a visualizar los estados.

Tabla 5.2: Descriptores de la dimensión vivienda e índice integrado resultante, por departamento.

Departamento	Índice de Calidad y Sustentabilidad	Índice de Inserción en el entorno	Índice de Accesibilidad	Índice de Relación Hogares/Viviendas	Índice Integrado de la dimensión vivienda
Gral Alvear	0,63	0,77	0,59	0,81	<b>0,70</b>
Junín	0,68	0,66	0,67	0,26	<b>0,57</b>
La Paz	0,53	0,65	0,65	0,50	<b>0,58</b>
Lavalle	0,24	0,24	0,21	0,05	<b>0,19</b>
Malargue	0,02	0,35	0,01	0,85	<b>0,31</b>
Rivadavia	0,67	0,53	0,64	0,52	<b>0,59</b>
San Carlos	0,57	0,52	0,57	0,65	<b>0,58</b>
San Martín	0,68	0,52	0,64	0,49	<b>0,58</b>
San Rafael	0,54	0,54	0,58	0,52	<b>0,55</b>
Santa Rosa	0,47	0,21	0,47	0,49	<b>0,41</b>
Tunuyán	0,58	0,66	0,60	0,35	<b>0,55</b>
Tupungato	0,55	0,37	0,58	0,56	<b>0,52</b>

<sup>25</sup> En este grupo se encuentran aquellas viviendas que presentan tenencia con alguna de las siguientes situaciones: ocupantes por relación de trabajo (el hogar que recibe el uso de la vivienda o el terreno como parte de pago por el trabajo de alguno o algunos de sus integrantes); ocupante por préstamo o servicio (el hogar que usa la vivienda o el terreno por préstamo, documentado o no, del propietario); ocupante de hecho (el hogar que hace uso de la vivienda sin autorización de su propietario, aunque efectúe algún pago a terceros por usarla. Se incluyen en esta categoría todos los casos de tomas o usurpaciones de viviendas o edificios). DEIE, 2008.

Fuente: Alvarez, Ana; Perez, Martín; Alegre, Federico, elaboración propia sobre la base de la encuesta "Resultados de Estudio de Condiciones de Vida de los Hogares Rurales y Urbanos 2006", DEIE, Mendoza, marzo de 2010. Nota : Los departamentos se consignan por orden alfabético.

### **a. Índice de calidad y sustentabilidad ambiental de la vivienda**

Las características cualitativas de la vivienda y de su entorno son esenciales al vincularlas con la calidad de vida de los habitantes.

Tanto en las áreas urbanas, sobre todo en las marginales, en que se concentra gran cantidad de población, como en las áreas rurales, la insuficiencia o falta de agua potable, luz eléctrica, gas por red o tubo, cloacas, calles sin mantenimiento adecuado, son factores que afectan negativamente en el desarrollo de la vida saludable de las personas.

Si a la precariedad de los materiales utilizados para la construcción de viviendas, ya sea en techos, paredes, pisos, se agrega las condiciones de riesgo ante eventos naturales y antrópicos, la vulnerabilidad se acrecienta.

Es por ello que la definición de la política pública acerca del ordenamiento del territorio y de los usos del suelo, en particular, con la consiguiente organización institucional que la instrumenta a través de figuras de planificación, es uno de los desafíos más importantes a resolver en los niveles provincial y municipal.

Es por ello que "la sustentabilidad del desarrollo habitacional tiene su origen en la definición y control del destino del suelo. De la ubicación de la tierra depende la disponibilidad de agua y la posibilidad de contar con infraestructura y los servicios adecuados, a través de procesos de inversión y desarrollo que no propicien el acaparamiento y la especulación inmobiliaria. Una de las principales debilidades históricas del crecimiento urbano radica precisamente en la falta de una política de constitución y uso de reservas territoriales que permita regularlo con eficacia" (Presidencia de la Nación, México, Programa Nacional de Vivienda 2007-2012).

La falta de rigurosidad en la aplicación de normas sobre usos del suelo, la obsolescencia de algunas, la laxitud de los controles, facilita la expansión horizontal del uso residencial. Esto trae aparejado la degradación, el abandono por especulación inmobiliaria, de tierras dedicadas a la agricultura, que en el medio semidesértico resulta altamente negativo tanto por constituir parte fundamental de nuestra base económica como por la irracionalidad en la utilización del agua, bien escaso en nuestros oasis y totalmente deficitario en los espacios del secano.

La localización adecuada y la disponibilidad de suelo apto para construir viviendas debería orientar la demanda, y a precios que se enmarquen en las posibilidades de ingreso de las familias. Pues el costo de asentamientos espontáneos en zonas no aptas es muy alto, difícil de resolver después ante el requerimiento de los habitantes.

En síntesis, calidad y sustentabilidad de la vivienda devienen exigencias a cumplir ineludibles, desde la especificidad de la dimensión vivienda como desde la necesaria mirada sistémica en la definición de políticas públicas, estrategias y acciones integradas en las jurisdicciones territoriales provincial y municipal.

A continuación se presenta el diagnóstico departamental resultante del tratamiento de la información disponible:

La observación de la tabla 5.2 permite destacar lo siguiente:

Malargüe es el departamento que registra el índice más bajo en este descriptor. Esto significa que la cantidad de viviendas precarias, los materiales utilizados también precarios y sin conexiones a redes de infraestructuras básicas, le dan a Malargüe en el contexto de los factores-indicadores de exclusión, una situación en extremo crítica en el conjunto de los otros departamentos objeto de estudio.

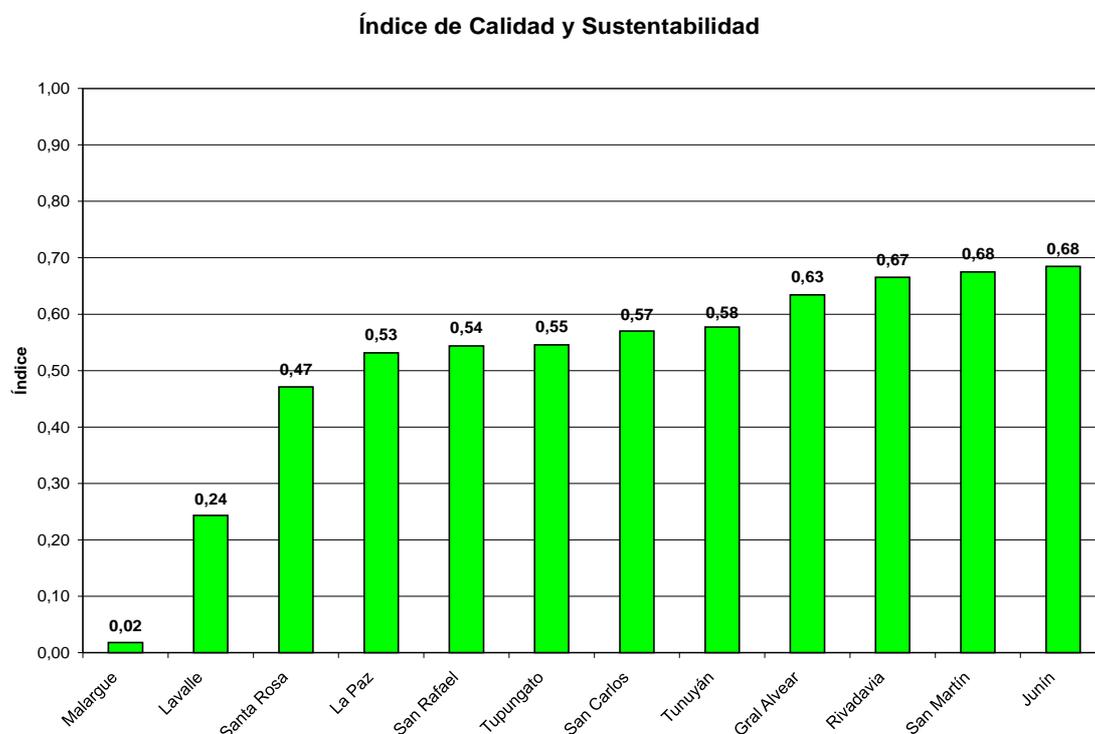
Por su parte, Lavalle tiene una situación un tanto mejor que Malargüe, aunque aún en estado crítico en cuanto a la calidad y sustentabilidad ambiental en vivienda.

En el otro extremo, en Gral. Alvear, Junín, Rivadavia y San Martín, el índice oscila entre 0.63 y 0.68, dando una imagen de una situación más equilibrada.

En el resto de los departamentos, el análisis realizado pone en evidencia una situación que puede considerarse regular intermedia. Estos son: La Paz, San Carlos, San Rafael, Santa Rosa, Tunuyán y Tupungato.

En el gráfico siguiente se puede observar la posición relativa, de menor a mayor valor del índice, de los departamentos.

Gráfico 5.2 Posición relativa interdepartamental según el índice de calidad y sustentabilidad ambiental de la vivienda.



Fuente:

Alvarez, Ana A; Perez, Martín A; Alegre, Federico, elaboración propia sobre la base de los resultados de la Tabla 5.2. Mendoza, marzo de 2010.

Nótese, además, que por las características antes expuestas, que ningún departamento tiene un índice que le permita alcanzar situación óptima, la cual debería superar el 0.81.

#### **b. Índice de inserción en el entorno**

En el punto anterior se puso de manifiesto que la calidad de la vivienda no puede separarse de la de su entorno.

También entonces en relación con el entorno, la insuficiencia o falta de prestación de servicios públicos, como es la limpieza y recolección de residuos, los que pueden ser de cualquier tipo, la falta de alumbrado público, traen aparejados otros problemas que se suman a los de baja calidad y ausencia de prestaciones básicas para los pobladores.

Incluimos en esta reflexión, situaciones de incertidumbre, delincuencia, falta de seguridad, que se transforman en amenazas latentes para los residentes y factores de distorsión de conductas de las personas en muchos casos.

El entorno saludable de las viviendas coadyuva, en alto grado, al logro de un estado de mayor equilibrio.

Lavalle, Malargüe, Santa Rosa y Tupungato registran entonces carencias que inciden negativamente en la calidad del entorno de las viviendas, y por ende de los habitantes, al contar con servicios deficientes de recolección de residuos, alumbrado público y pavimento, a lo cual se agrega la presencia de basurales. Esta realidad determina una situación que podría considerarse como crítica.

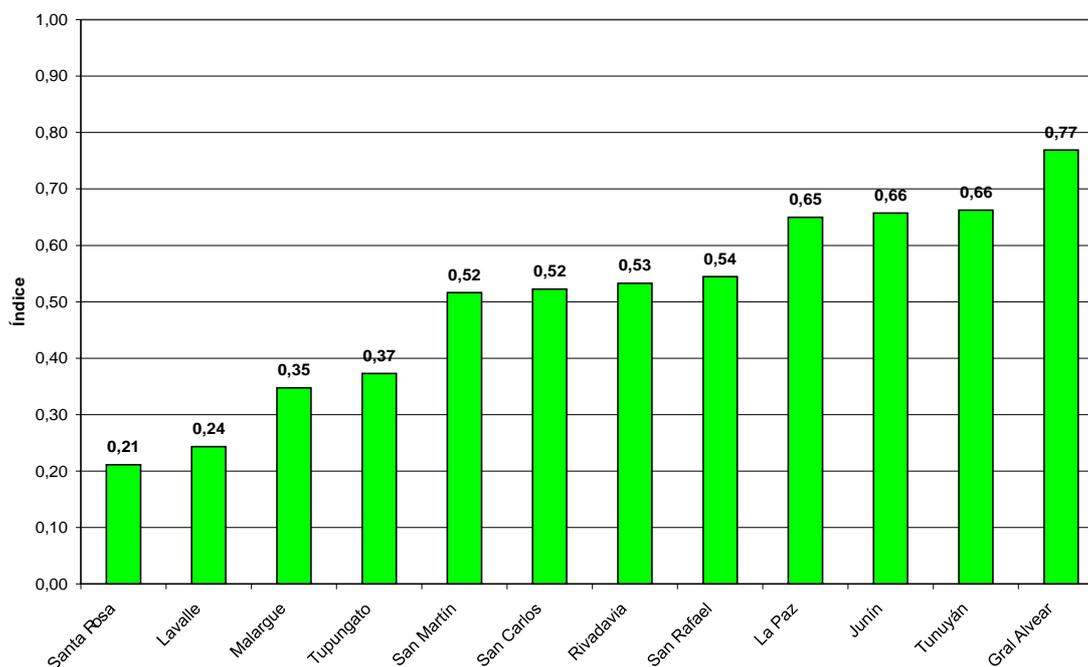
Rivadavia, San Carlos, San Martín y San Rafael tienen una situación que si bien es mejor a la de los anteriores, no deja de considerarse como regular.

Gral. Alvear, Junín, La Paz y Tunuyán registran un índice de inserción en el entorno más elevado y por lo tanto en una situación de mejora con respecto a los demás departamentos, siendo el primero el más se destaca del conjunto.

Gráfico 5.3: Posición relativa interdepartamental según el índice de inserción

en el entorno.

**Índice de Inserción en el entorno**



Fuente: Alvarez, Ana A; Perez, Martín A; Alegre, Federico, elaboración propia sobre la base de los resultados de la tabla 5.2. Mendoza, marzo de 2010.

### **c. Índice de accesibilidad**

De los indicadores elegidos en este trabajo, sin duda que también éste es otro de los que claramente muestran cuál es la situación de los departamentos en cuanto a las posibilidades de acceder a los servicios comunitarios por la distancia en que se encuentran. Cuanto más lejos está el servicio más difícil es alcanzar respuesta, y en casos concretos, como en lo que a atención en salud se refiere, la exclusión es evidente.

El concepto de accesibilidad aquí aplicado se relaciona con la facilidad con la que los servicios y equipamientos pueden ser obtenidos por parte de la población rural. La accesibilidad física es un factor determinante en cuanto a la disponibilidad de oportunidades. En una configuración de alta accesibilidad, una persona tendrá acceso a una gama más amplia de bienes y servicios, de posibilidades de empleo, así como también mayores interacciones sociales. (Pérez, 2010).

Lufín Varas y Úbeda (2008), relacionan la accesibilidad a los diferentes servicios básicos con el concepto de justicia territorial, entendida como una estrategia para asignar a la población de un área, recursos públicos (en términos de su provisión) proporcionales a las necesidades relativas de un servicio. En tal sentido la idea de la accesibilidad a los servicios públicos supone que los individuos deben poseer igualdad de trato para necesidades iguales, independientemente del lugar donde viven.

Así, la accesibilidad física a los servicios primordiales (como salud, educación y recreación, etc.) debería ser un derecho universal del que gocen todos los habitantes sin importar el ámbito de residencia. Sin embargo, en las zonas rurales ese derecho no es realmente ejercido por todos los habitantes, ya que la accesibilidad de los

mismos se ve obstaculizada por las distancias necesarias para acceder, sumado a las regulares condiciones de la estructura vial, a la escasa frecuencia de transporte público, a la falta de medios de movilidad propios, etc. Los mismos autores antes mencionados agregan:

“De hecho, no es exagerado afirmar que uno de los principales aspectos que explica la diversidad entre las personas es su localización en el espacio en sus varias dimensiones, ya sean geográficas o sociales. A nadie escapa que dos personas con los mismos ingresos, salud y educación, pero situadas en espacios diferentes, tendrán distintas posibilidades de lograr bienestar y distintos grados de libertad para hacerlo. La localización en el espacio y su impacto sobre la accesibilidad a bienes y servicios la convierten, por tanto, en un ámbito de evaluación de la desigualdad de interés para los estudios sobre desarrollo humano”. (Ibídem, p. 15).

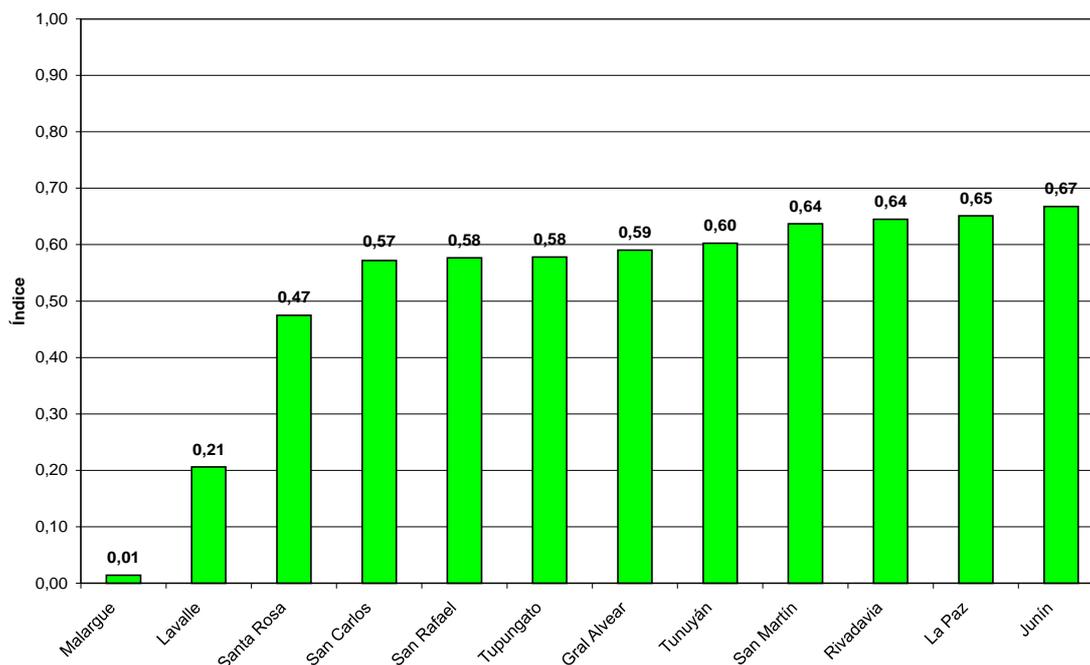
En la tabla de referencia, Malargüe es el departamento de la provincia que se encuentra en nivel más bajo con respecto al índice de accesibilidad. Cerca de él se ubica Lavalle con una situación crítica.

El cincuenta por ciento de los departamentos analizados, a saber, Gral. Alvear, San Carlos, San Rafael, Santa Rosa, Tunuyán y Tupungato, presentan una situación regular.

Junín, La Paz, Rivadavia y San Martín se hallan en situación mejor en cuanto al índice de accesibilidad. Esto equivale a expresar que son cuatro los departamentos con una situación aceptable.

Gráfico 5.4 Posición relativa interdepartamental según el índice de accesibilidad.

### Índice de Accesibilidad



Fuente:

Alvarez, Ana A; Perez, Martín A; Alegre, Federico, elaboración propia sobre la base de los resultados de la tabla 5.2. Mendoza, marzo de 2010.

#### d. Índice de relación hogares/viviendas

Los indicadores elegidos para conocer el índice que resulta de la relación entre la condición de jefe de hogar desocupado y las viviendas con tenencia precaria, consideramos que se encuentran en muy estrecha relación. Pues el no disponer de un ingreso regular conduce en la mayoría de los casos a no tener la posibilidad de optar a poseer o al menos habitar una vivienda digna, y menos aún, aspirar a su tenencia en el marco de la legalidad como dueño legítimo.

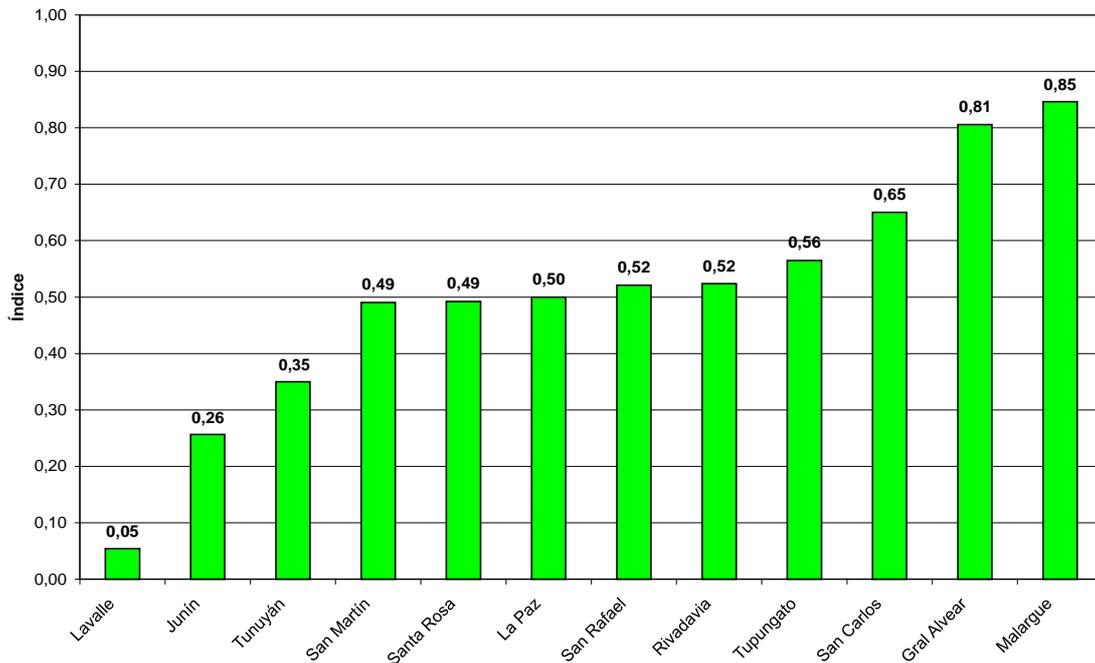
Una situación que preocupa en este índice es la de **Lavalle**, el que tiene valores muy bajos en lo que se refiere a la condición de desocupado del jefe de hogar y tenencia precaria de la vivienda. **Junín** y **Tunuyán**, aunque en mejor condición, se encuentran en una situación crítica.

Seis departamentos, **La Paz**, **Rivadavia**, **San Martín**, **San Rafael**, **Santa Rosa** y **Tupungato**, en situación **regular**.

San Carlos, **Gral. Alvear** y en **Malargüe**, son los departamentos que alcanzan los mejores lugares en la relación hogares/viviendas.

Gráfico 5.5: Posición relativa interdepartamental según el índice relación Hogares/viviendas

Índice de Relación Hogares/Viviendas



Fuente: Alvarez, Ana A; Perez, Martín A; Alegre, Federico, elaboración propia sobre la base de los resultados de la tabla 5.2 Mendoza, marzo de 2010.

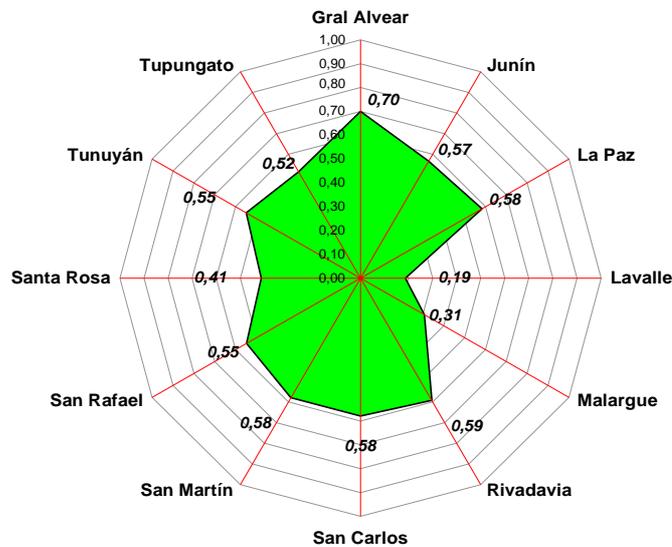
## 2. Comparación interdepartamental según el índice integrado de la dimensión vivienda.

El proceso de tratamiento de la información que se presenta en sus resultados finales en la tabla 5.2, se muestran en dos gráficos.

En primer lugar, la imagen o gráfico “telaraña” que se adjunta a continuación permite visualizar cuál es el nivel del índice integrado de la dimensión vivienda de las unidades que se está estudiando, en este caso, en cada uno de los doce departamentos rurales según la fuente de datos utilizada.

Gráfico 5.6: Índice integrado de la dimensión vivienda en los departamentos.

### Mendoza. Índice integrado de la dimensión vivienda.



Fuente: Alvarez, Ana A; Perez, Martín A; Alegre, Federico, elaboración propia sobre la base de los resultados de la tabla 5.2 Mendoza, marzo de 2010.

Se aprecia en el gráfico y se reafirman las conclusiones parciales que preceden a éste, lo siguiente:

**Lavalle** es el departamento con el índice de menor valor, apenas alcanza el 0.19, lo cual resume que en todos los indicadores analizados **la situación es la más deficitaria**.

**Malargüe** está en el segundo lugar en cuanto a un nivel de déficits, con un índice **crítico** de 0.31.

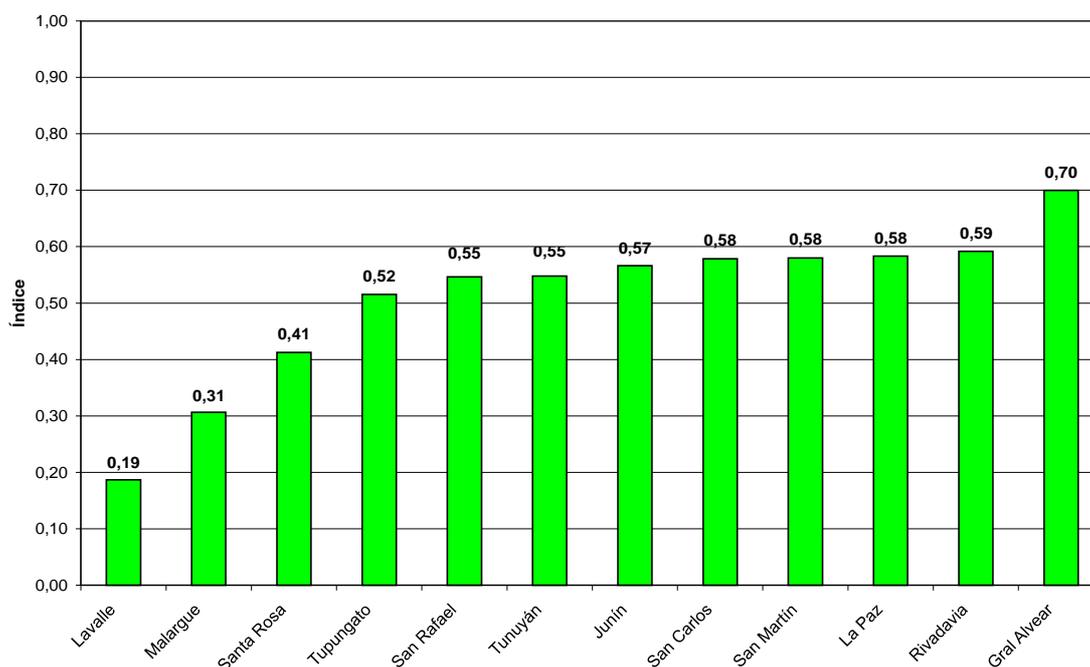
**Santa Rosa** completa la retracción del gráfico, ya que su índice es 0.41, y por ende, pone de manifiesto una situación regular de la dimensión vivienda.

Excepto **Gral. Alvear**, con **el índice más elevado**, 0.70, el resto de los departamentos terminan de conformar una silueta en el gráfico que resulta lejana a alcanzar valores satisfactorios.

En segundo lugar, el gráfico de barras que se presenta a continuación pone muy en evidencia cuál es la situación relativa de cada uno de los doce (12) departamentos al efectuar el análisis que permite integrar los cuatro (4) descriptores seleccionados, o ejes estratégicos.

Gráfico 5.7: Posición relativa de los departamentos según el índice integrado de la dimensión vivienda.

### Índice Integrado de la situación vivienda



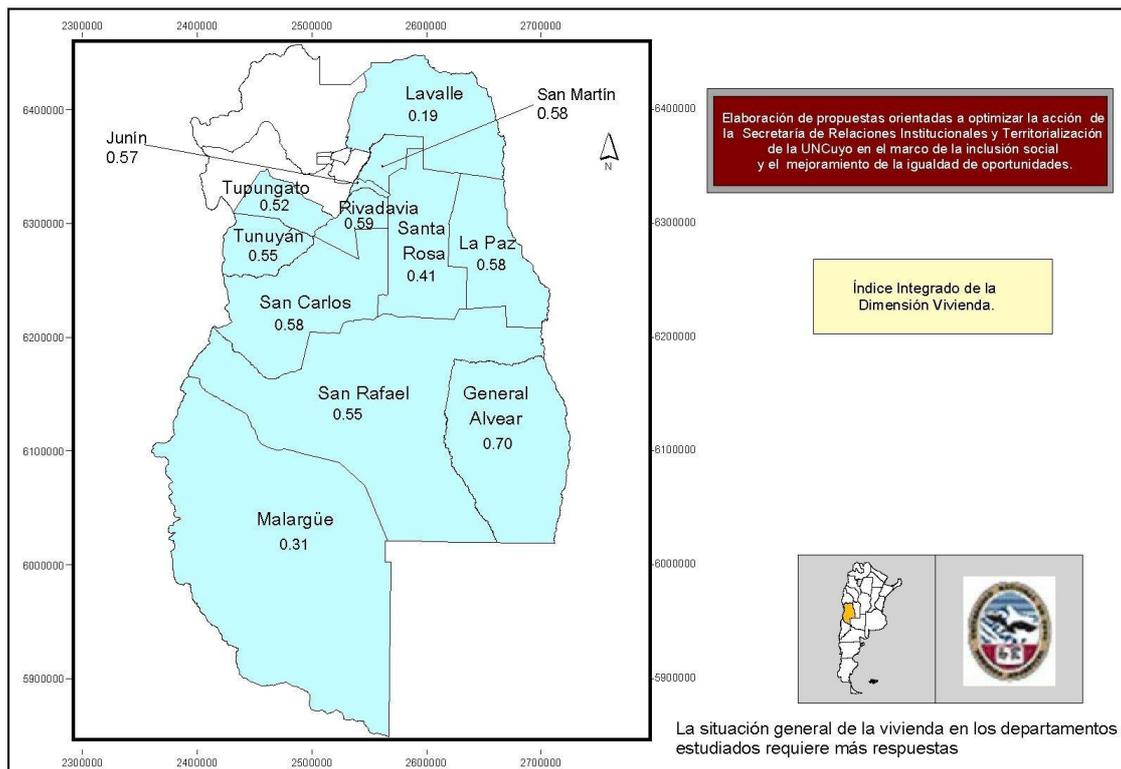
Fuente: Alvarez, Ana A; Perez, Martín A; Alegre, Federico, elaboración propia sobre la base de los resultados de la tabla 5.2. Mendoza, marzo de 2010.

Después de observar los resultados obtenidos se puede concluir, a modo de síntesis, que en lo que se refiere a vivienda el índice integrado departamental, en general, oscila entre valores muy bajos, que dan cuenta de situaciones muy deficitarias, y que en general apenas sobrepasan el 0.50.

En el mapa que se presenta a continuación se aprecia claramente lo que se acaba de exponer.

En los departamentos que no integran el Área Metropolitana de Mendoza, la situación de exclusión, desde la dimensión vivienda es notoria. En la cartografía se observa que sólo hay dos colores, de los cinco propuestos que corresponderían, de acuerdo con la metodología utilizada del Biograma, a poner en evidencia situaciones muy limitadas y críticas.

Mapa 5.1: Índice integrado de la dimensión vivienda en los departamentos.



Fuente: Alvarez, Ana A; Perez, Martín A; Alegre, Federico, elaboración propia sobre la base de los resultados de la tabla 5.2 Mendoza, marzo de 2010.

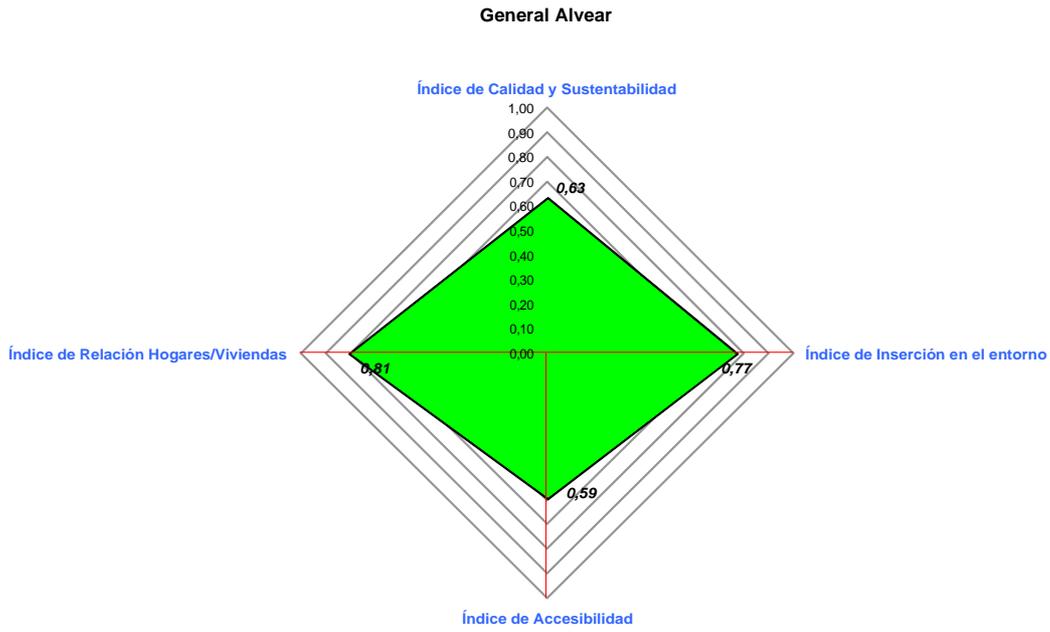
### 3. Los indicadores de la dimensión vivienda en cada departamento

En este punto se pone en evidencia cuál es la situación o comportamiento de los descriptores o ejes estratégicos en vivienda, en cada departamento rural de Mendoza, por orden alfabético.

Gráfico 5.8. Situación de los descriptores de vivienda en Gral. Alvear.

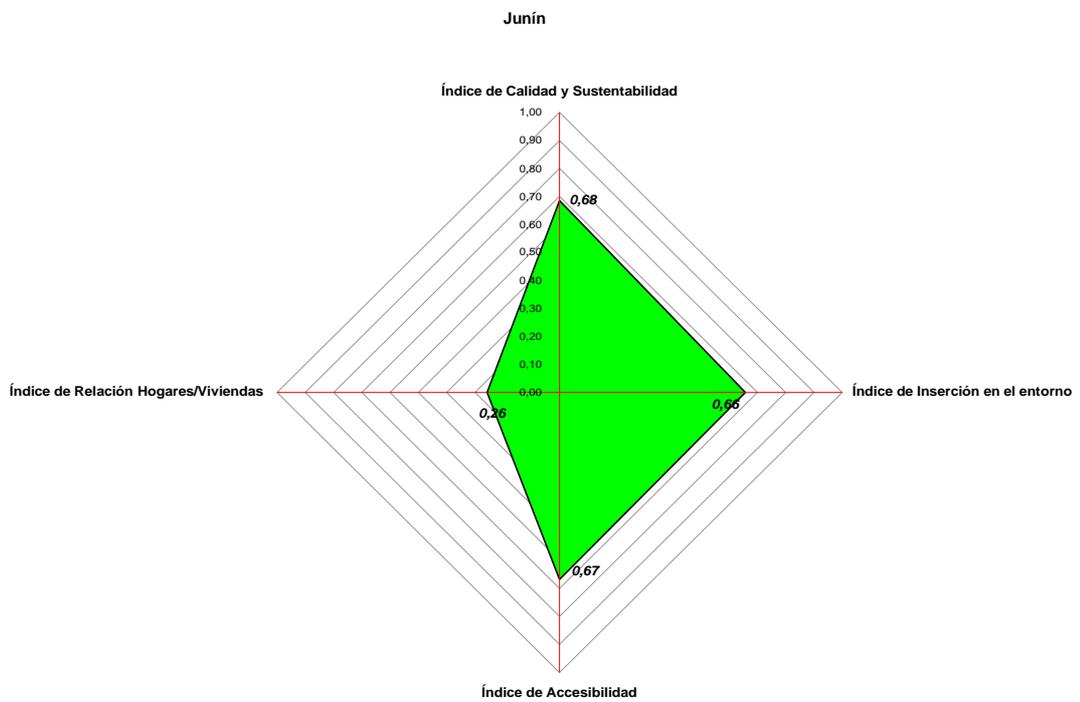
La observación del gráfico que se halla a continuación permite corroborar una situación de equilibrio o estabilidad en tres de los cuatro descriptores. El índice de **accesibilidad** registra **situación inestable**.

En el marco de la política municipal de vivienda, y con el apoyo y participación de otros organismos públicos y los agentes del ámbito privado, se debería incrementar la definición de estrategias y acciones para mejorar la situación en relación a la accesibilidad geográfica a servicios y equipamientos.



Fuente: Alvarez, Ana A; Perez, Martín A; Alegre, Federico, elaboración propia sobre la base de los resultados de la tabla 5.2. Mendoza, marzo de 2010.

Gráfico 5.9. Situación de los descriptores de vivienda en Junín.

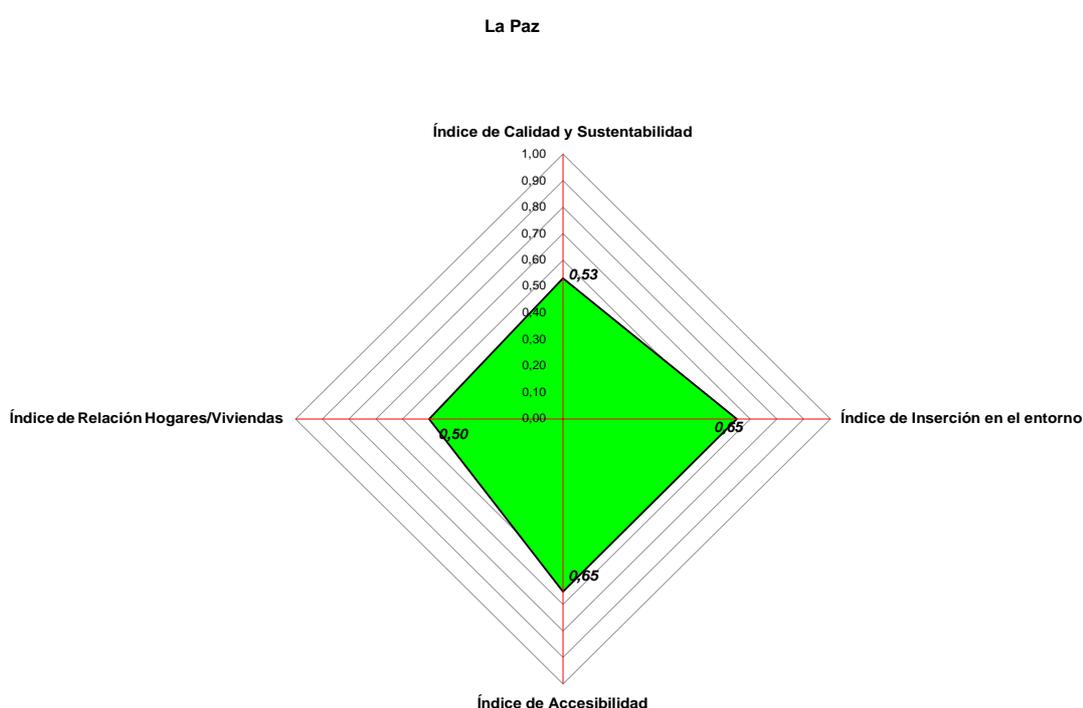


Fuente: Alvarez, Ana A; Perez, Martín A; Alegre, Federico, elaboración propia sobre la base de los resultados de la tabla 5.2. Mendoza, marzo de 2010.

En el departamento de Junín se observa una marcada asimetría que genera el índice correspondiente a la relación **Hogares/Viviendas**, que sólo alcanza el 0.26, s decir, **una situación crítica**.

En el marco de la política municipal de vivienda se deberán indagar sobre las causas de la crítica situación en cuanto a jefes de hogar desocupados y tenencia de la vivienda, para luego definir estrategias y acciones para mejorar la situación en el marco de procesos de gestión asociada.

Gráfico 5.10 Situación de los descriptores de vivienda en La Paz.



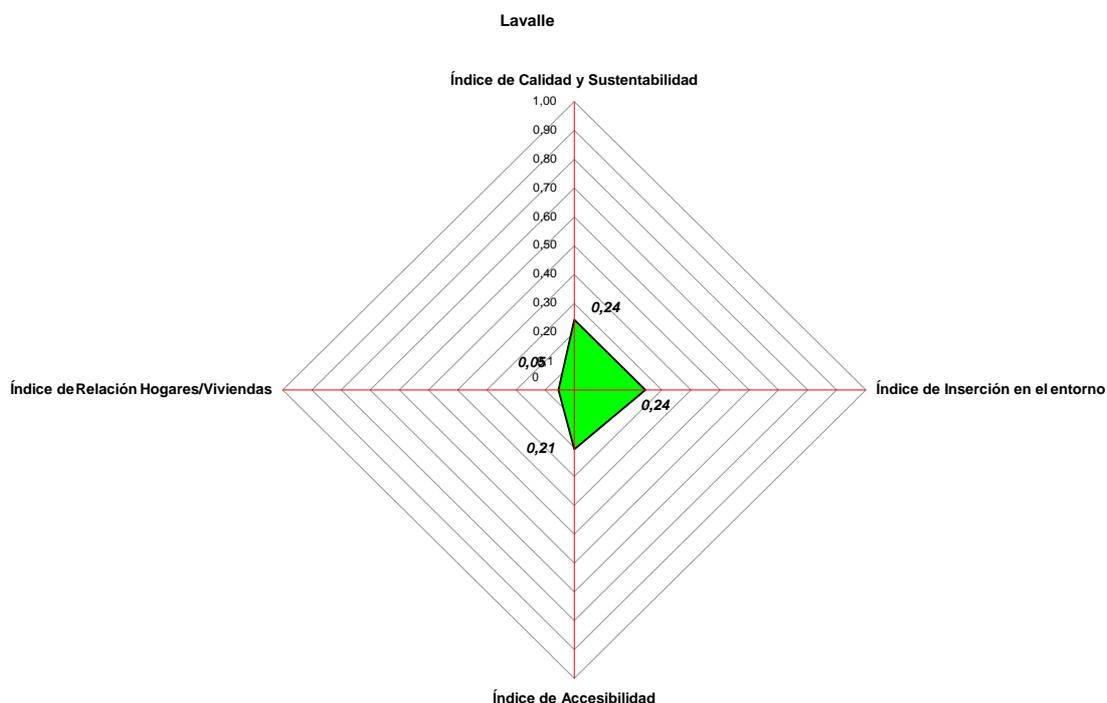
Fuente: Alvarez, Ana A; Perez, Martín A; Alegre, Federico, elaboración propia sobre la base de los resultados de la tabla 5.2. Mendoza, marzo de 2010.

La Paz presenta dos descriptores es situación inestable, índice de **Calidad y sustentabilidad** de la vivienda y el índice relación **Hogares/Viviendas**.

La inserción en el entorno y la accesibilidad a servicios y equipamientos es estable.

Resulta entonces claramente que la política de vivienda municipal debe atender preferencialmente la situación en los indicadores señalados, en el marco de incrementar la gestión para lograr cooperación eficiente desde los ámbitos público y privado.

Gráfico 5.11: Situación de los descriptores de vivienda en Lavalle.



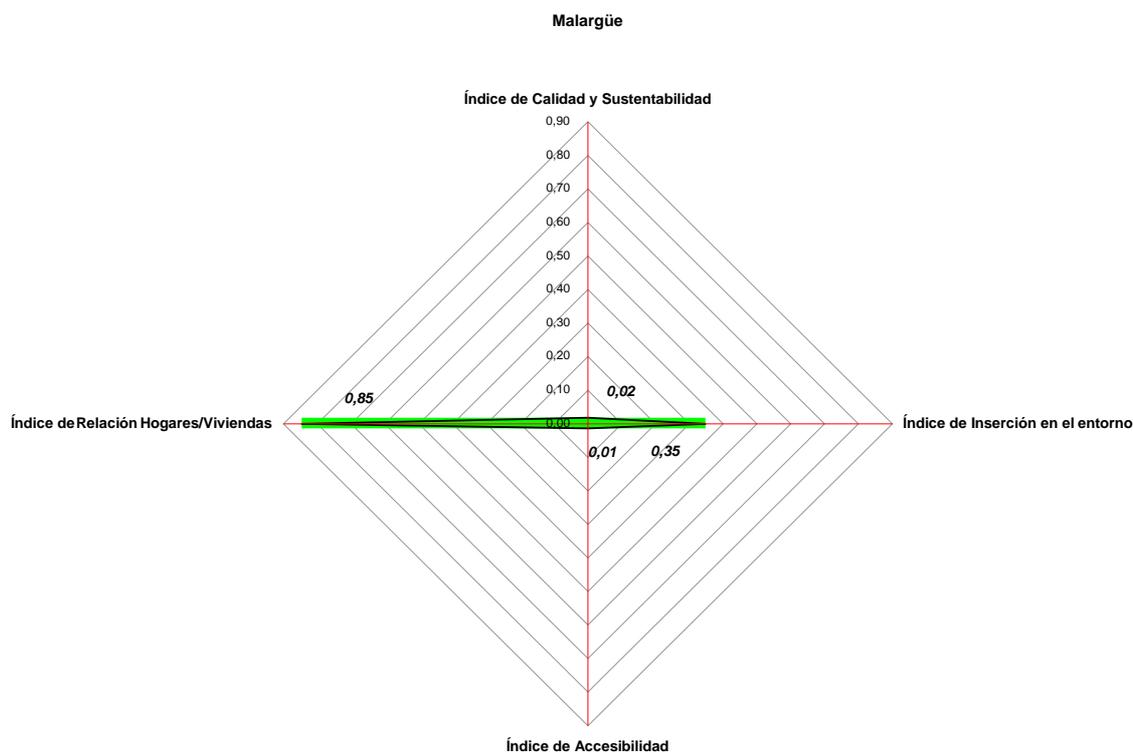
Fuente: Alvarez, Ana A; Perez, Martín A; Alegre, Federico, elaboración propia sobre la base de los resultados de la tabla 5.2. Mendoza, marzo de 2010.

Desde páginas anteriores se ha visualizado la **crítica** situación de Lavalle en lo concerniente a la dimensión vivienda.

El nivel de exclusión, por lo tanto, es muy alto según los índices que el departamento alcanza en los cuatro descriptores estudiados, y de **colapso** en la relación **Hogares/Viviendas**.

La política de vivienda municipal enfrenta retos fuertes, por lo cual se sugiere que la gestión asociada, gobierno municipal y provincial, y la sociedad en su conjunto, permita llegar a acuerdos y cooperación para lograr instrumentar acciones concretas. Éstos serían, según nuestra modesta opinión, en cuanto a mayores posibilidades de financiamiento; incrementar los recursos humanos capacitados para evaluar y proponer adecuadas alternativas a la problemática habitacional según los principios de la vivienda digna; tomar conciencia colectiva de la necesidad de la calidad y sustentabilidad de la vivienda al interior de la misma y en su entorno, en tanto factores que mejoren la calidad de vida de todos los habitantes; mejorar la accesibilidad a servicios y equipamientos y gestionar más ayudas para regularizar la tenencia de viviendas. Alentar más la gestión asociada para definir prioridades y acciones a corto, medio y largo plazo, como asimismo el seguimiento y la evaluación de los procesos en forma continua. Todo ello en un marco de compromiso social, ético y equidad social y territorial.

Gráfico 5.12: Situación de los descriptores de vivienda en Malargüe.



Fuente: Alvarez, Ana A; Perez, Martín A; Alegre, Federico, elaboración propia sobre la base de los resultados de la tabla 5.2. Mendoza, marzo de 2010.

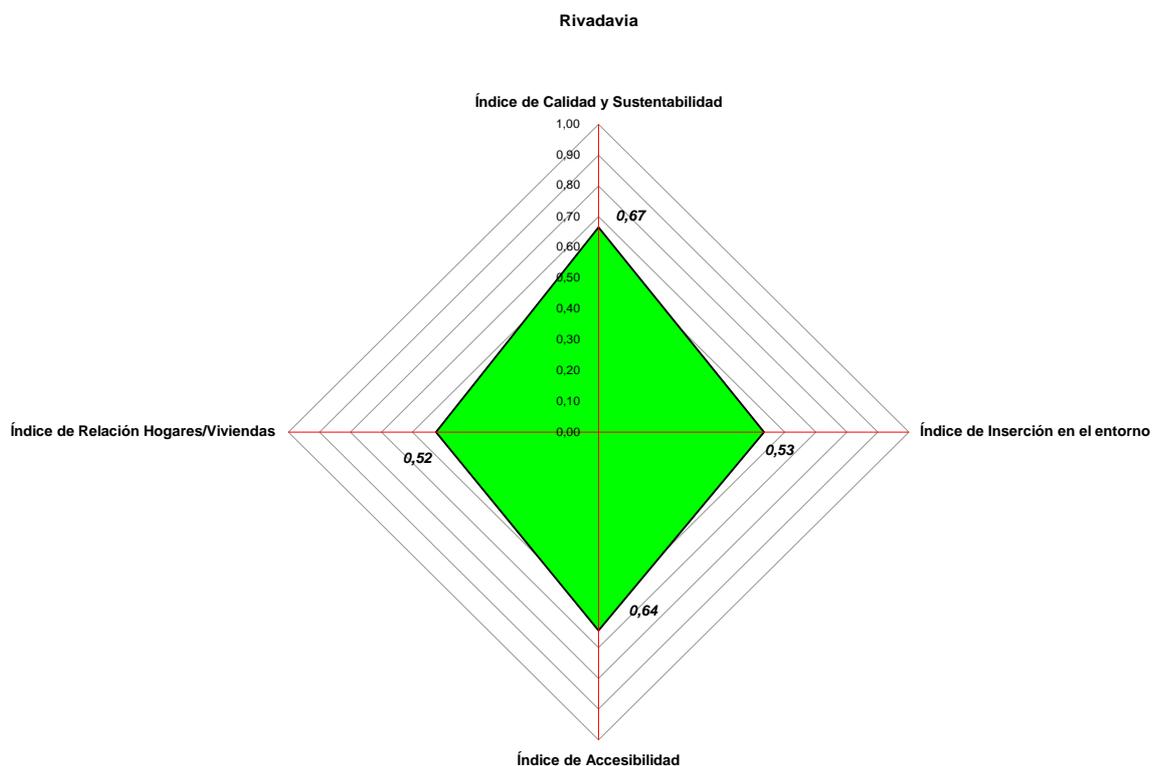
Este departamento del sur mendocino evidencia un total **colapso** en lo que se refiere a **calidad y sustentabilidad de la vivienda e índice de accesibilidad**.

La **inserción en el entorno** es un descriptor en situación **crítica**.

La relación **Hogares/Viviendas** detenta un **óptimo** que nos hace pensar en el profundo arraigo al departamento favorecido por las actividades laborales y el avance en la legislación sobre “puesteros”.

En consecuencia, las estrategias y acciones a incrementar en Malargüe dependerán muy estrechamente, según nuestra opinión, en una auténtica gestión asociada con responsabilidad social y democrática de todos los grupos sociales residentes en el territorio y la cooperación interna y externa a él.

Gráfico 5.13: Situación de los descriptores de vivienda en Rivadavia.

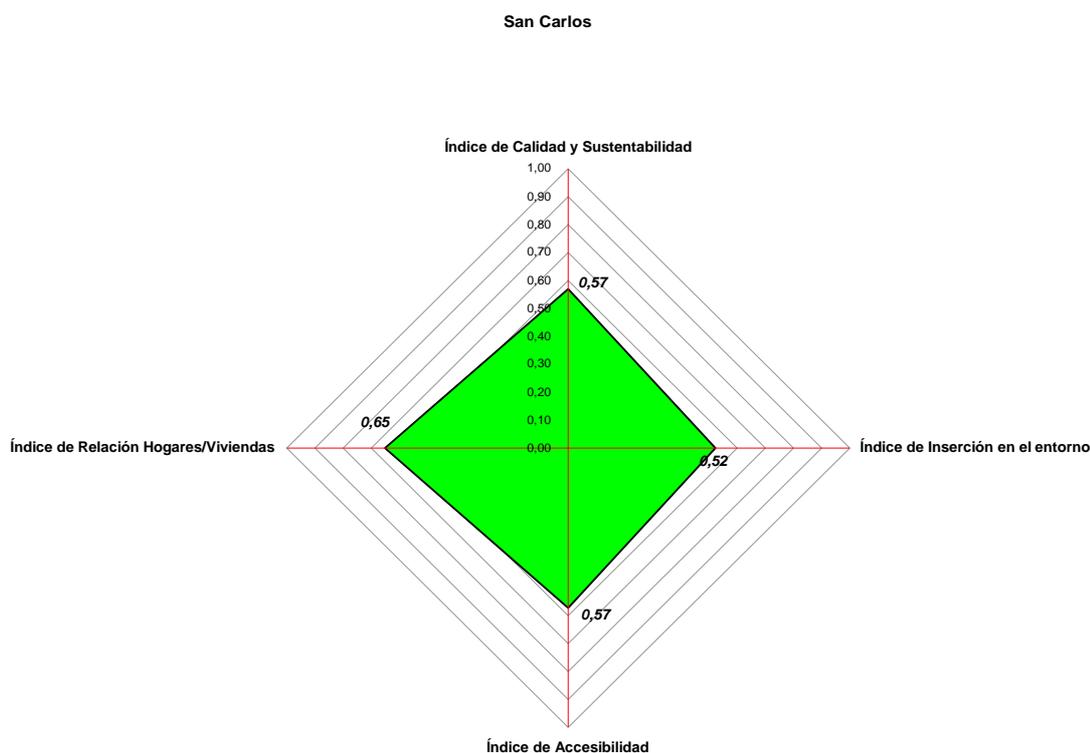


Fuente: Alvarez, Ana A; Perez, Martín A; Alegre, Federico, elaboración propia sobre la base de los resultados de la tabla 5.2. Mendoza, marzo de 2010.

**Situación estable y de inestabilidad dan lugar a una figura equilibrada**, la cual resulta, entonces, de las características de los descriptores de vivienda analizados.

La **política municipal en vivienda** debería alentar aún más el mejoramiento de todos los índices según descriptores, pero con **mayor énfasis en el de inserción en el entorno y relación Hogares/Viviendas**.

Gráfico 5.14: Situación de los descriptores de vivienda en San Carlos.

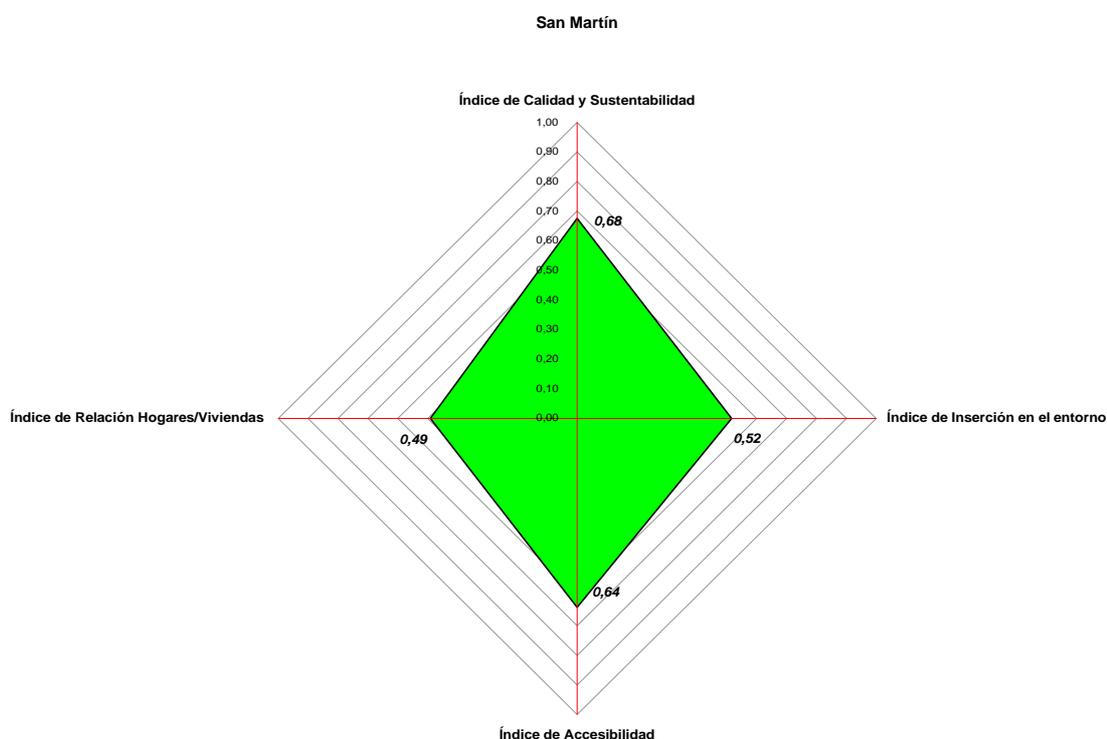


Fuente: Alvarez, Ana A; Perez, Martín A; Alegre, Federico, elaboración propia sobre la base de los resultados de la tabla 5.2. Mendoza, marzo de 2010.

En este departamento **prevalece la situación inestable** que evidencian los índices obtenidos. Sólo en la relación **Hogares/Viviendas** se aprecia una situación de equilibrio que alcanza el nivel **estable**.

La política pública municipal en lo que a vivienda se refiere, consideramos que debe avanzar más y sostenidamente para **alcanzar índices que eleven su valor en los ejes estratégicos** de esta dimensión, para garantizar mejor calidad de vida, acorde con las exigencias de una vida saludable en el más amplio sentido.

Gráfico 5.15: Situación de los descriptores de vivienda en San Martín.

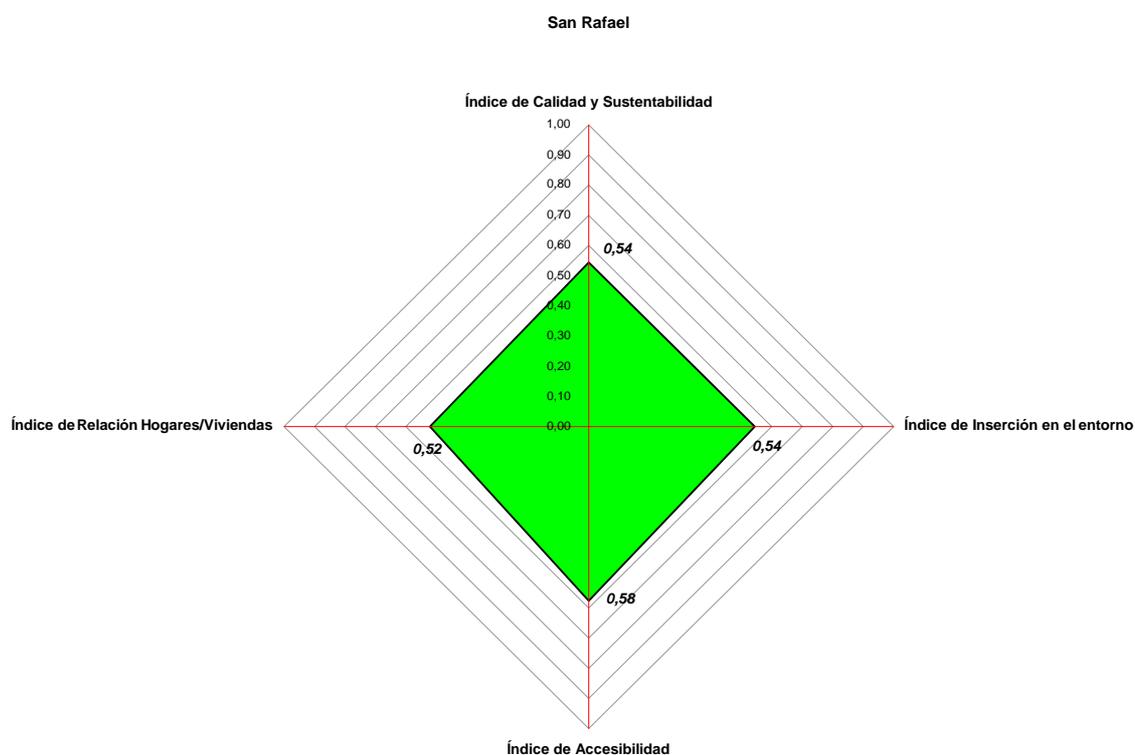


Fuente: Alvarez, Ana A; Perez, Martín A; Alegre, Federico, elaboración propia sobre la base de los resultados de la tabla 5.2. Mendoza, marzo de 2010.

La figura romboidal que deviene en la “telaraña” se sustenta en dos descriptores que alcanzan situación de inestabilidad, inserción en el entorno y relación Hogares/Viviendas, y en otros dos estables, calidad y sustentabilidad de la vivienda y accesibilidad a servicios y equipamientos.

La política pública municipal en lo que a vivienda se refiere, según nuestra opinión, debe tratar de instrumentar innovadoras estrategias y acciones que le permitan **alcanzar índices más elevados en los cuatro ejes estratégicos** de esta dimensión, para mejorar la calidad de vida a todos sus habitantes, acorde con los objetivos y metas del Milenio.

Gráfico 5.16: Situación de los descriptores de vivienda en San Rafael.

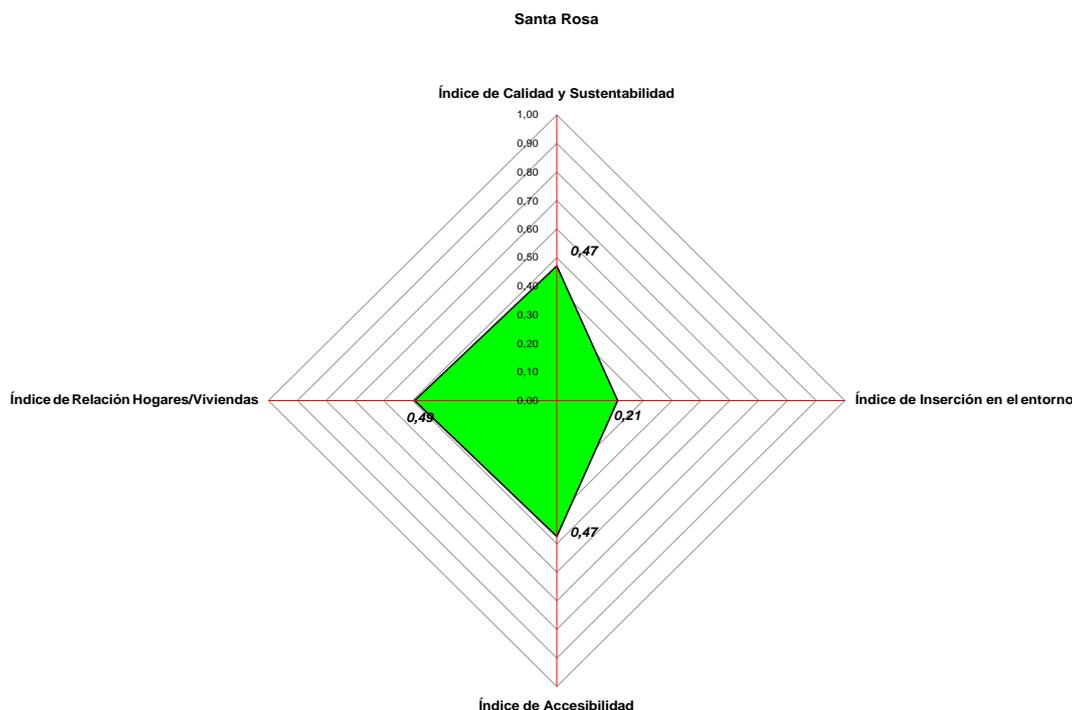


Fuente: Alvarez, Ana A; Perez, Martín A; Alegre, Federico, elaboración propia sobre la base de los resultados de la tabla 5.2. Mendoza, marzo de 2010.

San Rafael es otro de los departamentos cuyos resultados develan un figura equilibrada a simple vista, pero que al detener la mirada en los índices, éstos dan cuenta de una situación **inestable**, valores que apenas superan el 0.50.

La situación descripta nos permite sugerir que la política de vivienda en el Municipio debe ser objeto de algunas **adecuaciones**. Ello dará más posibilidades de dar respuestas a los habitantes y garantizarles a corto, mediano y largo plazo, la instrumentación de estrategias y acciones coherentes y posibles en el marco de su política municipal, acordadas entre todos los grupos sociales de la jurisdicción y los niveles de gobierno local y extralocales.

Gráfico 5.17: Situación de los descriptores de vivienda en Santa Rosa.

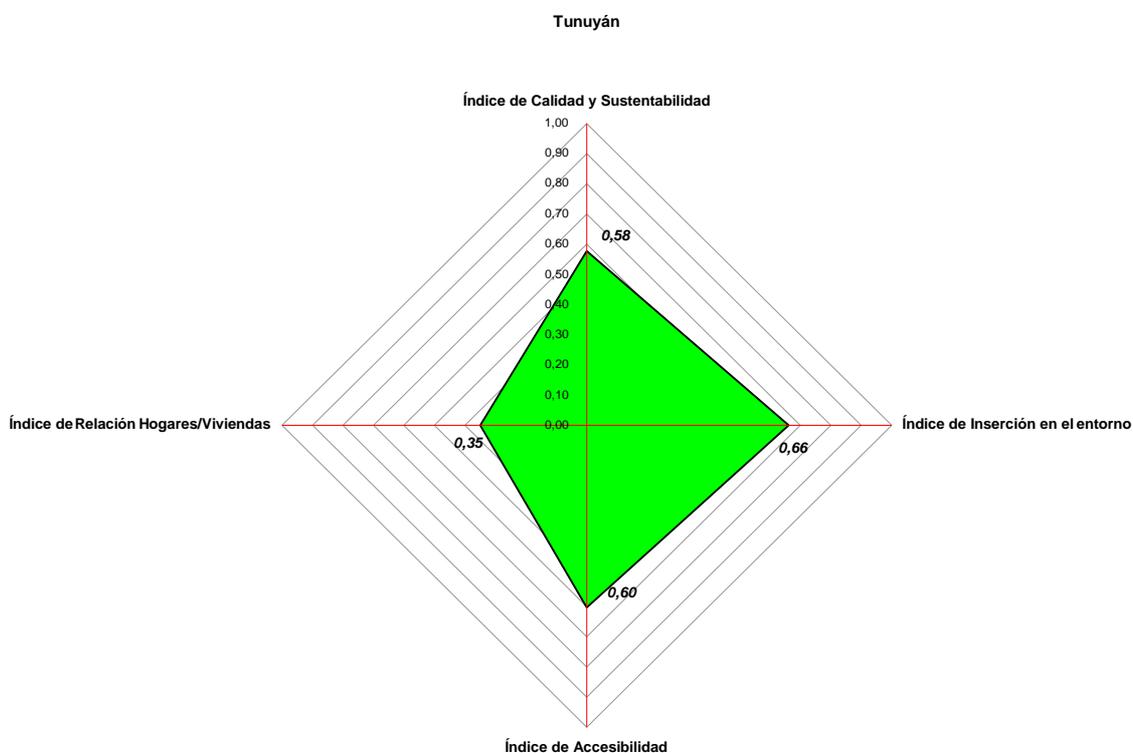


Fuente: Alvarez, Ana A; Perez, Martín A; Alegre, Federico, elaboración propia sobre la base de los resultados de la tabla 2. Mendoza, noviembre de 2009.

El desequilibrio en los índices de cada uno de los cuatro descriptores es lo dominante, por ende, el estado general es **inestabilidad**, siendo el más preocupante el que se refiere a la **inserción en el entorno**, que con un 0.21 ya es **crítico**.

Mayor colaboración y trabajo de todos los habitantes en co-responsabilidad para el mejoramiento de las **condiciones de habitabilidad** deviene una necesidad que demanda **urgentes respuestas**. Las prioridades en materia de vivienda contienen un amplio abanico de requerimientos, en los que la planificación en forma y tiempo, y la gestión asociada, debe impulsar la toma de decisiones y la instrumentación de acciones.

Gráfico 5.18: Situación de los descriptores de vivienda en Tunuyán.

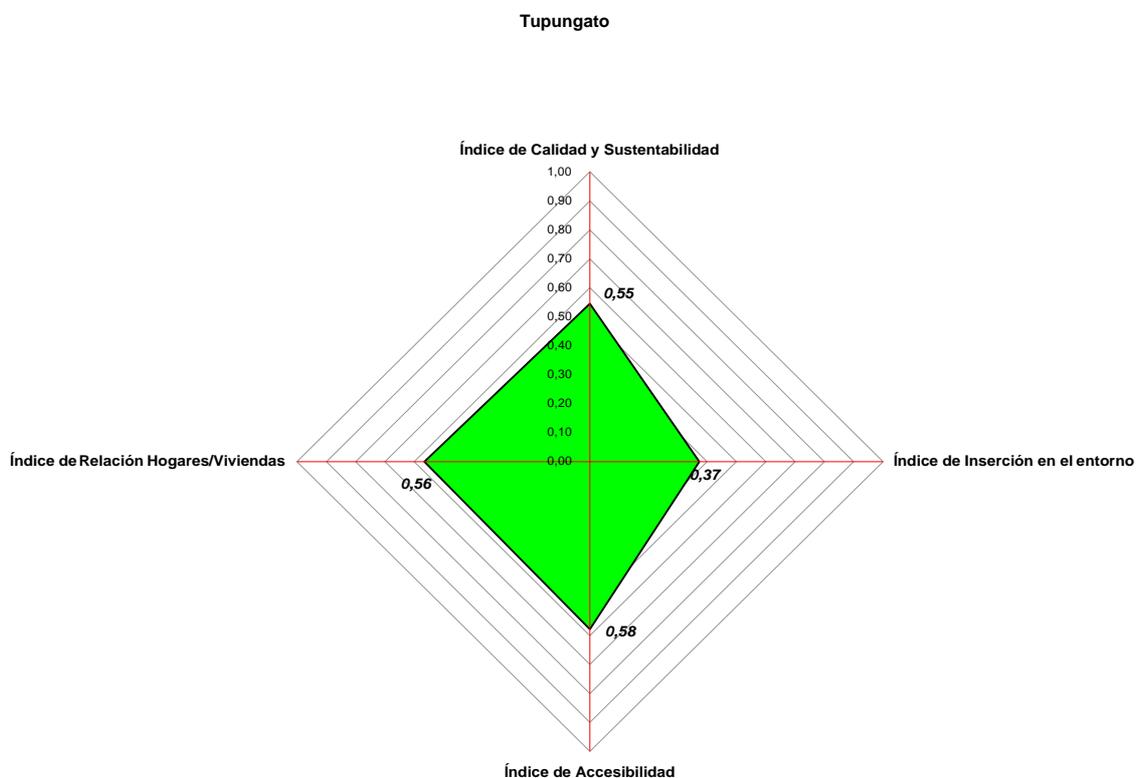


Fuente: Alvarez, Ana A; Perez, Martín A; Alegre, Federico, elaboración propia sobre la base de los resultados de la tabla 5.2. Mendoza, marzo de 2010.

Dominan las asimetrías en la dimensión vivienda. El índice de la relación **Hogares/Viviendas tiene un valor crítico**. **Dos descriptores** detentan estado **inestable**, calidad y sustentabilidad de la vivienda y accesibilidad a servicios y equipamiento comunitarios, y finalmente otro, la **inserción en el entorno es estable**, aunque con un valor bajo.

Se advierte en consecuencia, que el municipio debería **fortalecer más su política de vivienda**, de modo que incluya con mayor eficiencia el desenvolvimiento de **todos sus descriptores**, mediante estrategias y acciones, consensuadas y de colaboración con los ámbitos público y privado presentes en el departamento y fuera de él, para que todos coadyuven a un desarrollo habitacional sostenible.

Gráfico 5.19: Situación de los descriptores de vivienda en Tupungato.



Fuente: Alvarez, Ana A; Perez, Martín A; Alegre, Federico, elaboración propia sobre la base de los resultados de la tabla 5.2. Mendoza, marzo de 2010.

Tupungato registra bajos valores en sus índices, lo cual le da situación de **inestabilidad en tres descriptores y estado crítico** en otro, la inserción en el entorno.

La **política del municipio en vivienda**, sugerimos **debería revisarse** y definir estrategias para el corto, mediano y largo plazo, consensuadas, planificadas y evaluadas en forma permanente, para hacer los ajustes que resultaran pertinentes y oportunos para responder al anhelo de todos, en un marco de responsabilidad tanto desde el ámbito público como desde el privado, de disponer de una vivienda adecuada y una mejor calidad de vida.

Teniendo en cuenta la complejidad e interrelación de todos estos descriptores analizados, sabemos que el derecho a una vivienda adecuada se debe enfocar desde una perspectiva integral de los derechos humanos. Así se lograrían mejores posibilidades para tender al cumplimiento de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Este enfoque incluye el concepto de vivienda digna, el componente del hábitat sustentable, el acceso a servicios de salud, el trabajo y la adecuación cultural de las soluciones habitacionales.

## **Conclusiones**

La situación de la vivienda en la Provincia de Mendoza se encuentra, como en la mayor parte de nuestro país, en situación de déficit. Si bien no se cuenta con estadísticas actualizadas se estima que aproximadamente un 25% de los hogares no posee vivienda propia (Civit E., 2008).

El abordaje de la dimensión vivienda se efectuó a través de descriptores considerados insoslayables en este estudio enmarcado en la política de territorialización y transferencia de la Universidad hacia las políticas públicas y las acciones para la inclusión social de todos los habitantes de la provincia de Mendoza.

Es por ello que la calidad y la sostenibilidad de la vivienda, la inserción en el entorno, la accesibilidad y la relación hogares vivienda se constituyen en ejes estratégicos presentes en las modernas concepciones sobre vivienda y las reglamentaciones que en países de América Latina están vigentes.

El análisis de esta dimensión en los departamentos rurales de Mendoza ha puesto de manifiesto que todos los indicadores seleccionados, si bien en diferente grado, registran déficits que se traducen en situaciones de exclusión.

El índice integrado departamental, en general, registra valores muy bajos, los que dan cuenta de situaciones de colapso en Lavalle (con 69% de población rural) y crítica en Malargüe (21% de población rural).

La mayoría de los departamentos (9) tiene inestabilidad en relación al grado de desempeño de la dimensión vivienda. Pero al respecto debe aclararse que es Santa Rosa (67% de población rural) el que detenta el valor más bajo. Sólo un departamento, Gral. Alvear (30% de población rural) tiene un índice que da cuenta de situación estable en vivienda. Adviértase que los porcentajes corresponden estrictamente a población rural según datos censales de 2001.

En consecuencia, la segregación social y territorial de la pobreza en los departamentos rurales afecta a más de 300.000 personas, y a un 20,7 de las viviendas de la provincia que tienen los doce departamentos rurales, en el año de 2001.

## **Recomendaciones**

La situación analizada de la vivienda en Mendoza permite ofrecer numerosas recomendaciones. Quizás la mayoría de ellas son conocidas por quienes desde hace muchos años se dedican a este tema, pero es pertinente insistir, a pesar de la aplicación de planes y programas nacionales, del esfuerzo provincial y de los municipios, porque no es suficiente.

En la instancia contextual recordar y poner en práctica lo siguiente: los Objetivos del Milenio deben constituir una instancia para promover sinérgicamente la voluntad política y el diálogo con la sociedad civil, resignificar descriptores estratégicos traducidos en escala local y garantizar la sostenibilidad del hábitat y del medio ambiente en general.

## **Recomendaciones para política pública**

### **- Algunos principios generales**

- . Promover una mayor la producción social de la vivienda y del hábitat como estrategias transformadoras centradas en el ser humano, en su dimensión personal y comunitaria.
- . Utilizar todas las instancias legales y concretar más acuerdos de voluntad política para viabilizar el derecho a la vivienda y los derechos conexos, que sintetizamos en el mejoramiento de la calidad de vida.

### **- Propuestas**

- . Ampliar las posibilidades de construcción de viviendas en zonas rurales.
- . Incrementar la instalación y el óptimo funcionamiento de servicios y equipamientos sociales, y continuar mejorando las condiciones de accesibilidad, para estimular la permanencia de los habitantes.
- . Incorporar la dimensión vivienda en todos los proyectos de desarrollo territorial sustentable y sostenible, de la provincia y de los departamentos.
- . Vincular el desarrollo habitacional con el Plan Estratégico de Desarrollo de la Provincia de Mendoza, el Plan de Ordenamiento Territorial Provincial y el Plan Municipal de Ordenamiento Territorial.
- . Actualizar con frecuencia los marcos jurídicos y técnicos que regulan el desarrollo habitacional.

## **Recomendaciones para la formación de recursos humanos desde la UNCuyo**

- . Continuar e incrementar la formación de recursos humanos en la carrera de Técnico Universitario en Teledetección y Sistemas de Información Geográfica, y en las carreras de grado Profesorado de Geografía, Licenciatura en Geografía y Geógrafo Profesional, del Departamento de Geografía de la Facultad de Filosofía y Letras de la UNCuyo.
- . Promover la educación sanitaria para el manejo de los riesgos para la salud presentes en el ambiente interno y externo de la vivienda.
- . Capacitar en la gestión y administración de las acciones vinculadas a la dimensión vivienda.
- . Aumentar la capacitación en la confección de Banco de datos locales, sobre el sistema territorial y su dinámica, incluida la dimensión vivienda, y la actualización permanente de los mismos.
- . Ofrecer más capacitación a técnicos municipales en la elaboración de cartografía digital, incluida la dimensión vivienda.

## **Líneas de investigación sugeridas**

. Es necesario que la UNCuyo contribuya más a la investigación en vivienda a través de equipos interdisciplinarios de profesionales y alumnos, dada la importancia que tiene sobre temas como los siguientes:

. Crecimiento de la población urbana y rural.

. La definición del uso del suelo para desarrollos habitacionales conforme a las condiciones de aptitud del suelo, usos complementarios a la vivienda, parámetros de seguridad frente a riesgos e impactos de desastres ambientales, tecnológicos y antrópicos.

. Conocer la política de vivienda municipal, la gestión y acciones en desarrollo y propuestas.

. Definición de indicadores de sostenibilidad para una vivienda rural saludable de acuerdo con el medio y a las posibilidades presupuestarias de quienes demandan una vivienda.

. Definir pautas metodológicas e instrumentales que permitan medir en el tiempo el incremento en la construcción de conjuntos habitacionales rurales, la calidad y la sostenibilidad de la vivienda rural.

. Investigar sobre las condiciones de vida y del entorno de conjuntos habitacionales rurales, para poder evaluar el estado de las viviendas y el impacto en la salud de los residentes.

. Investigar sobre la equidad social y territorial en la asignación de fondos para la construcción de viviendas en los departamentos de Mendoza.

. Desarrollar Sistemas de Información Estadística y Geográfica.

. Evaluar, definir y proponer a las autoridades correspondientes, en equipo interdisciplinario, conjuntamente con referentes locales y de Municipios, cuáles serían las mejores prácticas de inclusión social desde la dimensión vivienda.

. Analizar la articulación de la vivienda con las normas que regulan el uso del suelo, la oferta de suelo y la viabilidad jurídica y técnica (disponibilidad de servicios públicos, infraestructuras, prevención de riesgos y contingencias). Dado que la vivienda es un factor de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano y Rural.

## **Anexos**

### **Anexo I La situación de la vivienda rural en Mendoza**

A continuación nos pareció muy pertinente transcribir el artículo periodístico de las autoras Laura Montero y Patricia Giménez denominado **“La vivienda, principal carencia de la zona rural”**, Diario Uno Mendoza, 18 de mayo de 2007.

“El porcentaje de habitantes que vive en ranchos o casillas es 2,5 veces más alto en la población rural que en las zonas urbanas. Este es uno de los datos más relevantes

que se desprenden de la primera encuesta provincial que relevó la situación rural de la provincia en comparación con los conglomerados urbanos.

La encuesta, finalizada en octubre del 2006, abarca a 1.300.000 personas, casi el total de la población de Mendoza: 1.600.000, de los cuales 595.148 viven en la zona rural. Es decir que poco más de un tercio de los mendocinos vive en la zona rural.

La desventaja de la población rural respecto de la urbana no sólo se refleja en la situación de las viviendas, sino también en el acceso al agua corriente, a los servicios públicos como hospitales, escuelas o comisarías, a la cobertura de Salud, al empleo y a la educación.

El informe fue presentado ayer por la ministra de Economía, Laura Montero, y la titular de la DEIE, Patricia Giménez, quienes destacaron que es la primera vez que se hace en la provincia una encuesta que permite trazar un diagnóstico de las condiciones de vida de la población rural en comparación con la urbana.

La medición de las condiciones socio-económicas de las zonas rurales es una práctica atípica no sólo en el país sino en América Latina. Tanto que la CEPAL (Comisión Económica para América Latina) está tomando como experiencia el trabajo que se realiza en Mendoza, según destacó Giménez.

La Encuesta de Condiciones de la Vida de los Hogares Rurales fue realizada por primera vez como prueba piloto en el 2003. Posteriormente fue adaptada y revisada en el 2004 y en el 2005. Mientras que en el 2006 se amplió abarcando a los departamentos que tienen zona rural y urbana. Sólo quedaron excluidos de la muestra los departamentos de Capital y Godoy Cruz porque no cuentan con zona rural en ningún punto de sus territorios”.

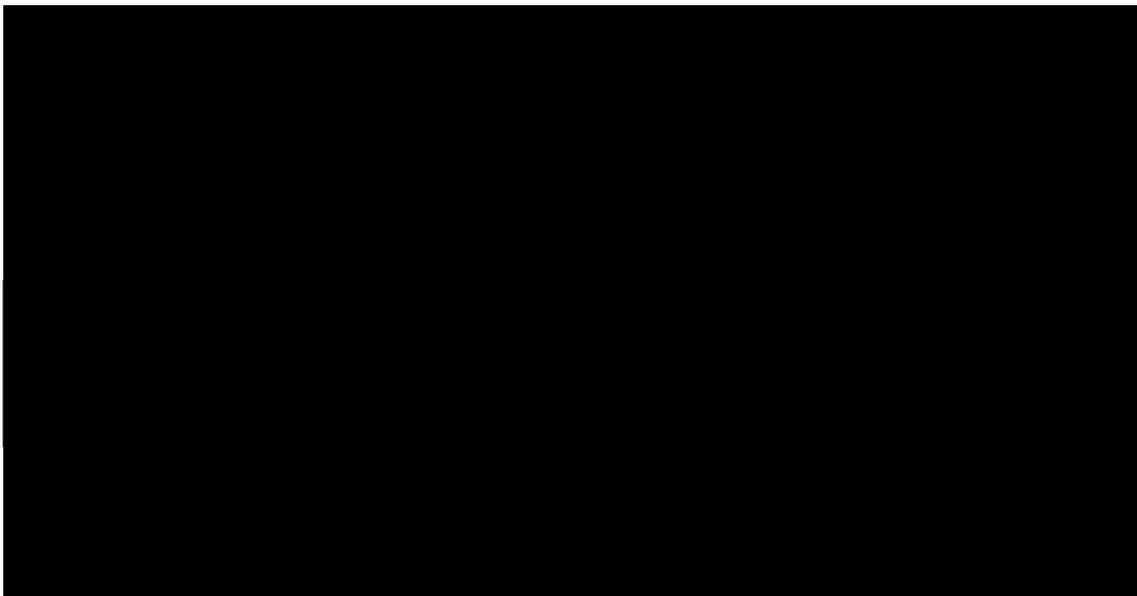
El artículo finaliza destacando “que la recolección de datos sobre las condiciones de vida rural permite trabajar sobre un terreno real para poder elaborar políticas y concretar mejoras para los sectores menos aventajados”.

Aclaración: Dado que la Encuesta de Condiciones de Vida de los Hogares Rurales presenta los datos sólo en porcentajes, el equipo de trabajo estimó pertinente incluir en Anexos la cantidad de hogares, población en hogares, hacinamiento del hogar y jefes de hogares desocupados, por Departamento, según el Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2001.

## **Anexo II Tablas de análisis**

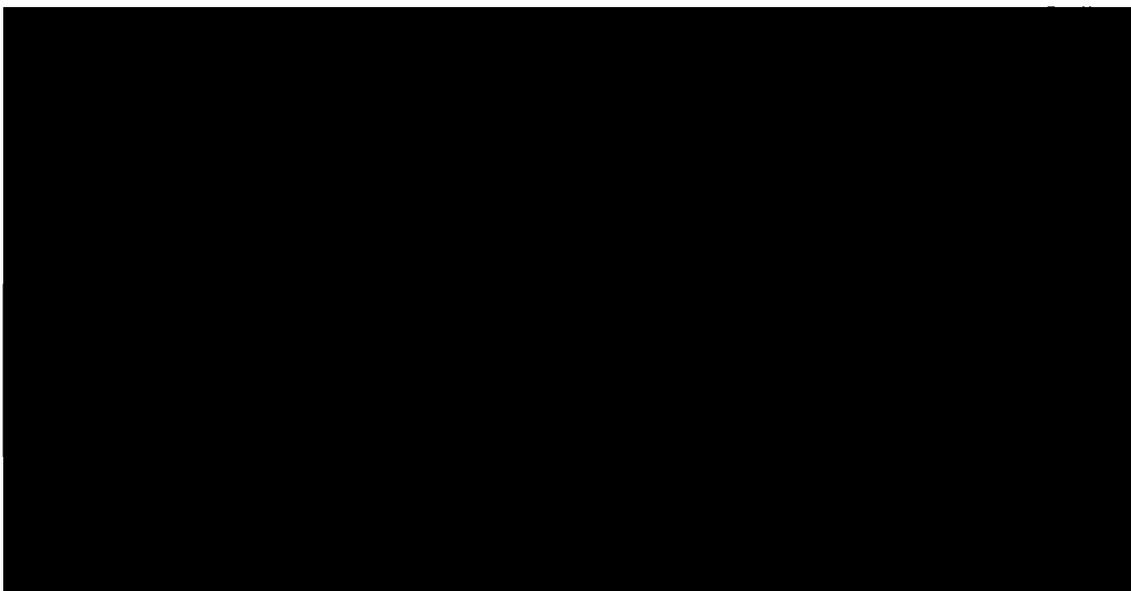
En las tablas siguientes se ve la secuencia de construcción de los indicadores integrados a partir de los datos originarles

Tabla 5. 4: Cálculos para la obtención del índice de calidad y sustentabilidad de la vivienda



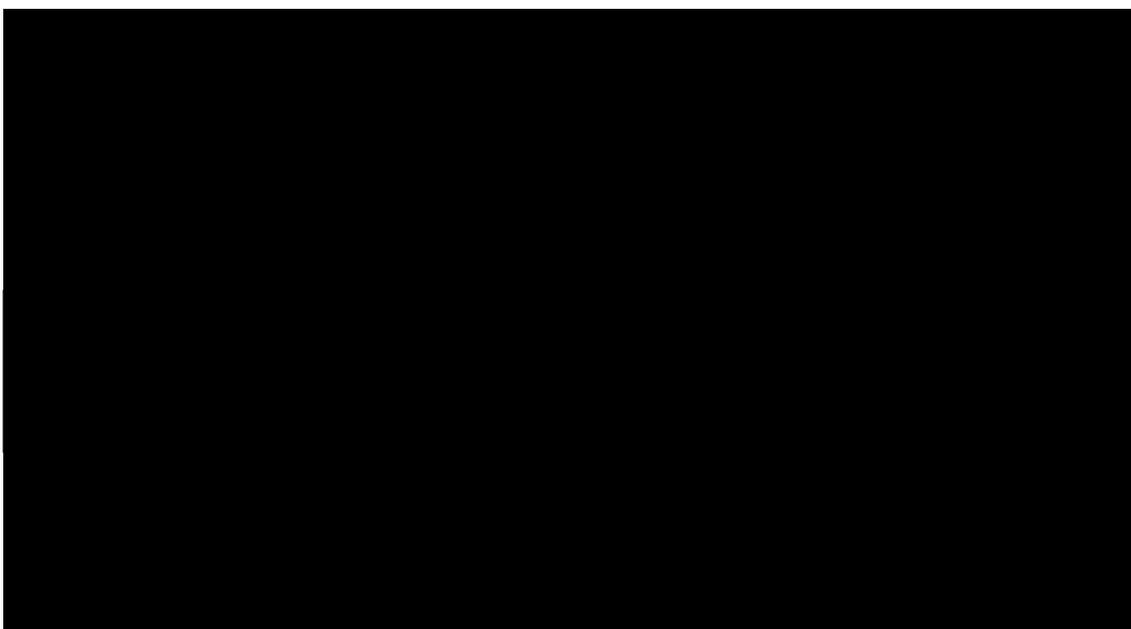
Fuente: Alvarez, Ana; Perez, Martín; Alegre, Federico, elaboración propia sobre la base de la encuesta "Resultados de Estudio de Condiciones de Vida de los Hogares Rurales y Urbanos 2006", DEIE, Mendoza, noviembre 2009.

Tabla 5.5: Cálculos para la obtención del índice de Inserción en el entorno de la vivienda

A large black rectangular box redacting the content of Table 5.5.

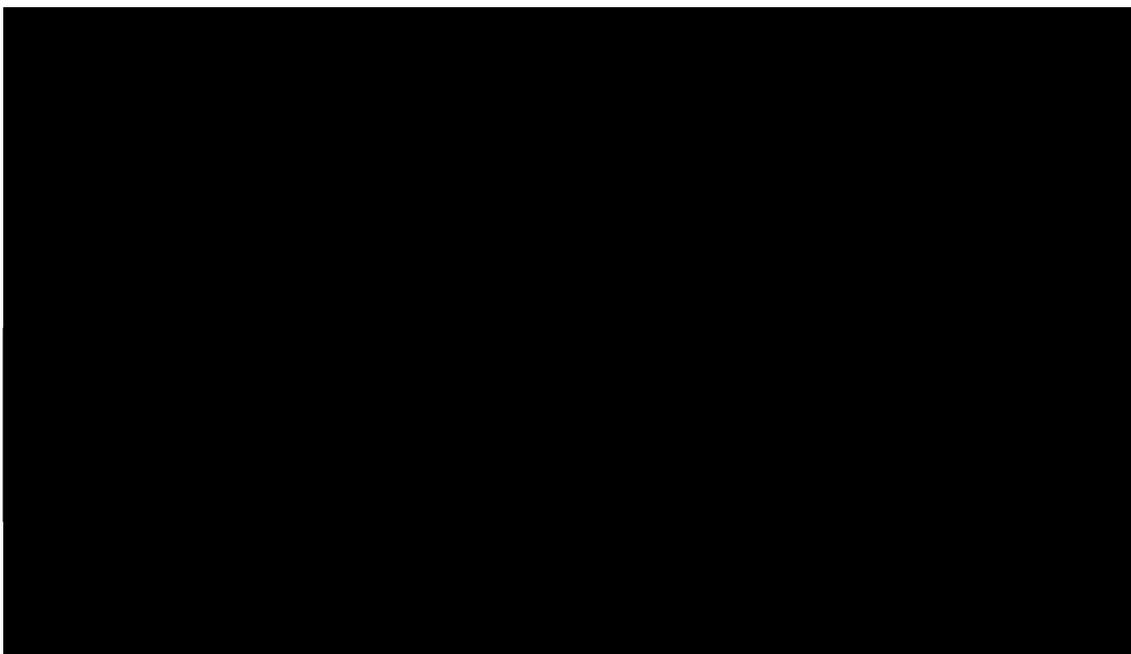
Fuente: Alvarez, Ana; Perez, Martín; Alegre, Federico, elaboración propia sobre la base de la encuesta "Resultados de Estudio de Condiciones de Vida de los Hogares Rurales y Urbanos 2006", DEIE, Mendoza, noviembre 2009.

Tabla 5.6. Cálculos para la obtención del índice de Inserción en el entorno de la vivienda

A large black rectangular box redacting the content of Table 5.6.

Fuente: Alvarez, Ana; Perez, Martín; Alegre, Federico, elaboración propia sobre la base de la encuesta "Resultados de Estudio de Condiciones de Vida de los Hogares Rurales y Urbanos 2006", DEIE, Mendoza, noviembre 2009.

Tabla 5.7. Cálculos para la obtención del índice de Relación hogares viviendas



Fuente: Alvarez, Ana; Perez, Martín; Alegre, Federico, elaboración propia sobre la base de la encuesta "Resultados de Estudio de Condiciones de Vida de los Hogares Rurales y Urbanos 2006", DEIE, Mendoza, noviembre 2009.

## **Bibliografía**

Arriagada Luco, Camilo, La dinámica demográfica y el sector habitacional en América Latina. Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)-División Población, N.U., CEPAL, 2003.

Civit Evans, E., Déficit habitacional en Mendoza. Diario Los Andes, Mendoza, Opinión, 22 de enero de 2008.

Dede, Graciela, El derecho a la vivienda adecuada, Social Watch1 / Instituto del Tercer Mundo (Social Watch es una red internacional de organizaciones de ciudadanos que lucha por la erradicación de la pobreza y sus causas. <http://www.socialwatch.org>).

D.E.I.E, Resultados de Estudios de Condiciones de Vida de los Hogares Rurales y Urbanos 2006, Mendoza.

D.E.I.E, Situación Social 2000-2007. Mendoza, 2008.

Gómez Orea, D., Ordenación del Territorio. Una aproximación desde el medio físico. Instituto Geominero de España, Madrid, ED. Agrícola Española, 1994.

I.N.D.E.C , Censo Nacional de Población y Vivienda 2001, Bs. As.

Kothari, Miloon, "La privatización de los derechos humanos: el impacto de la globalización en el acceso a la vivienda, el agua y el saneamiento". *Informe anual Social Watch 2003*. <http://www.socialwatch.org/>

Lufín Varas, M. y Úbeda, M., Índices subjetivos de accesibilidad a servicios comunales colectivos: la situación de las regiones y comunas de Chile, Antofagasta: Universidad Católica del Norte, 2008.

Navarro Ruiz, Carolina; Ayala C, Luis, La dinámica de la exclusión en vivienda: Una aproximación a partir de hogares de la Unión Europea, Universidad Nacional de Educación a Distancia, Luis Ayala Cañón, Universidad de Castilla La Mancha.

Observatorio de la Deuda Social Argentina, Barómetro de la Deuda Social Argentina. La Deuda Social Argentina 2004-2008. Pontificia Universidad Católica Argentina, Bs. As., Número 5, 2009.

Perez, Martín, Desarrollo Sostenible Rural del departamento de Junín, Mendoza. Tesis de Maestría. Universidad Nacional de Cuyo. Inédito, 2010.

Raya Diez, E., Exclusión social: Indicadores para su estudio y aplicación para el trabajo social. En: Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales Núm. 70, Diciembre, 2007, pp. 155-172.

Schuschny, Andrés; Soto, Humberto, Guía Metodológica. Diseño de indicadores compuestos de desarrollo sostenible, CEPAL, Santiago de Chile, 2009.

Sepúlveda, Sergio, Metodología para estimar el nivel de desarrollo sostenible de territorios. Biograma 2008, Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), San José, Costa Rica, 2008.

## Capítulo 6: Dimensión ECONÓMICA - PRODUCTIVA

Autores Primera Parte: Pablo Frigolé  
Melisa Paris  
Autores Segunda Parte: Florencia Giunta

Facultad de Ciencias Económicas

### Introducción

Antes de comenzar el estudio, es necesario exponer algunas limitaciones del mismo, las cuales están relacionadas con su alcance geográfico y con la disponibilidad de información:

- **Alcance geográfico:** El presente análisis considera no el total de los departamentos de Mendoza, sino los 12 que no pertenecen al Gran Mendoza, es decir: General Alvear, Junín, Lavalle, La Paz, Malargüe, Rivadavia, San Carlos, San Martín, San Rafael, Santa Rosa, Tunuyán y Tupungato. Dado que PBG del Gran Mendoza representa el 59,31% del total provincial, al ser excluido del trabajo comienzan a tomar relevancia, departamentos que de otra forma no la tendrían.
- **Disponibilidad de datos:** La información disponible no es homogénea respecto a su actualización. Por cuestiones de fuerza mayor, todos los análisis relacionados con el PBG de los diferentes departamentos corresponde al 2007 y cuando se observa la evolución en el tiempo del mismo, es para el periodo 2004-2007, ya que en el año 2004 se produjo una modificación en la fuente primaria de información, con lo cual hay diferencias en los valores de la variable producto de este cambio. Así mismo, los datos relevados correspondientes al valor agregado industrial y a la cantidad de establecimientos de igual naturaleza, corresponden al año 2005.

Para facilitar el análisis de la situación económica-productiva de los departamentos de la provincia, se decidió dividir la dimensión Económica en tres descriptores, agrupando a las distintas variables o indicadores de acuerdo con características comunes. Ello se detalla a continuación.

### 1. Descriptor Situación Fiscal

**1.1 Indicador Coparticipación per cápita:** La razón por la que se escogió este indicador para reflejar la situación fiscal de los departamentos, es que permite conocer en qué magnitud es ayudado financieramente cada municipio por la provincia; además de saber cómo responde la provincia al aporte de cada departamento al PBG global. Por último, hace posible la comparación entre los recursos coparticipados a departamentos con diferentes niveles de población, ya que elimina la influencia de la misma. Es un indicador que tiene en cuenta los recursos provinciales en relación con la demanda municipal de fondos. Se considera que su relación con el desarrollo de la provincia es negativa, porque a mayores niveles de coparticipación, mayor es el grado de dependencia que tiene un departamento con la provincia y menor es su autonomía financiera; la principal consecuencia de esto, es que la continuidad de las políticas

públicas destinadas a mejorar el bienestar de la población local dependerá de la recaudación provincial.

**1.2 Indicador Coparticipación que recibe cada uno de los departamentos como porcentaje de los respectivos PBG:** Este índice homogeniza el monto de fondos recibidos por los diferentes departamentos que generalmente tienen distintos niveles de ingreso, en concepto de coparticipación, posibilitando así la comparación entre diferentes niveles de coparticipación total; a diferencia de la coparticipación per cápita considera los ingresos provinciales en relación con la generación de los mismos. Al igual que ocurre con la coparticipación per cápita, la relación es negativa, porque a mayores montos de fondos transferidos, menor es la autonomía financiera del municipio.

Es importante destacar que los datos correspondientes a los recursos coparticipados y a la población de cada municipio están disponibles hasta el año 2009, con lo cual podría actualizarse el índice de coparticipación per cápita hasta esa fecha, pero dado que la información sobre los PBG locales es al 2007, para el diagnóstico de la situación fiscal no son considerados, a efectos de homogeneizar la oportunidad de los indicadores.

En cuanto a los ingresos que se transfieren a las comunas, de acuerdo con la Ley N° 6.396 de la Provincia de Mendoza, éstos provienen de los siguientes impuestos:

- Régimen transitorio de distribución de recursos fiscales entre Nación y provincias;
- Impuesto Inmobiliario;
- Impuesto a los Automotores;
- Impuesto a los Ingresos Brutos;
- Impuesto a los Sellos;
- Regalías petrolíferas, gasíferas y Uraníferas.

**2. Descriptor Sustentabilidad Económica:** Está relacionado con la posibilidad de crecimiento de las economías departamentales y en consecuencia de la provincial, pero a largo plazo. Los indicadores que se eligieron para analizar este punto son:

**2.1 Indicador Dispersión Productiva:** Muestra el grado de independencia de las economías departamentales. Se tiene en cuenta la cantidad de sectores en cada departamento que son necesarios para obtener el 50% del producto bruto departamental. Si el número es menor a 4 se considera que existe cierto grado de dependencia de la economía departamental respecto a determinadas actividades.

**2.2 Indicador PBG despetrolado y sin comercio per cápita:** En lugar del PBG per cápita, se considera el PBG despetrolado y sin comercio, es decir aquel que elimina la influencia de estas dos actividades, ya que ambas están altamente concentradas en pocos departamentos de la provincia, por lo cual su inclusión no es un fiel reflejo de lo que ocurre a lo largo de la misma. Además, en el caso de la actividad petrolera, ocurre que ésta no es sustentable en el largo plazo, ya que éste es un recurso no renovable y salvo que se encuentren nuevos pozos petrolíferos, en un plazo de 15 a 20 años se habrá agotado y no es posible hacer un análisis que tenga en cuenta el desarrollo económico y necesidades de una región a largo plazo en base a un recurso que con el tiempo desaparecerá.

Respecto al comercio, se decidió excluirlo por la alta volatilidad que presenta, especialmente en Argentina, donde se han producido una gran cantidad de cambios estructurales; en conclusión, es una actividad que se desarrolla en el presente,

concentrada en pocos departamentos y motor del crecimiento de los mismos, pero al igual que ocurre en el caso del petróleo, no se puede basar un estudio en una actividad que no se sabe si seguirá existiendo como hoy en el futuro.

La relación con el Desarrollo Integrado Sostenible es positiva, porque a mayores niveles de PBG per cápita despétrolado y sin comercio, mayor es el nivel de ingresos generados por actividades que en principio no desaparecerán con el tiempo o no tendrán cambios estructurales y no están concentradas en determinadas zonas geográficas y sí en otras que no se espera que tengan grandes cambios y están dispersas en la provincia y son, en mayor o menor medida, un reflejo de lo que ocurre en Mendoza.

Al analizar este indicador y sus causas y efectos es necesario recordar la delimitación geográfica que se ha establecido, ya que como consecuencia de excluir las actividades relacionadas con el petróleo y el comercio, adquieren relevancia sectores que de otra forma no la tendrían y si a esto se le agrega que del análisis fue exceptuado el 59% del PBG provincial (el correspondiente al Gran Mendoza), toman importancia municipios que no son los más representativos de la realidad provincial.

### 3. Descriptor Desarrollo Industrial

**3.1 Indicador Cantidad de establecimientos productivos per cápita:** Permite conocer el grado de desarrollo que posee la industria en relación a las etapas del desarrollo social de la comunidad o localidad.

**3.2 Indicador Valor agregado por cantidad de establecimientos productivos:** Permite conocer la potencialidad en la competitividad de la actividad. También posibilita observar la diversificación o atomización que presenta la industria.

Cabe aclarar que por cuestiones de disponibilidad de información, los datos analizados en esta área corresponden al año 2005.

### 4. Índice de Desarrollo Sostenido Integrado. Análisis de los indicadores seleccionados.

Según el análisis de la información obtenida, los departamentos que peor posicionados se encuentran son en primer lugar La Paz, seguido por Lavalle, Malargüe y Santa Rosa, con un Índice de Desarrollo Sostenible Integrado (IDSi) de 0.26, 0.3, 0.34 y 0.35 respectivamente, tres de los cuales corresponden a la región Este de la provincia.

Tabla 6.1: Índice de Desarrollo Sostenible Integrado. Dimensión Económica-productiva.

Departament o	IDS integrado
Gral Alvear	0,68
Junín	0,56
La Paz	0,26
Lavalle	0,30
Malargue	0,34
Rivadavia	0,46
San Carlos	0,41
San Martín	0,71
San Rafael	0,66
Santa Rosa	0,35
Tunuyán	0,57
Tupungato	0,45

Fuente: Frigolé, P.; Paris, M.; Perez, M. sobre la base de los datos obtenidos.

A fin de identificar cuáles son los determinantes de este indicador y así lograr un diagnóstico lo más acertado y cercano a las realidades departamentales, es preciso descomponerlo. Al hacerlo se puede reconocer que en el caso de La Paz las áreas en situación más crítica son la Situación Fiscal y el Desarrollo Industrial, con un  $ID_{Fiscal} = 0.15$  y un  $ID_{Desarrollo\ Industrial} = 0.18$ ; En el caso de la situación fiscal, la débil posición del departamento se debe a que a pesar de que el monto total percibido en concepto de coparticipación asciende a \$10.548.574, siendo además uno de los más bajos de la provincia, el monto per cápita recibido es de \$1.038,35; el más elevado luego de Malargüe.

En el caso de Lavalle, la situación fiscal y la sustentabilidad económica, arrojan valores parecidos a los de Tupungato, departamento que se encuentra en una situación inestable de desarrollo sostenible; es decir que a pesar de tener niveles similares en cuanto a las condiciones fiscales y de sustentabilidad económica, el estado general de la dimensión económica-productiva difiere, como consecuencia de que el área de Desarrollo Industrial, compuesta por la cantidad de establecimientos industriales per cápita y el Valor Agregado de los Establecimientos Industriales por establecimiento de la misma naturaleza, presenta una situación crítica, demostrando los datos obtenidos, que el grado de avance en dicho departamento es nulo. Es decir, que a pesar de que el departamento en su conjunto se encuentra en un estado crítico, los problemas prioritarios están relacionados con la falta de establecimientos industriales y de la actividad industrial, la cual le agregaría un alto nivel de valor agregado a la producción del departamento.

En Malargüe por su parte, el bajo nivel de Desarrollo Sostenible se debe principalmente a la alta dependencia fiscal del bienestar de cada habitante respecto a los recursos transferidos por la provincia: el monto total coparticipado es relativamente elevado si se considera el tamaño de la población, pero deja de serlo al medirse respecto del aporte del departamento al PBG provincial. Está relacionado además con su deficiente desarrollo industrial, presentando el mínimo nivel en la provincia, luego de Lavalle, donde, como ya se mencionó, dicha actividad es nula.

En Santa Rosa, la situación no difiere mucho de lo que ocurre en los restantes departamentos del Este mendocino que se encuentran en una situación crítica de desarrollo: el estado del departamento en lo que a la Dimensión Económica se refiere, se debe al escaso progreso en la promoción de la sustentabilidad económica y del desarrollo Industrial.

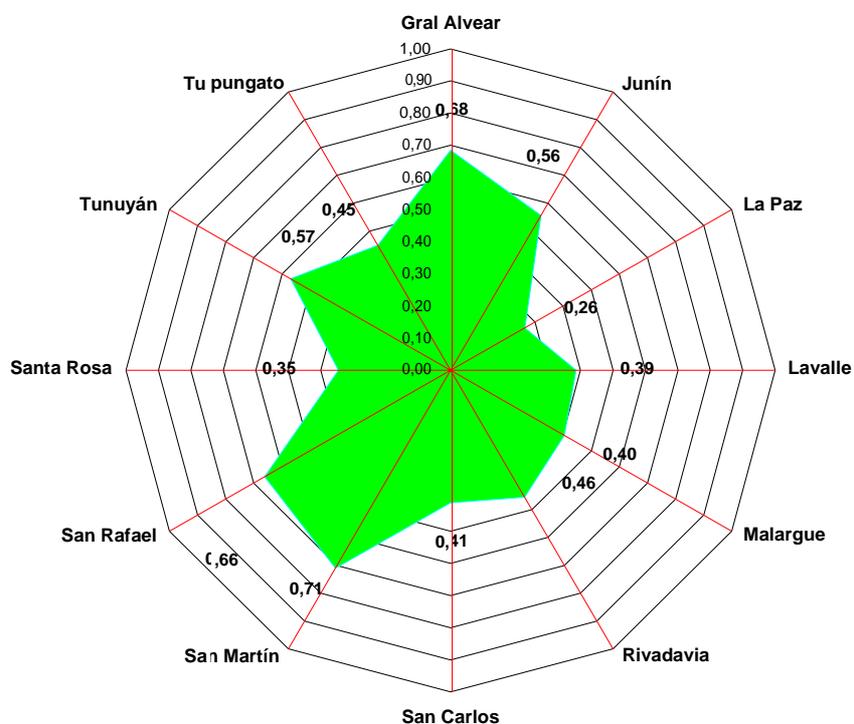
Mayor información se presenta en la descripción del estado de desarrollo de cada uno de los departamentos.

Tabla 6.2: Índice de Desarrollo Sostenible Integrado. Dimensión Económica-productiva. Composición.

	Descriptor Fiscal	Sustentabilidad Económica	Desarrollo Industrial	IDS integrado
Gral Alvear	0,55	0,71	0,79	0,68
Junín	0,57	0,46	0,64	0,56
La Paz	0,15	0,46	0,18	0,26
Lavalle	0,53	0,36	0,00	0,30
Malargue	0,32	0,53	0,18	0,34
Rivadavia	0,62	0,22	0,53	0,46
San Carlos	0,57	0,26	0,40	0,41
San Martín	0,62	0,70	0,81	0,71
San Rafael	0,61	0,66	0,71	0,66
Santa Rosa	0,44	0,36	0,24	0,35
Tunuyán	0,56	0,67	0,48	0,57
Tupungato	0,58	0,30	0,47	0,45

Fuente: Frigolé, P.; Paris, M.; Perez, M. sobre la base de los datos obtenidos.

Gráfico 6.1: Índice de Desarrollo Sostenible Integrado. Dimensión Económica-productiva.



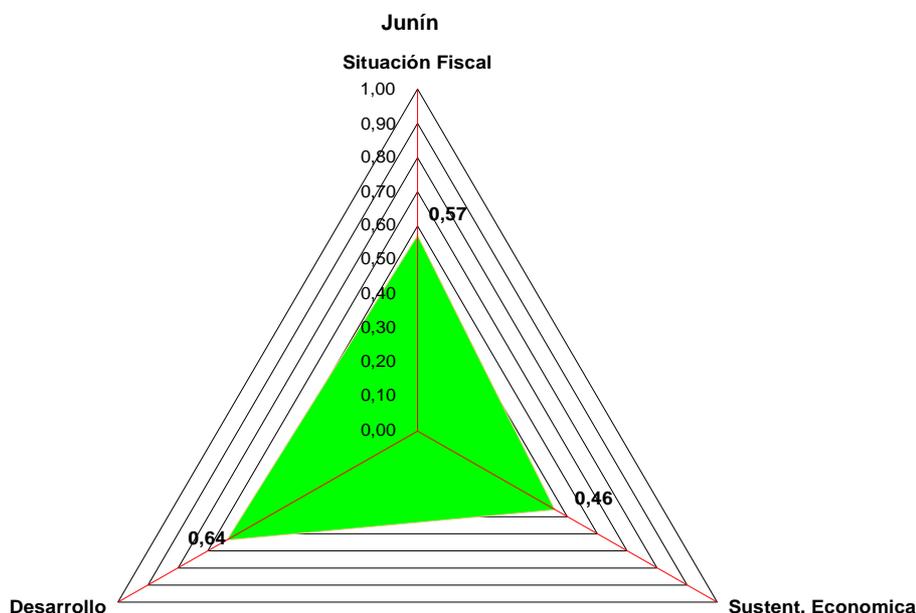
## 5. Informes departamentales. Región Este

### 5.1 Junín

En la Región Este de la provincia, se encuentra en una situación intermedia. Está en una posición media respecto de lo que ocurre en la provincia en lo que a dimensión económica-productiva se trata.

Departamento	Situación Fiscal	Sustentabilidad Económica	Desarrollo Industrial	IDS Integrado
Junín	0.57	0.46	0.64	0.56

Gráficamente:



**5.11 Descriptor Situación Fiscal.** A pesar de ser uno de los departamentos que menor cantidad de fondos recibe en concepto de coparticipación, cuando se considera este valor en relación a la población del departamento y del PBG local, los valores son \$361 y 0.05, respectivamente. En el primer caso, el cuantía se encuentra por debajo de la media provincial, lo cual aumenta su autonomía financiera respecto a lo que ocurre en las distintas unidades de estudio; y en el segundo es superior, lo cual al contrario que ocurría recién, se la resta. Considerando ambas situaciones, el escenario fiscal en el que está inserto y se desenvuelve Junín es apenas mejor a lo que ocurre en la provincia en su conjunto. La situación de Junín en relación a los demás departamentos se puede observar en las tablas XXXIV y XXXVII y los gráficos XXXV y XXXVI del Anexo Económico del CD.

**5.12 Descriptor Sustentabilidad económica.** Es el peor escenario que afronta este departamento. Su economía se basa en sólo 2 sectores: el agropecuario: 37.65% y el de los servicios sociales, comunales y personales: 21.37%. Al excluir del estudio el petróleo y el comercio, la situación local no varía considerablemente, ya que no hay actividad minera y el comercio representa apenas el 4,73% del PBG departamental. El problema que se presenta en esta comuna, no es por la influencia de estas actividades, sino porque aún incluyéndolas, el producto local sigue siendo inferior al de la mayoría de los restantes departamentos excluida la influencia del petróleo y del comercio. La información relacionada se encuentra en las tabla XXXIX y el gráfico XXXIX del Anexo Económico del CD.

**5.13 Descriptor Desarrollo Industrial.** La situación de Junín es parecida a lo que sucede en los demás departamentos, como puede verse en las tablas XL y XLI los gráficos XLI y XLII del Anexo Económico en del CD. Existen aquí 3

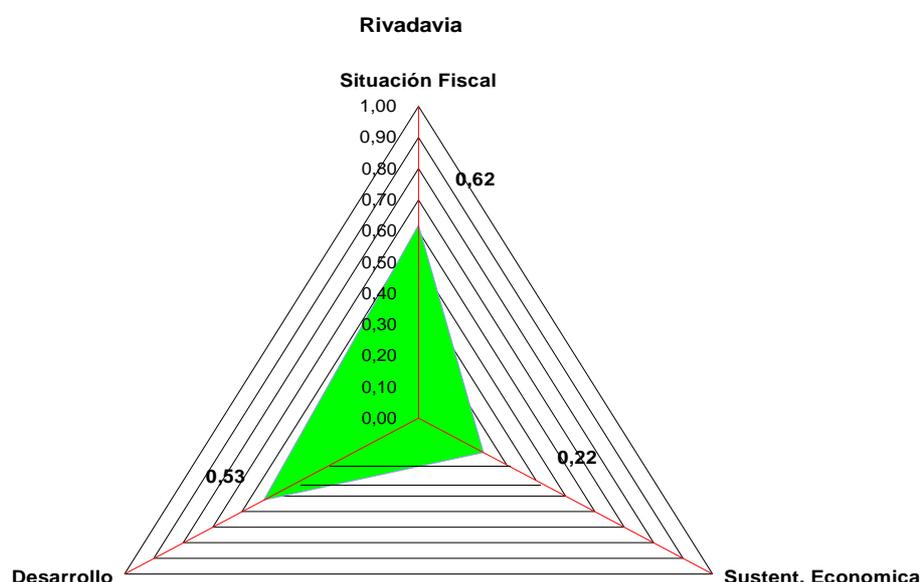
establecimientos industriales cada 1000 personas y el valor agragado industrial por establecimiento de igual naturaleza es de \$69.48.

## 5.2 Rivadavia

En Rivadavia la situación económica-productiva no dista considerablemente de lo que ocurre en el resto de la provincia, pese a tener una situación fiscal y un desarrollo industrial por encima del promedio provincial; esto se debe a que el ingreso departamental no está basado en actividades sustentables a largo plazo.

Departamento	Situación Fiscal	Sustentabilidad Económica	Desarrollo Industrial	IDS Integrado
Rivadavia	0.62	0.22	0.53	0.46

Gráficamente:



**5.2.1 Descriptor Situación Fiscal.** Como se puede observar en el gráfico XXXIV del Anexo Económico del CD, Rivadavia es uno de los departamentos que menor nivel de fondos en concepto de coparticipación recibe; esta situación no se ve modificada cuando en su lugar se analiza la coparticipación per cápita y la coparticipación como porcentaje del PBG local. Esto permite que el progreso del departamento sea en base a recursos propios permitiendo una mejor planificación y ejecución de políticas. El monto de recursos coparticipados per cápita es en 2007 de \$349 y el monto total representa el 0.03% del PBG local. La situación respecto a lo que ocurre en el resto de la provincia, puede observarse en las tablas XXXVI y XXXVII y los gráficos XXXV y XXXVI del Anexo Económico en el CD.

**5.2.2 Descriptor Sustentabilidad Económica.** La crítica situación en la que se encuentra el departamento, se debe a que el 64% del PBG local es explicado por la actividad minera y el comercio, por lo que al excluirlas del análisis, el PBG per cápita varía considerablemente, pasando de \$23.650 a \$8.620. Además el 53% del PBG es generado en el sector de la minería, lo cual muestra, como se adelantó, un altísimo grado de concentración económica. En las tablas XXXVIII y XXXIX los gráficos

XXXVII y los gráficos XXXVIII a XL del Anexo Económico del CD se encuentran los datos relacionados con este indicador.

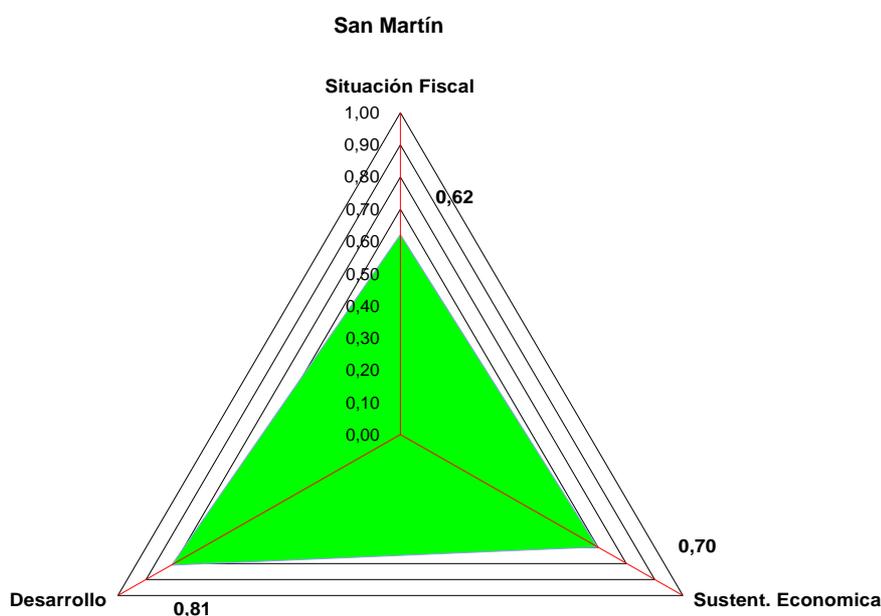
**5.2.3 Descriptor Desarrollo Industrial.** El progreso industrial del departamento se encuentra en la media provincial. El valor agregado industrial por establecimiento de la misma naturaleza, es en 2005 de \$85,68 y existen 0.002 establecimientos industriales per cápita. La situación respecto a este departamento y lo que ocurre en el resto de la provincia, se observa en las tablas XL y XLI y los gráficos XLI y XLII del Anexo Económico del CD.

### 5.3 San Martín

En contraposición con lo que ocurre en el resto del este departamental, San Martín es el departamento que mejor posicionado se encuentra, presentando un estado de desarrollo estable; más allá de que todos los descriptores están bien posicionados respecto al resto de las provincias, el que impulsa la aceptable condición del departamento es su desarrollo industrial, lo cual representa una sorpresa si se tiene en cuenta que los restantes departamentos de la Región Este, excluyendo a Rivadavia, se encuentran en situaciones críticas.

Departamento	Situación Fiscal	Sustentabilidad Económica	Desarrollo Industrial	IDS Integrado
San Martín	0.62	0.7	0.81	0.71

Gráficamente:



**5.3.1 Descriptor Situación Fiscal.** Como puede observarse en la tabla XXXV y el gráfico XXXIV San Martín luego de San Rafael y Malargue, es uno de los departamentos que mayor cantidad de recursos en concepto de coparticipación

recibe; pese a esto, los niveles de coparticipación per cápita y como porcentaje del PBG del departamento, presentan niveles inferiores a la media provincial y además se encuentran en el extremo inferior del ranking provincial. Esto permite que su situación fiscal, pese a lo que se pudiera suponer, sea relativamente favorable, ya que la planificación y ejecución de políticas públicas no tiene una gran dependencia respecto fondos sobre los que no se tiene autonomía. Nuevamente la información relacionada se encuentra en las tablas XXXVI y XXXVII y los gráficos XXXV y XXXVI del Anexo Económico en del CD

**5.3.2 Descriptor Sustentabilidad Económica.** San Martín es uno de los departamentos con mayor dispersión productiva, explicándose el 50% de su ingreso total en la actividad Agropecuaria, la Manufacturera y la de los Servicios Sociales, Comunes y Personales, lo cual es de gran importancia en una provincia donde hay departamentos cuyo ingreso se puede justificar en un sólo sector económico. Respecto al PBG per cápita despetrolado y sin comercio, tal como muestran la tabla XXXVIII y el gráfico XXXVII del Anexo Económico en del CD, presenta niveles similares a los del resto del este mendocino, arrojando el análisis un índice de 0.4.

**5.3.3 Descriptor Desarrollo Industrial:** Como puede verse en la tabla XL, en lo relativo a este punto, es el departamento con mejor índice, con un valor agregado por establecimiento industrial de \$393.21 y posee además 0.03<sup>26</sup> establecimientos industriales per cápita, ocupando así el segundo lugar. Este muestra los mayores incentivos dentro de la provincia para desarrollar actividades que aportan un alto valor agregado a la economía departamental.

## 6. Informes departamentales. Región Noreste

### 6.1 Lavalle

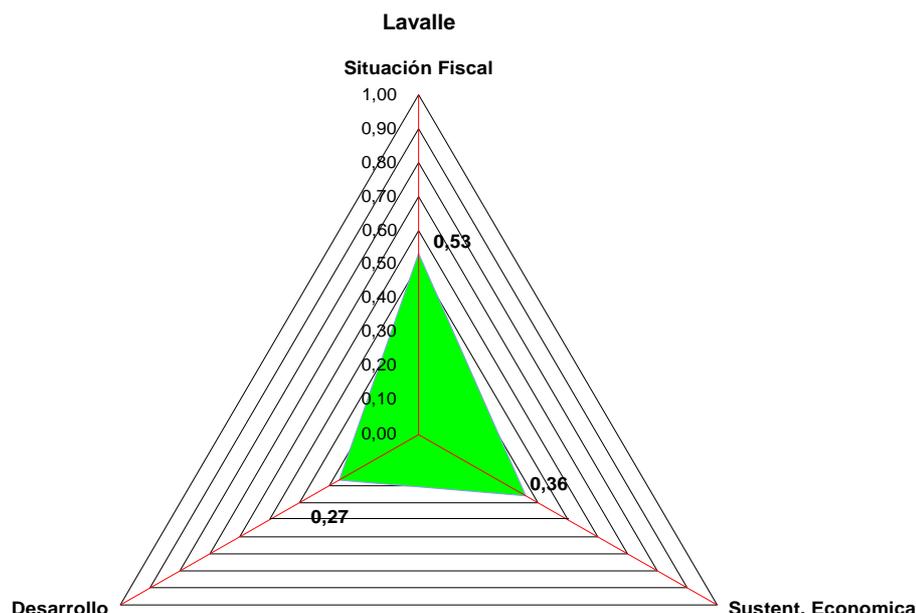
Como ya fue mencionado en la introducción, Lavalle es después de La Paz el departamento mendocino en peores condiciones, por lo menos en lo que respecta a los valores de la dimensión económica-productiva. Esta situación no puede atribuirse a una sola causa, sino que es consecuencia de múltiples realidades. No presenta índices favorables en ninguna de los descriptores seleccionados para el análisis, muy por el contrario, como se puede observar en la siguiente tabla, la mejor de las situaciones se encuentra en un estado inestable de desarrollo<sup>27</sup>.

Departamento	Situación Fiscal	Sustentabilidad Económica	Desarrollo Industrial	IDS Integrado
Lavalle	0,53	0.36	0.00	0.30

Gráficamente:

<sup>26</sup> La información que respalda estas conclusiones se encuentra en las tablas XL y XLI del Anexo Económico en el CD.

<sup>27</sup> Son indicadores elaborados en relación a la situación de la provincia.



**6.1.1 Descriptor Situación Fiscal.** Es el factor que mejor posición presenta, pero aún así no es en una situación deseable en la que se encuentra. Las causas de esta condición son como se observa en los gráficos XXXV y XXXVI del Anexo Económico del CD que si bien a lo largo del periodo 1997-2009, fue uno de los departamentos que menos fondos por coparticipación recibía, entre 2001 y 2007 y particularmente 2007, tanto la coparticipación per cápita como la coparticipación en relación a su PBG estuvieron en niveles similares a los del resto de la provincia. Es por esta razón que la situación del departamento en lo que se refiere a la posición fiscal, se encuentra en la media del indicador.

**6.1.2 Descriptor Sustentabilidad Económica.** Las causas de la crítica posición en que se encuentra el índice es que la economía del departamento se centra en sólo una actividad productiva, lo cual indica una fuerte dependencia respecto a un solo sector, que además está sujeto a los fenómenos climáticos: el 59.35% es explicado por la actividad agropecuaria.

El otro punto a tener en cuenta es el PBG departamental una vez retirada la influencia de la actividad petrolera y el comercio; este indicador se encuentra entre los niveles más altos de la provincia, siendo el mismo de 0,66, con lo cual su economía no depende, en relación al resto de la provincia, fuertemente de una actividad que en largo plazo va a desaparecer o que puede sufrir importantes variaciones.

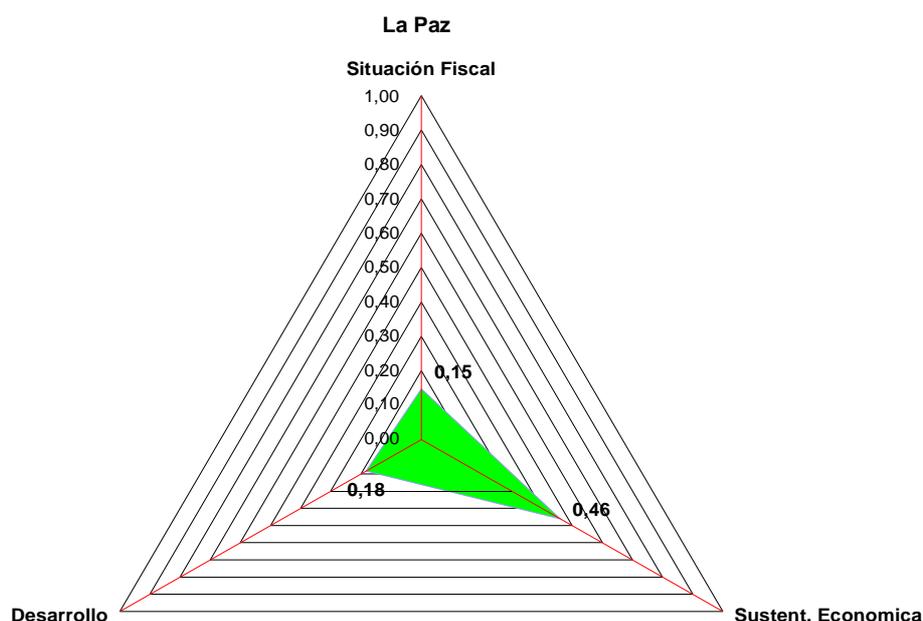
**6.1.3 Descriptor Desarrollo Industrial.** Es la rama de análisis en peor situación, presentando un estado de desarrollo colapsado. Lavalle casi no tiene impulso industrial. Tal como se observa en los gráficos XLI y XLII el Valor Agregado por establecimiento industrial es de \$0.02 y la cantidad de establecimientos industriales per cápita es 0.001, es decir casi nulos. Esto indica un pobre incentivo a una actividad económica que le agregaría un substancial valor a la cadena de producción y significaría un importante impulso para la economía.

## 6.2 La Paz

La situación en La Paz no varía de lo que ocurre en casi todo el Este mendocino, por el contrario, este departamento es el exponente de la región. Los valores correspondientes a las áreas analizadas, son las que a continuación se presentan:

Departamento	Situación Fiscal	Sustentabilidad Económica	Desarrollo Industrial	IDS Integrado
La Paz	0.15	0.46	0.18	0.26

Gráficamente:



Más allá de presentar un IDS Integrado similar al de Lavalle, la situación en La Paz dista de lo que ocurre en el anterior caso. En este departamento el estado crítico se debe principalmente a la deficiente situación fiscal y del escaso desarrollo industrial que se tiene al departamento. La sustentabilidad económica por su parte, no presenta condiciones óptimas ni mucho menos, pero es la que en mejor situación se encuentra.

**6.2.1 Descriptor Situación Fiscal.** Las causas de esta condición son como se observa en los gráficos siguientes, que si bien a lo largo del periodo 1997-2009, fue uno de los departamentos que menos fondos por coparticipación recibía, entre 2001 y 2007 y particularmente 2007, tanto la coparticipación per cápita como la coparticipación en relación a su PBG estuvieron en niveles superiores a los del resto de la provincia; es decir que la comuna recibe por cada habitante más que la mayoría de los departamentos, con lo cual el bienestar de la población tiene una mayor dependencia de recursos no administrados por el gobierno municipal en un principio y sobre los que no tiene un control aceptable. Si consideramos la coparticipación en función del PBG local, ésta representa el 25% del mismo y el monto de fondos recibidos por persona es de \$1.038, el mayor monto luego de Malargüe.

**6.2.2 Descriptor Sustentabilidad Económica.** Las causas de la crítica posición en que se encuentra este índice es que la economía del departamento se centra en

dos actividades productivas; el 54% del ingreso comunal depende de la actividad Agropecuaria y de los Servicios Sociales, Comunales y Personales, es decir, de una rama sujeta a los fenómenos climáticos y de la administración pública.

El otro punto a tener en cuenta es el PBG departamental per cápita una vez retirada la influencia de la actividad petrolera y el comercio; este indicador se encuentra en la media de la provincia, siendo el mismo de 0,33. La actividad minera no está desarrollada y el comercio representa el 2% de su PBG.

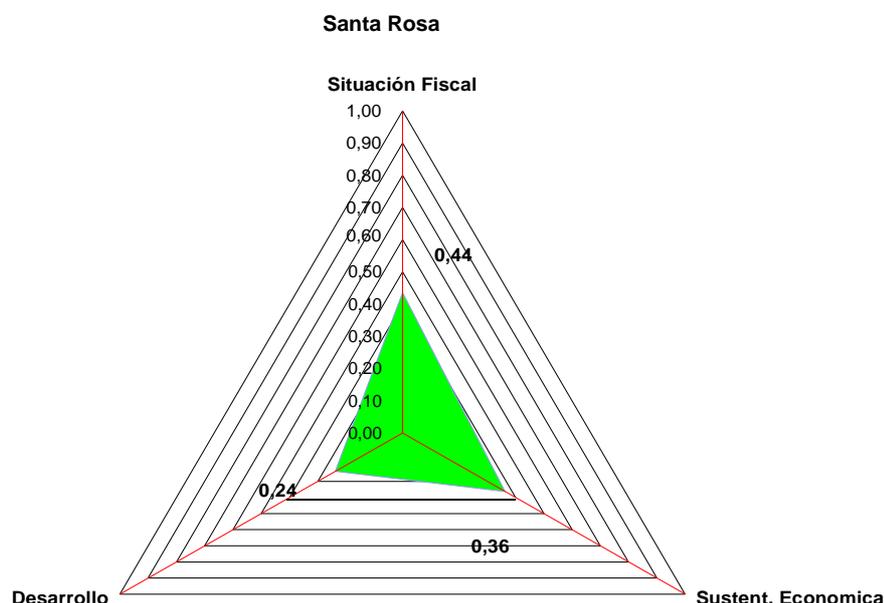
**6.2.3 Descriptor Desarrollo Industrial.** Es la rama de análisis en peor situación, presentando un estado de desarrollo colapsado. La Paz casi no tiene impulso industrial. Tal como se observa en los gráficos XLI y XLII del mismo anexo, el Valor Agregado por establecimiento industrial es de \$0.22 y la cantidad de establecimiento industriales per cápita es 0.01, casi nulos, lo cual indica el pobre incentivo a una actividad económica que le agregaría un substancial valor a la cadena de producción y significaría un importante impulso para la economía.

### 6.3 Santa Rosa

La situación de Santa Rosa es similar a la del resto de los departamentos del Este de Mendoza, exseptuando Rivadavia y San Martín, el cual como se vio, es el que en mejor situación se encuentra, no solo en dicha región, sino en la provincia.

Departamento	Situación Fiscal	Sustentabilidad Económica	Desarrollo Industrial	IDS Integrado
Santa Rosa	0.44	0.36	0.24	0.35

Gráficamente:



**6.3.1 Descriptor Situación fiscal.** si bien evidencia una situación inestable y de progreso deficiente, es el área que mejores resultados muestra a la hora del análisis de la situación del departamento, con un índice de tan solo 0.44. La raíz de esto se haya en que, como puede observarse en los gráficos XXXIV, XXXV y XXXVI del Anexo Económico en el cd en el cd, si bien es uno de los departamentos que menor

monto por coparticipación recibe, los datos que se utilizan para el cálculo del indicador, son la coparticipación per cápita y la coparticipación como porcentaje del PBG y en estos casos, los fondos recibidos por estos municipios están por encima del promedio provincial, con lo cual tiene menos posibilidades que el resto de la provincia de realizar una planificación de largo plazo y ejecutar políticas a tal efecto, ya que no dispone de la suficiente autonomía financiera para hacerlo. La coparticipación representa el 10% del PBG local y la comun reciba \$470 por habitante.

**6.3.2 Descriptor Sustentabilidad Económica.** como ya se explicó, este indicador está relacionado con la dispersión productiva del departamento y el PBG per cápita despetrolado y sin comercio. Santa Rosa no tiene actividad minera y el peso del sector del comercio es casi nulo, representando apenas el 5.65% del PBG del departamento, con lo cual el principal problema que le afecta a este indicador sería que casi el 53% de su ingreso se origina en la actividad agropecuaria, lo cual implica una importante concentración de la economía en un solo sector. Pero es necesaria además considerar que más allá de esto, el PBG de Santa Rosa representa apenas el 0.66% del departamental, con lo cual más allá de que no se vea afectado por retirar la influencia del petróleo y del comercio, el escenario de partida para analizar el grado de sustentabilidad económica es el más desfavorico de todos; pero al considerar el PBG per cápita, la situación se revierte, dado que este departamento es el que con 17.000 habitantes, es luego de La Paz el que menor población alberga.

**6.3.3 Descriptor Desarrollo Industrial.** Todos los indicadores se encuentran en condiciones deficientes, pero en el caso de este departamento, la situación más crítica está relacionada con el escaso desarrollo industrial, lo cual se evidencia en que Santa Rosa posee 0.001 establecimientos industriales per cápita y un valor agregado industrial por establecimiento de la misma naturaleza de \$0.9. La situación respecto a este departamento y lo que ocurre en el resto de la provincia, se observa en los gráficos XLI y XLII del mismo anexo.

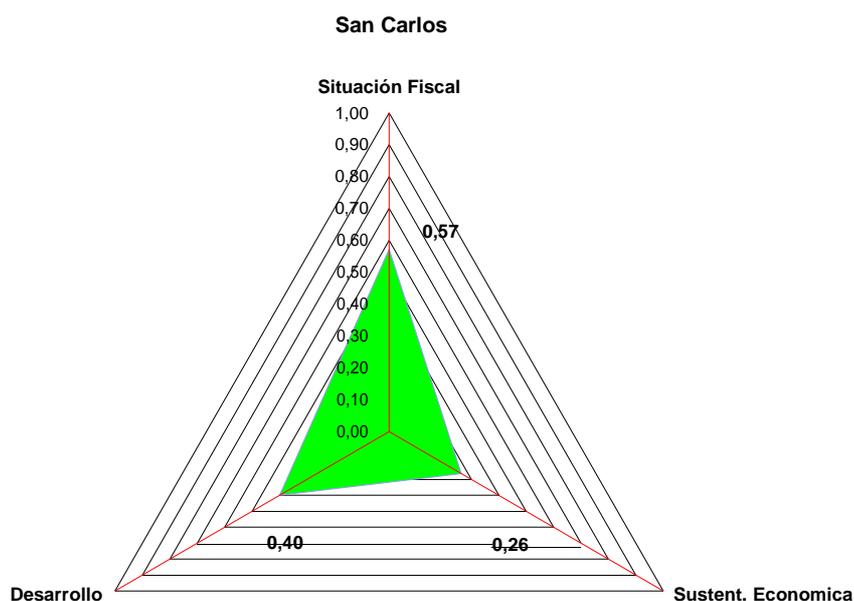
## 7. Informes departamentales. Valle de Uco

### 7.1 San Carlos

A pesar del inestable estado del indicador, en lo que concierne a la situación económica-productiva la situación local está por encima de la media provincial, donde el grado de progreso evidenciado, en términos del biograma, es de 0.48. El principal motor de impulso para el mismo es la situación fiscal.

Departamento	Situación Fiscal	Sustentabilidad Económica	Desarrollo Industrial	IDS Integrado
San Carlos	0.57	0.26	0.4	0.41

Gráficamente:



**7.1.1 Descriptor Situación Fiscal.** Tal como se observa en la tabla XXXV y el gráfico XXXIV del Anexo Económico en el CD, el nivel de fondos recibidos en concepto de coparticipación no difieren mucho de lo que ocurre en el resto de la provincia, pero al tener en cuenta la coparticipación per cápita, tal como muestran las tabla XXXVI y el gráfico XXXVI del mismo, es uno los departamentos que más recursos recibe, siendo el monto de \$556 y la media provincial de \$490. Al considerar la coparticipación en relación al PBG local, sigue siendo uno de los departamentos con menor autonomía financiera aunque es inferior a la media provincial, lo cual implica que hay departamentos que reciben muchos fondos, pero que estos fondos están concentrados en unas pocas regiones; esta información se puede corroborar en la tabla XXXVI y el gráfico XXXV del mismo anexo.

**7.1.2 Descriptor Sustentabilidad Económica.** El crítico estado en el que se encuentra el departamento en lo que al crecimiento a largo plazo concierne, se debe a que el 72% del ingreso local se originan en la actividad minera, lo cual implica dos grandes problemas que se evidencian en su índice de sustentabilidad económica. Muestra una alta concentración de la economía en una sola actividad, la cual es además no sostenible en el tiempo. El PBG per cápita que es en 2007 de \$34.930 y cuando se excluye el comercio y principalmente el petróleo disminuye a \$9.430, es decir, a niveles similares de los del resto de la provincia<sup>28</sup>.

**7.1.3 Descriptor Desarrollo Industrial.** Como se puede apreciar en las tablas XL y XLI y los gráficos XLI y XLII del mismo anexo, el progreso local relativo en este descriptor se encuentra por debajo del promedio provincial, y es además, uno de los departamentos que menor grado de desarrollo industrial presenta. El valor agregado industrial por establecimiento de igual naturaleza, es en San Carlos de \$24.18 y hay 0.002 de tales establecimientos por habitante.

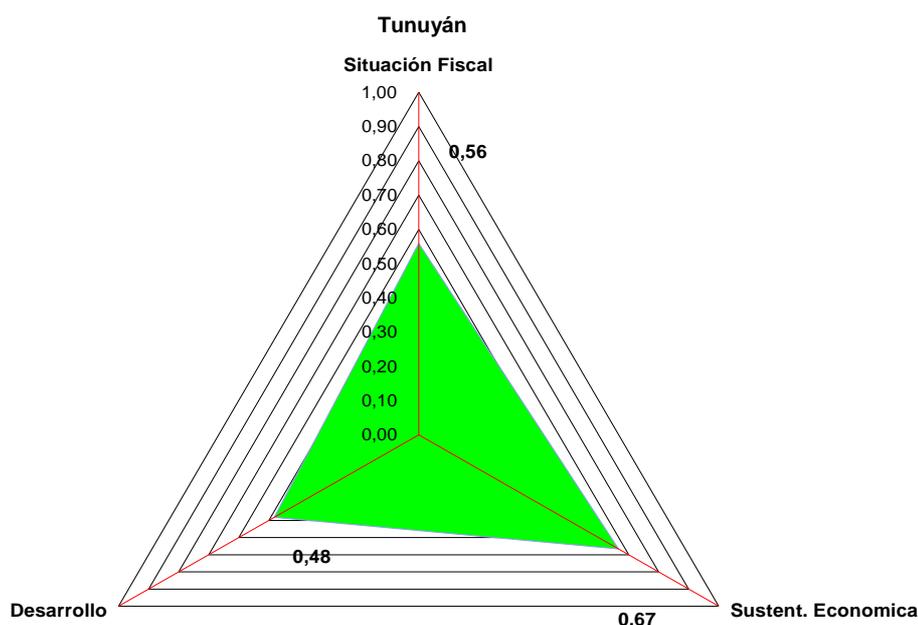
## 7.2 Tunuyán

<sup>28</sup> Los datos correspondientes a este departamento y los del resto de la provincia, se encuentran en el Anexo Económico del CD.

El indicador integrado de este departamento en lo que a la situación económica-productiva respecta está por encima del promedio, el cual hay que recordar que es de 0.48 y en este caso en particular, es de 0.57 como se puede observar en la tabla siguiente.

Departamento	Situación Fiscal	Sustentabilidad Económica	Desarrollo Industrial	IDS Integrado
Tunuyán	0.56	0.67	0.48	0.57

Gráficamente



**7.2.1 Descriptor Situación Fiscal.** Tal como se muestran la tabla XXXV y el gráfico XXXIV del Anexo Económico en el CD, el monto total de recursos coparticipados por la provincia a este departamento ha sido desde 1997 similar a lo recibido por los demás departamentos mendocinos y su comportamiento es también parecido. Pero como se explicó al comienzo del trabajo, el indicador tenido en cuenta para el análisis no es éste, sino que los son la coparticipación per cápita y la coparticipación en términos del PBG departamental. Respecto al primero, la misma asciende a \$369, encontrándose así por debajo del promedio provincial, en tanto que la coparticipación representa el 0.06% del ingreso departamental. Se observa entonces que el grado de autonomía financiera de Tunuyán es apenas superior a la media provincial y similar al de la mayoría de las unidades de análisis, mostrando además un estancado avance en lo que a la autonomía financiera de los departamentos respecta.

**7.2.2 Descriptor Sustentabilidad Económica.** El resultado arrojado por este indicador es consecuencia de que en Tunuyán el 55% del PBG es explicado por tres actividades económicas (agropecuaria, Servicios Sociales, Comunales y Personales y Comercio, Restaurantes y Hoteles), siendo junto a General Alvear, San Martín y San Rafael, el que mayor dispersión productiva presenta, lo cual habla de la gran dependencia de los departamentos mendocinos respecto a unos pocos sectores, considerando que existen ocho (8) sectores económicos. Está entonces en el mejor

de los casos, el PBG local determinado por el 37,5% de las posibilidades productivas. El PBG per cápita despetrolado y sin comercio de Tunuyán de \$8.080 y el total y también per cápita es de \$9.770; esto se debe a que dichas actividades representan en forma conjunta el 17,26%. Las tablas XL y XLI del mismo anexo, muestran los datos correspondientes al PBG depetrolado y sin comercio y al PBG Total, en términos per cápita y globales.

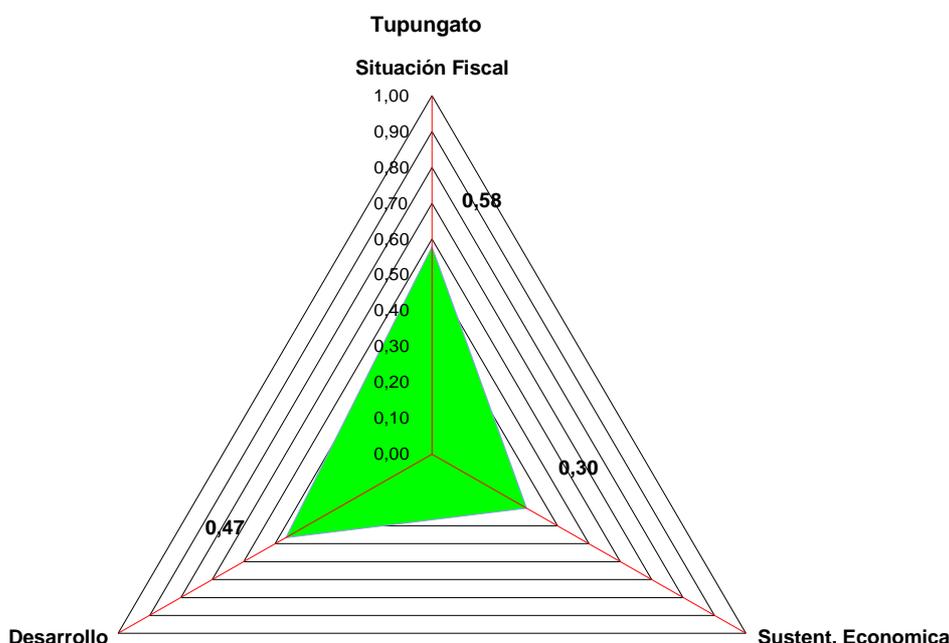
**7.2.3 Descriptor Desarrollo Industrial.** Como se puede apreciar en los gráficos XLI y XLII de dicho anexo, el progreso local relativo a esta dimensión se encuentra apenas por encima del promedio provincial y es además uno de los departamentos que menor grado de desarrollo industrial presenta. El valor agregado industrial por establecimiento de igual naturaleza, es aquí de \$52.51 y hay 0.002 de tales establecimientos por habitante.

### 7.3 Tupungato

Como se observa en la tabla siguiente y teniendo en cuenta que el promedio provincial en lo que al desarrollo económico-productivo de las unidades de observación es 0.48, el progreso del departamento se encuentra por debajo de lo que ocurre en general en el resto de la provincia; la principal dimensión que origina este estancamiento es el Descriptor Sustentabilidad Económica. A continuación se presenta una breve explicación de la situación que se vive en el departamento en lo que a este tema respecta.

Departamento	Situación Fiscal	Sustentabilidad Económica	Desarrollo Industrial	IDS Integrado
Tupungato	0.58	0.3	0.47	0.45

Gráficamente:



**7.3.1 Descriptor Situación Fiscal.** El monto total de recursos recibidos en concepto de coparticipación, asciende a \$16.182.653. Como puede observarse en el gráfico

XXXIV del Anexo Económico del CD, es uno de los departamentos de la provincia que menor monto de transferencia recibe, aunque similar a lo percibido en una gran parte de la provincia, con lo cual se podría inferir que hay una gran concentración de la coparticipación total en unas pocas comunas. Al analizar la coparticipación en relación al PBG local, tal como muestra el gráfico XXXV, la situación no se modifica y esta relación es de 0.04, es decir que los fondos transferidos por la provincia a esta comuna, equivalen al 4% del producto local. Además, como muestra la tabla XXXVII del mismo anexo, la coparticipación per cápita es en 2007, de \$470 y es también uno de los municipios en los que su población recibe menor cantidad de recursos. Combinando ambos indicadores, se observa que el departamento presenta una importante autonomía financiera, es decir que los gastos y la planificación de las políticas públicas dependen principalmente de los recursos genuinos.

**7.3.2 Descriptor Sustentabilidad Económica.** La situación diagnosticada es consecuencia principalmente de que la economía está fuertemente concentrada en una sola actividad: como muestra la tabla XX del Anexo Económico en el CD. El 50% del ingreso local depende de la actividad minera, lo cual tiene un efecto doble sobre el análisis departamental, ya que cuando se elimina la influencia de la explotación petrolera y actividades relacionadas, en primer lugar, y del comercio, el PBG se reduce a menos de la mitad, pasando de \$776.694 a \$327.672,38 y el mismo expresado en función de la población pasa de \$24.100 a \$10.700, tal como se observa en las tablas XL y XLI del anexo respectivamente.

**7.3.3 Descriptor Desarrollo Industrial.** Tupungato presenta un valor agregado industrial por establecimiento industrial de \$4.86 y dos establecimientos de la misma naturaleza cada 1.000 personas. Como puede observarse en los gráfico XLI del mismo anexo, es uno de los departamentos que menor cantidad de valor agregado industrial por establecimiento posee, estando muy por debajo de la media provincial, la cual es \$74.93. En una situación parecida se encuentran 4 departamentos más (La Paz: 0.22, Lavalle: 0.002, Malargue: 7.77 y Santa Rosa: 0.9), lo cual muestra que hay una gran concentración del valor agregado industrial en los 7 restantes departamentos.

## 8. Informes departamentales. Región Sur

### 8.1 General Alvear

Al estudiar el caso de este departamento, se puede ver que su Índice de Desarrollo Integrado, evidencia un sistema estable; al analizar ya desde más cerca los resultados, se observa que la situación de los descriptores dentro de la dimensión no es homogénea, ya que se descubre que éste es uno de los municipios cuya economía detenta mejores previsiones de largo plazo y con mayor estímulo industrial; pero en contraposición con esto, se encuentra en el grupo de los que menor autonomía financiera poseen.

Departamento	Situación Fiscal	Sustentabilidad Económica	Desarrollo Industrial	IDS Integrado
General Alvear	0.55	0.71	0.79	0.68

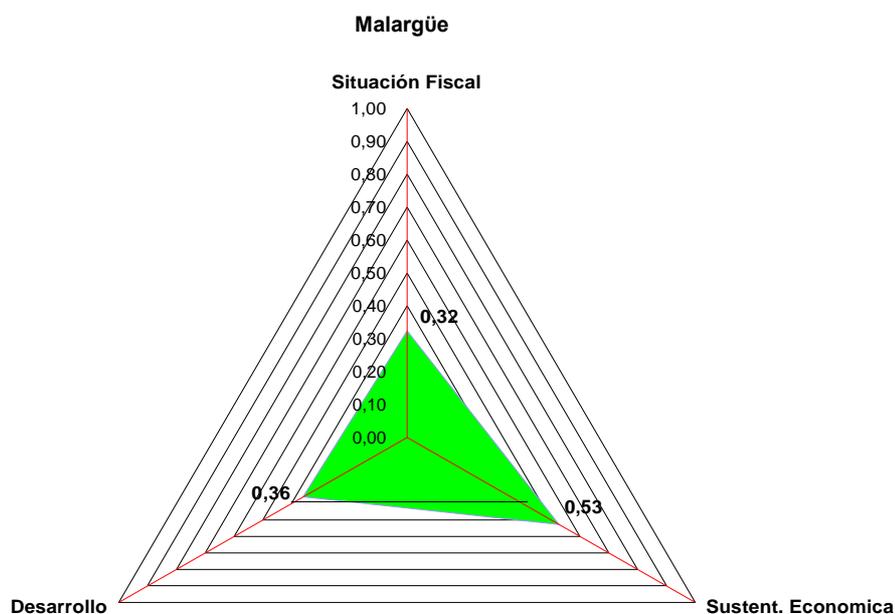
Gráficamente:



evidencian inferioridad de condiciones respecto a lo que ocurre en promedio en Mendoza.

Departamento	Situación Fiscal	Sustentabilidad Económica	Desarrollo Industrial	IDS Integrado
Malargüe	0.32	0.53	0.36	0.43

Gráficamente:



**8.2.1 Descriptor Situación Fscial.** Es la dimensión en peor estado dentro del departamento en lo que al análisis económico-productivo se refiere. La causa es que es el municipio que recibe la mayor cantidad de fondos en concepto de coparticipación, este importe es de \$55.809.473; pero además, el monto recibido per cápita es de \$1.956, muy superior a lo recibido por el resto de los departamentos de la provincia. En lo concerniente a los fondos recibidos en términos del PBG local, éstos representan el 0.02% del mismo, es decir se encuentra en niveles similares al resto de los departamentos; pero como ambas variables tienen el mismo peso relativo en la construcción del indicador, el resultado final es altamente desfavorable.

**8.2.2 Descriptor Sustentabilidad Económica.** Es uno de los departamentos con mejores proyecciones de largo plazo, junto con General Alvear, San Martín, San Rafael y Tunuyán. El PBG per cápita local del departamento es \$167.080 y cuando se excluye la actividad petrolera del análisis este monto pasa a \$ 15.680. Esto se debe a que casi el 90% de la producción departamental deriva de la actividad minera, especializada en los recursos petrolíferos. Más allá de eso el diagnóstico alcanzado cuando se analizan las situaciones departamentales es mejor al de la mayoría de los municipios de la provincia y esto es porque su PBG despetrolado y sin comercio sigue siendo superior al PBG total de los departamentos de la provincia, salvo Rivadavia, San Carlos y Tupungato, lo cual nuevamente resalta la concentración de los recursos en unos pocos lugares. La situación que va en detrimento de este indicador, está justamente relacionada con el hecho de que el 90% del PBG está relacionado con la explotación del petróleo y actividades derivadas, dado que la cantidad de sectores

económicos necesarios para producir el 50% del PBG local es el otro componente utilizado en la construcción del indicador. En las tablas XXII, XXXIX y XL del Anexo Económico en el CD se halla más información al respecto.

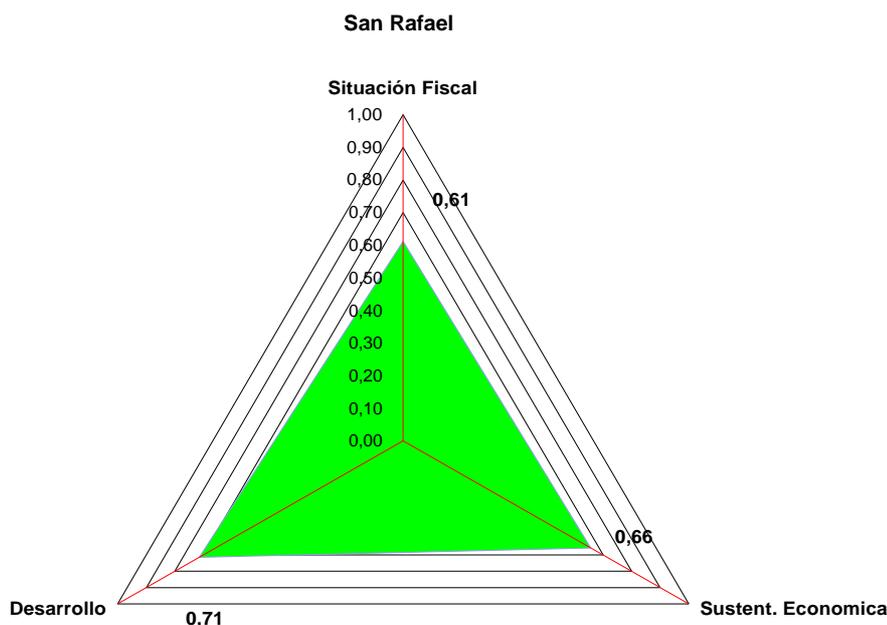
**8.2.3 Descriptor Desarrollo Industrial.** Con un coeficiente de desarrollo industrial relativo de 0.36 es Malargüe el departamento que menor avance presenta, luego de La Paz, Lavalle y Santa Rosa. Como se expone en las tablas XL y XLI del mismo anexo, tiene un valor agregado industrial por establecimiento de iguales características de \$7.77 y 0.002 establecimientos per cápita.

### 8.3 San Rafael

Como puede observarse a continuación, el desarrollo económico-productivo del municipio se encuentra en una situación estable de avance. A pesar de que todas las variables están en niveles similares, el principal impulsor de esta dimensión es la del desarrollo industrial.

Departamento	Situación Fiscal	Sustentabilidad Económica	Desarrollo Industrial	IDS Integrado
San Rafael	0.61	0.66	0.71	0.66

Gráficamente:



**8.3.1 Descriptor Situación Fiscal:** En el diagnóstico departamental, es esta dimensión la que menor grado de progreso presenta. Es luego de Malargüe la comuna que más fondos en concepto de coparticipación per cápita recibió, alcanzando en 2007 los \$ 49.797417 y en 2009 los \$55.258.988. Si se considerara esta variable en el análisis, se podría pensar que es el municipio en peor situación fiscal y que el grado de autonomía es realmente bajo, alcanzando así erróneas conclusiones; es como se explicó al comienzo de la sección, esta es una de las razones por las cuales se consideró importante eliminar la influencia de la población y relativizar los valores en consonancia con el PBG respectivo. Al considerar estas dos únicas variables, la situación se modifica, ya que como puede observarse en los gráficos XXXV y XXXVI ,

recibe \$272 por habitante, el menor monto en la zona de análisis y los fondos representan el 0.04% del PBG departamental, encontrándose valores en niveles similares a los del resto de la provincia.

**8.3.2 Descriptor Sustentabilidad Económica.** A pesar de ser el municipio con menor PBG despeticulado y sin comercio, está entre los de mejores perspectivas de largo plazo, lo cual se debe a que su economía es una de las que mayor dispersión productiva presenta. Los sectores de la minería<sup>29</sup> y el comercio representan apenas el 30% del PBG de San Rafael, un porcentaje bajo considerando que algunas otras comunas basan su economía en sólo una de estas actividades. El PBG considerando todas las actividades productivas, fue en 2007 de \$2.035.774 y una vez excluidos estos dos sectores críticos, pasa a \$ 1.448.149,32; en tanto que los valores per cápita son \$11.140 y \$7.920 respectivamente. Este es nuevamente un indicador de la dependencia que hay en la economía provincial respecto a unos pocos sectores, ya que en los mejores casos, el ingreso de los municipios depende de 3 actividades sobre un total de 8.

**8.3.3 Descriptor Desarrollo Industrial.** Es el principal motor del progreso sanrafaelino en lo que a la dimensión económica-productiva respecta. Es luego de Junín y San Martín el departamento con mejor índice en este aspecto, con un valor agregado por establecimiento industrial de \$142.21 y tres establecimientos de tal naturaleza cada 1.000 personas.

## Conclusiones

Previo a ingresar al análisis de la dimensión económica y su relación interdimensional, es importante destacar que la comparación entre municipios no tiene en cuenta el área del Gran Mendoza, no incluido en este estudio, donde se produce más del 60% del producto de la economía.

Por un lado, la dimensión incorpora lo fiscal en cuanto a la coparticipación de recursos en relación a su producto (en forma inversa) y coparticipación per cápita en forma inversa. Esto es para medir la independencia de recursos provinciales que tiene cada municipio. Por otro lado, se incorpora el producto despeticulado para analizar la sustentabilidad económica y sin comercio, restaurantes y hoteles, para evitar el sesgo del Gran Mendoza. Se agrega la dispersión productiva como un valor deseable para la sustentabilidad. La no atomización de actividades permite asegurar un desarrollo más sustentable.

Finalmente para el desarrollo se mide la capacidad de creación de valor agregado que posee la industria por industria y la densidad de locales industriales por habitante. Es fundamental tener presente todas estas limitaciones al momento de analizar lo que nos expresa el indicador económico, dado que es muy limitado y sólo al efecto de orientar la formación de profesionales universitarios en el territorio para las actividades que se demandarán en el futuro.

La situación económica en el espacio bajo análisis se presenta estable; analizamos una franja territorial que aporta algo más del 30% del producto provincial y, dado el carácter sustentable, donde se eliminaron del análisis actividades como el petróleo, de gran impacto en la zona fuera de Gran Mendoza. En este análisis, se concluye que la situación económica requiere un refuerzo en los departamentos estudiados que permita incrementar actividades económicas sustentables y en mayor cantidad. También se hace necesario desarrollar la industria en mayor medida e incrementar los índices de autonomía fiscal.

<sup>29</sup> La minería en Mendoza está prácticamente relacionada con la explotación petrolífera y actividades relacionadas.

La diferencia entre extremos no es muy significativa y con la información obtenida al año 2007 se observa, en síntesis, la necesidad de mejora en las áreas fuera del Gran Mendoza en los aspectos económicos.

### **Recomendaciones para política pública**

- Algunos principios generales

Desarrollar nuevas actividades económicas no explotadas fuera del Gran Mendoza, como la Minería.

Incentivar la localización de locales productivos en zonas alejadas del radio del Gran Mendoza.

Aumentar la Autonomía fiscal municipal incrementando la eficiencia en la recaudación municipal.

- Propuestas

Promover con incentivos el desarrollo de nuevas actividades económicas.

Orientar la normativa de localización productiva.

Incrementar la utilización de mano de obra local.

Implementar programas fiscales ordenados en los municipios.

### **Recomendaciones para la formación de recursos humanos desde la UNCuyo**

. Incrementar la formación de profesionales en materia económica con especialización en temas de aplicación a la economía mendocina. Orientar de manera preferencial la formación a las actividades económicas que se desarrollan en la provincia o tienen potencial.

. Implementar programas de intercambio de estudiantes y profesionales en áreas de gobierno municipal con proyectos de impacto en las finanzas.

. Incorporar la innovación y la tecnología como elementos que permitan explorar la creación de valor agregado industrial por unidad productiva.

. Implementar capacitación al profesional y al estudiante para la mejora en la productividad de los procesos de industrialización existentes en Mendoza.

### **Líneas de investigación sugeridas**

. Estudio económico de nuevas actividades productivas en la provincia y su impacto en las finanzas provinciales, el empleo y el salario.

. Planificación en la desconcentración de actividades económicas en el territorio.

. Implementación de la innovación y la tecnología en la economía de Mendoza.

### **Fuentes y organismos consultados**

- Censo Nacional Agropecuario
- Censo Nacional Económico
- Censo Industrial Provincial
- Dirección de Estadísticas e Investigaciones Económicas (DEIE)
- Ministerio de Hacienda de Mendoza

## **Segunda Parte: Industria y territorio**

### **Introducción**

En la actualidad, el sector de manufacturas industriales representa el 15% del PBG de la Provincia de Mendoza. En la década del 80 la industria manufacturera significaba entre el 25 – 30% del PBG, concretamente en el 1991 la participación era 28,8% del PBG provincial, y en el 2000 sólo el 22,4%, siendo a esa fecha el de mayor peso relativo en la estructura productiva de la provincia.

Casi la mitad de este sector está representado por la refinación de petróleo y la petroquímica, siendo el subsector más importante de la industria provincial. Luego poco menos del 30% del sector industrial pertenece a la elaboración de bebidas como vinos y mostos. Estas dos actividades representan en conjunto más del 75% del valor de la producción industrial de la provincia.

Respecto de la industria del petróleo se observa una tendencia a la disminución de la participación de ese subsector en la economía provincial, donde se destaca la refinación y la petroquímica.

En el caso de la vitivinicultura se trata de una actividad histórica en la provincia, que ha sufrido una profunda transformación en los últimos 20 años y ha posicionado a la provincia, tanto en tecnología, conocimiento y calidad entre los principales países del mundo del vino tales como Francia, Italia, España, y de los nuevos participantes como Australia, Estados Unidos y Chile. Además, las nuevas tendencias de consumo de alimentos sanos en el mundo han demandado cantidades crecientes de Jugo Concentrado de Uva, utilizado como endulzante y colorante natural en cantidades crecientes en los mercados del hemisferio norte.

En las últimas décadas ha alcanzado un alto grado de desarrollo, puesto de manifiesto en el mejoramiento de los cepajes y en el perfeccionamiento tecnológico. Predominan las variedades tintas que se destinan principalmente a elaboración de mostos concentrados y vinificación.

Cada región o distrito tiene preponderancia en algunas actividades y el sector vitivinícola en toda la provincia pero con distintos niveles de especialización.

El resto del sector industrial está conformado por variados rubros donde se observan importantes mejoras y crecimientos en los sectores metalmecánico, textil, gráfico, madera, y de las tecnologías de la información y las comunicaciones. Sin embargo, es la agroindustria el tercer subsector significativo de la industria mendocina donde las principales actividades están relacionadas con la producción de aceite de oliva y aceitunas en conservas, la industrialización del durazno, la ciruela desecada, las pulpas de frutas, las conservas de tomate, y los empaques de ajo y pera.

### **1. La industria en Mendoza**

Según el Censo Industrial Provincial del año 2003 en Mendoza (CIP 2003), existen 2.853 industrias, concentradas principalmente en el Gran Mendoza o Zona Centro,

con el 61% de las mismas. Luego se ubica la Zona Este con el 17% y la Zona Sur con el 14% del total provincial.

### 1.1 Establecimientos industriales, ventas y empleo por departamento

Por departamento, la mayor cantidad de establecimientos industriales se ubica en Guaymallen, Maipú, Godoy Cruz, y en cuarto lugar se encuentra San Rafael en la zona de influencia directa con el 10,9% de la industria manufacturera provincial.

**Tabla 6. 3 Cantidad de establecimientos industriales, ventas y mano de obra empleada por departamento y por zona**

Departamento	Empresas	% Empresas	Ventas	% Ventas	Empleo	% Empleo
Total Provincial	2.853	100%	7.837.694.007	100%	39.207	100%
Gran Mendoza	1.743	61%	6.554.925.423	84%	23.688	60%
Capital	215	8%	99.643.963	1%	2.331	6%
Godoy Cruz	342	12%	1.042.762.932	13%	4.307	11%
Guaymallén	474	17%	482.331.493	6%	5.916	15%
Las Heras	157	6%	179.046.262	2%	1.873	5%
Luján	172	6%	3.685.722.015	47%	2.857	7%
Maipú	383	13%	1.065.418.758	14%	6.404	16%
Zona Este	495	17%	486.354.524	6%	5.231	13%
Junín	98	3%	70.409.145	1%	793	2%
Rivadavia	113	4%	127.352.825	2%	1.136	3%
San Martín	284	10%	288.592.554	4%	3.302	8%
Zona Noreste	72	3%	111.329.014	1%	1.900	5%
Lavalle	26	1%	54.965.020	1%	1.414	4%
Santa Rosa y La Paz	46	2%	56.363.994	1%	486	1%
Valle de Uco	132	5%	163.409.461	2%	2.048	5%
San Carlos	51	2%	23.124.052	0%	349	1%
Tunuyán	49	2%	93.373.240	1%	881	2%
Tupungato	32	1%	46.912.169	1%	818	2%
Zona Sur	411	14%	521.675.585	7%	6.340	16%
General Alvear	88	3%	60.341.288	1%	883	2%
Malargüe	13	1%	2.634.000	0%	142	0%
San Rafael	310	11%	458.700.297	6%	5.315	14%

Fuente: IDITS en base a CIP 2003

En cuanto a los niveles de ventas o facturación del sector, el 47% de las ventas se concentran en Luján de Cuyo, aportadas básicamente por la Refinería de Petróleo. La Zona Centro del Gran Mendoza concentra el 84% del total de las ventas industriales de Mendoza. La Zona Sur sólo aporta el 7% de las ventas del sector, mostrando en relación a la cantidad de establecimientos que las empresas son pequeñas. Sin embargo la Zona Sur es la segunda zona provincial en cuanto al porcentaje de ventas.

En relación al empleo, el 60% se concentra en el Gran Mendoza, mientras que luego se encuentra en la Zona Sur, con el 16% de la mano de obra empleada por el sector. Esto también da una idea de la intensidad relativa en mano de obra. El 14% del empleo industrial de Mendoza se encuentra en San Rafael. Fuera del área del Gran Mendoza con Luján de Cuyo, Maipú y Godoy Cruz, es San Rafael el cuarto departamento industrial de Mendoza, tanto en número de empresas, ventas y mano de obra empleada.

## 1.2 El sector industrial por subsectores

Analizando el sector industrial por subsector, surge que en términos de empleo el subsector de alimentos conservados emplea el 26% de la mano de obra industrial, seguido por el subsector vitivinícola con el 24%, la industria metalmecánica con el 17% y los alimentos no conservados con el 8%.

Ahora bien, analizando por niveles de facturación, es la industria química y la petroquímica la que concentra el 45% de la facturación industrial, mientras que el subsector vitivinícola factura el 23% del total. Luego sigue el subsector metalmecánica con 14% de la facturación y los alimentos conservados con el 9%.

**Tabla 6. 4 Cantidad de personal y facturación por subsector de la industria manufacturera**

Sector	Personal	% de Personal	Facturación	% Facturación
Vitivinícola	9.565	<b>24%</b>	1.766.558.248	<b>23%</b>
Alimentos conservados	10.363	<b>26%</b>	719.987.671	<b>9%</b>
Papel y Gráfica	1.903	5%	102.302.047	1%
Metalmecánica	6.585	<b>17%</b>	1.057.114.288	<b>14%</b>
Madera y Muebles	1.803	5%	106.687.024	1%
Industrias de Base Minera	1.313	3%	151.760.984	2%
Textil y cueros	967	3%	20.704.372	0%
Química y Petroquímica	1.701	4%	3.500.010.280	<b>45%</b>
Plásticos	610	2%	61.313.782	1%
Alimentos no Conservados	3.060	<b>8%</b>	132.920.407	2%
Bebidas no Vínicas	1.337	3%	218.334.904	3%
Total Mendoza	39.207	100%	7.837.694.007	100%

Fuente: IDITS en base a CIP 2003

Analizando por departamento el porcentaje del nivel de facturación de cada subsector, surge la especialización industrial de cada uno de ellos, excluyendo el Área del Gran Mendoza.

**Tabla 6. 5 Porcentaje del nivel de facturación de cada subsector respecto del total de la industria manufacturera de cada departamento**

Sector	General Alvear	Junín	Lavalle	Malargüe	Rivadavia	San Carlos
Vitivinícola	<b>49%</b>	<b>86%</b>	<b>28%</b>	0%	<b>52%</b>	<b>65%</b>
Alimentos conservados	<b>46%</b>	<b>10%</b>	<b>72%</b>	0%	<b>43%</b>	<b>17%</b>
Papel y Gráfica	0%	0%	0%	2%	0%	0%
Metalmecánica	2%	1%	0%	6%	0%	3%
Madera y Muebles	2%	0%	0%	1%	0%	2%
Industrias de Base Minera	0%	0%	1%	<b>88%</b>	0%	1%
Química y Petroquímica	0%	0%	0%	0%	4%	0%
Plásticos	0%	0%	0%	0%	0%	0%
Alimentos no Conservados	1%	3%	0%	2%	0%	5%
Bebidas no Vínicas	0%	0%	0%	1%	1%	8%
Sector	San Martín	San Rafael	Santa Rosa y La Paz	Tunuyán	Tupungato	
Vitivinícola	<b>57%</b>	<b>52%</b>	<b>52%</b>	<b>33%</b>	<b>39%</b>	
Alimentos conservados	<b>26%</b>	<b>33%</b>	5%	<b>22%</b>	<b>57%</b>	
Papel y Gráfica	1%	0%	0%	0%	0%	
Metalmecánica	4%	3%	0%	1%	0%	
Madera y Muebles	1%	1%	0%	1%	0%	
Industrias de Base Minera	0%	1%	0%	0%	0%	
Química y Petroquímica	8%	1%	1%	0%	3%	
Plásticos	0%	4%	<b>42%</b>	0%	0%	
Alimentos no Conservados	2%	3%	0%	0%	1%	
Bebidas no Vínicas	0%	3%	0%	<b>44%</b>	0%	

Fuente: Elaboración propia en base a IDITS-CIP 2003

Para la Zona Este, tanto Junín como Rivadavia y San Martín se especializan relativamente en la industria vitivinícola, que junto con los alimentos no conservados representan entre el 85% y 95% de la industria de la zona.

En la Zona Noreste, la especialización también gira en torno a la industria vitivinícola para los departamentos de Santa Rosa y La Paz, con especialización relativa en la industria del plástico, representando ambos subsectores el 94% de la facturación del

sector industrial. En Lavalle, la especialización se da en el subsector de alimentos conservados que junto con la industria vitivinícola concentran la casi totalidad de la facturación industrial del departamento.

En cuanto al Valle de Uco, el departamento de San Carlos se especializa relativamente en el subsector vitivinícola, Tupungato en los alimentos conservados y Tunuyán en las bebidas no vínicas.

Por último, para General Alvear el 95% de la actividad industrial del departamento se concentra entre los subsectores vitivinícola y de alimentos conservados. Para el departamento de Malargüe, la especialización se da en el sector de la industria de base minera, que concentra el 88% de la facturación industrial del departamento. En el departamento de San Rafael, la especialización se observa en el subsector vitivinícola y en la preparación de alimentos conservados.

Es importante destacar que actividades como la metalmecánica y alimentos no conservados pierden relevancia al desestimar el Área del Gran Mendoza en el análisis.

### **1.3 Sectores industriales seleccionados**

A continuación se detallan algunos sectores industriales mencionados precedentemente.

#### **1.3.1 Sector del Plástico**

Es importante destacar la relevancia del sector de plásticos en el departamento de Santa Rosa, que equivale al 42% de la facturación de dicho departamento.

Lo anterior se explica por la existencia de la empresa del Grupo Petroplast, la cual desde el año 1981 se especializa en brindar soluciones integrales para proyectos de transporte, almacenamiento y proceso de fluidos como, así también, de transporte de energía eléctrica.

Grupo Petroplast introduce en la región una nueva filosofía de fabricación, que asocia la tecnología del FILAMENT WINDING (enrollamiento de fibras de vidrio impregnadas en resina poliéster) con la automatización y las técnicas de control con ordenadores, tanto en el ciclo completo como en cada paso de la fabricación. La aplicación de estas nuevas tecnologías les permite conseguir la máxima calidad del producto, gran capacidad de producción y costos reducidos.

#### **1.3.2 Turismo**

La principal norma en el marco institucional de la actividad turística provincial es la Ley Provincial N° 5349/89, que crea la Subsecretaría de Turismo, incluyendo la formación de dos consejos consultivos, uno de ellos conformado por los municipios y otro consejo formado por actores del sector privado.

Esta estructura ha permitido una mayor participación en las decisiones del sector privado y de organizaciones intermedias, de los intereses departamentales en la actividad a través de cada municipio y la formación de entes mixtos de promoción del turismo en Mendoza.

Entre otras normativas se encuentran leyes provinciales, nacionales y resoluciones, a saber:

- Según una resolución del año 94 todos los establecimientos turísticos dedicados a la alimentación deben inscribirse en la Subsecretaría de Turismo.
- Respecto a la agencias, éstas se rigen por la ley nacional N° 18826 y se subdividen de acuerdo con el tipo de tareas que cumplen, empresas de viajes y turismo, agencias de turismo, y agencia de pasaje.

- Áreas naturales protegidas: reguladas por la ley N° 6045, que rige sobre las áreas naturales y sus ambientes silvestres. Tiene como función conservar y promover lo más representativo y valioso del patrimonio natural de la provincia, en forma compatible con las necesidades de las fuentes productivas. Las áreas naturales protegidas y sus recursos constituyen un patrimonio natural, por lo que mediante dicha ley se declara de interés público su conservación.

### **Características generales de la actividad**

Si bien Mendoza siempre ha tenido una actividad turística latente, fue después de la devaluación del año 2001 que esta actividad se ha potenciado mostrando un incesante crecimiento y buenas perspectivas para el futuro. Al margen del tipo de cambio favorable, Mendoza cuenta con cierta infraestructura importante para ofrecer servicios de nivel internacional (Las Leñas, Hyatt, Sheraton), el vino y las bodegas junto a la montaña y los paisajes únicos han atraído cantidades crecientes de turistas. Se estima que cada año ingresan más de 1,5 millones de turistas.

Esta cadena tiene un gran impacto en un importante conjunto de actividades como la gastronomía, la logística, el transporte, los servicios de higiene y limpieza, los insumos para hotelería, los espectáculos y agendas culturales y en un gran número de actividades provistas por pequeñas empresas a lo largo del territorio.

Sintéticamente se puede decir que el 50% de los turistas que llegan a Mendoza son argentinos, en tanto que la otra mitad pertenece a otros países. El 30% del total de los turistas son de origen chileno, dada la cercanía de la provincia con el vecino país, mientras que el 20% del total provienen principalmente de países tales como Brasil, Francia, México, Estados Unidos y España.

En general, los turistas permanecen en Mendoza entre 5 y 7 días y más del 70% de los turistas vienen en familias. El resto viene a la provincia con amigos o solo.

Se puede agregar que casi el 80% de los turistas (argentinos y chilenos) llegan a Mendoza en auto o en colectivo, siendo muy baja la proporción total de turistas que acceden por avión.

En general, la mitad de los turistas visitan por segunda vez o más la provincia y en cuanto a la frecuencia de visita, el 24% lo hace dos o más veces al año. Esto es un dato importante, puesto que la provincia puede retener uno de cada cuatro turistas (que regresan) dos veces por año, en parte por su oferta estival e invernal.

Adicionalmente, los lugares más visitados por los turistas son la alta montaña cerca de 30%, un 15% de las visitas se dirigen a las bodegas, Villavicencio y Cacheuta concentran cerca de un 20% de los destinos, en tanto que al departamento de San Rafael se dirige un 10% de los visitantes y un 5% elige Las Leñas.

Para los turistas se comprueba que las principales atracciones de la provincia a nivel general son la cordillera, la ciudad de Mendoza, los vinos y las bodegas, la gente y la comida. No obstante, estas atracciones cambian según la nacionalidad del turista. Para los argentinos la lista anterior es la más representativa, pero para los turistas chilenos los atractivos principales son la ciudad de Mendoza y la comida, en tanto que para el resto de los extranjeros los son las bodegas y la cordillera, apreciando también a la gente y la comida entre sus preferencias.

Según la evaluación de los turistas respecto de la calidad del alojamiento, en general más del 60% la considera buena (entre muy bueno, bueno, regular y malo) y cerca del 75% considera los precios adecuados (entre alto, adecuado o bajo). Los principales gastos de los turistas se concentran en las compras (cerca de un tercio del gasto total), alojamiento (un cuarto del gasto total), la alimentación (aproximadamente 20%), y en excursiones y paseos, entre otros.

Como se vio anteriormente, el sector de Comercio, Restaurantes y Hoteles representa aproximadamente el 25% del PGB provincial, siendo el sector agregado más importante de la economía de Mendoza.

Ahora bien, este sector está conformado por cuatro subsectores, que son la venta de automotores y combustibles, el comercio mayorista, el comercio minorista, y el subsector de restaurantes y hoteles.

En base a datos del año 2008, y como porcentaje del PGB del sector, el subsector de comercio minorista concentra el 44% del sector, las ventas mayoristas representan el 29% y la venta de automotores y combustibles el 17%, quedando el 10% para los restaurantes y hoteles de Mendoza.

Con datos disponibles de la caracterización del turista del año 2005, surge que los turistas permanecen en Mendoza en promedio 4 noches, y con un gasto promedio en 2005 de \$ 152,5 por turista, se puede estimar que el turismo aportó a la economía de Mendoza \$ 1.024 millones en 2005, dado que ingresaron 1.680.000 turistas.

Si se tiene en cuenta que en promedio el 10% de los turistas visitan San Rafael y un 5% eligen Las Leñas y Malargüe, a la Zona Sur llegaron en 2005 unos 252.000 turistas, que representaron para la economía del sur unos \$ 153,7 millones en 2005.

El sector turismo según datos del año 2005 correspondientes a IDITS ocupa aproximadamente 8.000 personas en Mendoza, lo que representa el 2,4% de los puestos de trabajo de la provincia.

### Ubicación del sector

De acuerdo con la distribución geográfica del sector de Comercio, Restaurantes y Hoteles, el 86% del valor se concentra en el Gran Mendoza, mientras que en la Zona Sur sólo se genera el 6% y en la Zona Este el 5%. El resto de las zonas como Valle de Uco sólo generan el 2% y la Zona Noreste el 1%.

En lo que se refiere al sector turístico, y específicamente hablando de hotelería, al año 2005 existían en Mendoza 392 establecimientos hoteleros (de 1 a 5 estrellas), con 18.872 plazas. Los establecimientos hoteleros crecieron un 51% desde el año 2000 al año 2005, en tanto que la cantidad de plazas lo hizo en un 38%.

Esto se debe a que mientras que la cantidad de plazas promedio en los establecimientos hoteleros es de 48 por establecimiento, en las denominadas viviendas para uso turístico la cantidad de plazas promedio es de 15. Si se comparan datos con el año 2000, se nota que se ha extendido el uso de viviendas como alojamiento para turistas, ya que en el 2000 eran sólo 18 las viviendas de este tipo, en tanto que en 2005 la cantidad fue de 2.280. Su incursión en el total de plazas de la provincia, hizo que las plazas promedio por establecimiento para el total de los mismos sean de 38 plazas.

**Tabla 6. 6 Cantidad de establecimientos y plazas turísticas en Mendoza .2005**

<b>Turismo</b>	<b>2000</b>	<b>2005</b>
Establecimientos		
Hoteleros	191	392
Plazas Hoteleras	11.627	18.872
Camping	41	47
Plazas Camping	5.330	6.580
Viviendas Uso Turístico	2	152
Plazas Viviendas de Uso Tco.	18	2.280

Total Plazas	11.645	21.152
Servicios de Alimentación	937	1.036
Agencias Viajes y Turismo	190	294
Pers. Ingres. a la Prov.	1.136.681	1.680.000
<b>Tasas de crecimiento</b>		
Est. Hoteleros		51%
Plazas Hoteleras		38%
Serv. Alimentac.		10%

Fuente: IDITS

En total, hoteles y viviendas permiten disponer a la provincia de 21.152 plazas para el turismo, que sumado a las 6.580 plazas de camping, arrojan una capacidad total de 27.732 plazas.

Se cuenta al año 2005 con más de 1.000 establecimientos con servicios para la alimentación (restaurantes) y cerca de 300 agencias de viajes y turismo.

Todo esto para recibir anualmente más de 1,6 millones de turistas.

La distribución de establecimientos y plazas por departamento indica una fuerte concentración en el Gran Mendoza, sin embargo, en términos porcentuales es importante la participación de la zona Sur.

**Tabla 6. 7 Distribución de establecimientos y plazas por departamento. 2005**

Departamento	Establecimientos	Plazas
Capital	126	8.097
Godoy Cruz	8	221
Gral. Alvear	8	374
Guaymallén	25	1.335
Junín	-	-
La Paz	2	23
Las Heras	36	1.441
Lavalle	-	-
Lujan	41	1.124
Maipú	1	-
Malargüe	36	2.183
Rivadavia	4	99
San Carlos	5	62
San Martín	2	64
San Rafael	79	3.398
Santa Rosa	-	-
Tunuyán	15	323
Tupungato	4	128
<b>TOTAL</b>	<b>392</b>	<b>18.872</b>

Fuente: IDITS

Si se analiza por departamento en la zona de influencia directa, se observa que en San Rafael se encuentra el 20% de los establecimientos de la provincia, mientras que cuenta con el 18% de las plazas. En el caso de Malargüe, posee el 9% de los establecimientos y el 12% de las plazas. Es importante en Malargüe el complejo

invernal de Las Leñas. El promedio de plazas por establecimiento es de 43 en San Rafael, y de 61 en Malargüe, mientras que en la provincia es de 48. En conjunto, la Zona Sur posee el 31% de los establecimientos de la provincia, y el 32% de las plazas.

### **Instituciones**

El sector turístico se organiza institucionalmente con un conjunto de organizaciones intermedias vinculadas con el sector público en sus tres niveles: Nación, Provincia y Municipios. Esta estructura es la responsable de definir el conjunto de normas y criterios que regulan el funcionamiento de la actividad.

En Mendoza esta estructura está formada por los organismos oficiales del Estado entre los que intervienen organismos específicos como la Secretaría de Turismo de la Nación, el Ministerio de Turismo y Cultura del Gobierno de Mendoza y las dependencias municipales de Turismo.

Otros organismos relacionados y con vinculación indirecta a la actividad turística se encuentran a nivel nacional, como Migraciones, Aduanas y Dirección de Parques Nacionales, en tanto que a nivel provincial se encuentra la Dirección de Recursos Naturales Renovables y Defensa del Consumidor.

Por último, existe un conjunto de organizaciones intermedias que participan en las decisiones en forma conjunta con el sector público a través de un consejo consultivo y de los entes mixtos de promoción. Las principales organizaciones son: -AMAVYT (Asociación Mendocina de Agentes de Viajes y Turismo). Filial de AAVYT (Asociación Argentina de Agentes de Viajes y Turismo).

-AMETA (Asociación Mendocina de Transportistas turísticos).

-Asociación Empresario Hotelera Gastronómica de Mendoza. Filial de FEGHRA (Federación de Gastronómicos y Hoteleros de la República Argentina).

-Cámara de Turismo de la Provincia de Mendoza. Filial de FEDECATUR (Federación de Cámaras de Turismo del Interior de Argentina) y de la CAT (Cámara Argentina de Turismo).

-Gremios turísticos: CGT Y UTGRHA.

También participan las cámaras departamentales específicas de turismo, algunas asociaciones de otros rubros como prestadores de aventura, hosteleros y de turismo rural, entre otras.

## **2. Sectores con fuerte potencial de desarrollo**

Actualmente se pueden diferenciar algunos sectores que si bien no representan en lo inmediato una gran participación en las actividades económicas y productivas de la provincia, se observa que a mediano y largo plazo se constituirán en importantes sectores de la economía, la producción y la sociedad de Mendoza.

Dos de estos sectores están relacionados con la tecnología, para los cuales Mendoza cuenta con infraestructura, instituciones y conocimiento como para generar impactos importantes en el mediano plazo, unido al interés internacional en apoyar e incentivar algunas actividades en la provincia. Es así como se observa el desarrollo de dos polos con impacto a futuro: el Polo TIC y un Polo Científico y Tecnológico.

Por otro lado, más relacionado con temas productivos y de logística, existe en Mendoza, dada la importancia internacional del Paso Los Libertadores, una cierta infraestructura logística y establecimiento de actividades ligadas al comercio

internacional, al transporte y al servicio logístico, que han generado un capital físico y de conocimiento importante para el medio. Este capital está siendo incipientemente utilizado para el transporte de granos y cereales a Chile con destino a la alimentación animal y representa un interesante nicho en el mediano y a largo plazo para la provincia.

A continuación, se describe sintéticamente la infraestructura disponible en Mendoza que hace posible el desarrollo de actividades científicas y tecnológicas con alto potencial de desarrollo.

## **2.1 Infraestructura de telecomunicaciones de la Provincia Mendoza**

La infraestructura de telecomunicaciones constituye un factor clave de los territorios de la región. Por otro lado, la creciente importancia de la información como parte de la producción de bienes y servicios hace que el desarrollo relativo del sector tenga una gran incidencia en los niveles de competitividad de la economía.

El desarrollo de las telecomunicaciones permite que las personas que habitan cualquier territorio puedan acceder a una sociedad basada crecientemente en la información y el conocimiento. A partir de las telecomunicaciones, en su doble rol como actividad en sí misma y como vehículo y soporte de otras actividades económicas, se posibilita que la sociedad acceda a la información, la cultura, la educación, el entretenimiento, el comercio, el trabajo, etc.

Es importante entonces en línea con lo antedicho, la federalización de la banda ancha y dicha democratización debe referirse a dos aspectos: la disponibilidad de contar con el servicio y que los precios en localidades remotas no se multipliquen por varias veces de los que se obtienen en Buenos Aires.

Otro objetivo a lograr es la prestación de servicios universales de telecomunicaciones como son o deben serlo otros servicios públicos como agua, salud, luz, gas, teléfonos.

El triple play (datos, telefonía y televisión digital) es una realidad desde hace tiempo en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, es necesario contar con dichos servicios en la región.

## **2.2 El Área Metropolitana**

La ciudad Capital de Mendoza y el resto del Área Metropolitana constituida además por el departamento de Godoy Cruz, y las áreas urbanas de los departamentos de Las Heras, Guaymallén, Luján de Cuyo y Maipú, es atravesada por todas las autopistas informáticas (redes troncales de fibra óptica) que recorren el país de este a oeste, comunicando a nuestro país con Chile y el resto del mundo. Dichas fibras pertenecen a las siguientes grandes empresas de telecomunicaciones como: Telefónica - Movistar; Telecom – Personal; Telmex – Claro; Global Crossing (ex IMPSAT); Silica; etc.

Esta situación sumada a ser la cuarta metrópoli del país después de Buenos Aires, Rosario y Córdoba, le genera una oportunidad y condiciones singulares que no disfruta el resto de la provincia, en términos de disponibilidad de banda ancha y las otras telecomunicaciones.

Uno de los efectos no deseados como consecuencia del escenario descrito es que la radicación de empresas de Call Center y Web Hosting en la provincia ha estado

localizada en el microcentro del Área Metropolitana de Mendoza, no logrando el efecto deseado de descentralización del desarrollo en la materia.

Esto hace que se cuente con buenos niveles de teledensidad, similares a los de otros centros urbanos importantes de Argentina, pero la asimetría está respecto a otras zonas provinciales que tienen restringido el acceso a la conectividad y esa asimetría se incrementa ante la diferencia en la educación informática de la población.

No obstante, existe una importante brecha digital entre el Área Metropolitana provincial y el resto de la provincia, en esto se repite el modelo nacional que indica que Mendoza está incluida en la región del NOA, NEA y Cuyo que presentan las más bajas relaciones entre PBI y Teledensidad del país, según estudios del PET basados en datos del INDEC y la Comisión Nacional de Comunicaciones.

### **Redes avanzadas**

La Red Nacional de Investigación y Educación de Argentina es gestionada por una ONG Innova Red, la misma administra y opera la denominada Internet 2 (I2). Dicho servicio en la provincia lo tienen operativo o lo están instalando actualmente entre otras las siguientes instituciones del Sistema Nacional de Innovación (SIN): Universidad Nacional de Cuyo en su campus, Fundación Escuela de Medicina Nuclear FUESMEN (Gobierno de Mendoza, UNCuyo y Comisión Nacional de Energía Atómica), CCT Mendoza (ex CRICYT) del CONICET y el Gobierno de Mendoza y la Universidad del Aconcagua.

Por la falta de infraestructura troncal el sur de Mendoza no tiene posibilidades a corto plazo de contar con I2, la excepción es el departamento de Malargüe. El Observatorio Pierre Auger contará con I2 ya que a partir de las obras pertinentes próximas a ejecutarse que serán cofinanciadas por la Nación, la Provincia, el Municipio de Malargüe y la Cooperación Internacional que apoya al Observatorio, se instalará una fibra óptica a partir de la existente en el gasoducto que provee de gas natural a Chile y que atraviesa el territorio provincial desde la localidad de La Mora hasta la frontera argentino chilena.

## **2.3 Tecnología de la Información y la Comunicación; actividades científicas y tecnológicas y creación de empresas.**

### **Caso 1. Polo TIC**

Desde el año 2000 se comenzó a desarrollar el Polo TIC Mendoza con metas que se cumplieron holgadamente. La primera, crear asociatividad entre los actores del cluster que pudo desarrollarse en el marco institucional del IDITS, y por otro lado, la internacionalización de las empresas del sector; el sector incluye los siguientes subsectores: SSI – Software y Servicios Informáticos; Hardware; Telecomunicaciones y Electrónica.

Se han logrado significativos avances en términos de cantidad de empresas, volumen de facturación, exportaciones, cantidad de empleados sin haberse instalado en la provincia ningún gran actor global, que sí se han instalado en otras provincias del país como Buenos Aires y Córdoba; la potencialidad de este cluster es enorme y tendrá en los próximos años tasas de crecimiento por encima del P.B.G. provincial.

El Plan estratégico oportunamente desarrollado por el IDITS programa cinco líneas de acción dirigidas a: Recursos humanos; Investigación y Desarrollo; Competitividad; Desarrollo del mercado interno e Internacionalización.

Con respecto a este último punto inicialmente se creó un grupo asociativo denominado Mendoza Software Factory en el seno y patrocinado por la Fundación Pro Mendoza, en este emprendimiento con tutorías especializadas se lograron significativos resultados comerciales.

En la medida que se definan e implementen políticas adecuadas, San Rafael puede liderar la creación de un cluster TIC, basado en los centros universitarios y el ITU presentes en el sur.

## **Caso 2. Polo de actividades científicas y tecnológicas y creación de empresas**

Localizados en el Departamento de Malargüe a partir de tres emprendimientos que describimos:

**Observatorio Pierre Auger:** Es el primer emprendimiento y ha posibilitado los siguientes al generar las condiciones para el trabajo de científicos de máximo nivel mundial. Alrededor de 250 científicos de más de 30 instituciones y 19 países participan en este emprendimiento. Científicos e investigadores de la UNCuyo tienen una activa participación en el Observatorio.

Como antecedentes de este proyecto destacamos los siguientes:

1995. Un grupo internacional de investigadores empieza a elaborar los estudios para construir un observatorio de rayos cósmicos, el Proyecto Pierre Auger, denominado así en honor al descubridor de los chubascos aéreos. El nuevo observatorio usará un arreglo gigante de detectores para detectar y medir grandes números de chubascos aéreos a partir de los rayos cósmicos de más alta energía. Trazando los rayos cósmicos de alta energía hacia su fuente desconocida aumentará la comprensión del origen y evolución del universo.

2001. El evento de AGASA. El evento de mayor energía reportado hasta el presente (Agosto/2001) es el evento medido por el detector AGASA, ubicado en Japón, en Mayo de 2001, con una energía asignada de  $3,3 \times 10^{20}$  eV. Para la calibración de estos eventos se utilizó el programa AIREs cuyo autor es S. Sciutto del Departamento de Física de la Universidad Nacional de La Plata, quien ha dicho: *"... esto demuestra que los Argentinos también somos parte de la ciencia, y además de la ciencia de la más avanzada frontera que existe al momento"*.

Países participantes: Alemania, Argentina, Armenia, Australia, Bolivia, Brasil, China, Eslovenia, Estados Unidos, Francia, Grecia, Italia, Japón, México, República Checa, Polonia, Reino Unido, Rusia, Vietnam.

**ICES:** International Center of Earth Sciences Nodo Argentina, proyecto de cooperación científica internacional y gestionado por profesionales de la Comisión Nacional de Energía Atómica y la Universidad Nacional de Cuyo.

**Agencia Espacial Europea (ESA):** Invertirá en Malargüe 40 millones de euros para la instalación de una estación de apoyo para misiones interplanetarias en el hemisferio sur, compuesta de una antena de 35 metros de diámetro e instalaciones auxiliares para su operación. Actualmente se están iniciando las obras en el marco del compromiso firmado en junio del 2009, dicha inversión se hará en tres años para operar estas instalaciones durante 50 años.

Se ha superado el riesgo de que los programas descriptos, sus instalaciones y los recursos humanos de altísima calificación involucrados en su operación sólo fueran enclaves, pero se conjuga el hecho que desde el año 2000 comenzó a funcionar la Incubadora de Empresas Malargüe.

Pese a que actualmente esta Incubadora está enfocada en proyectos sólo productivos y de base social, están dadas todas las condiciones y las posibilidades, y la oportunidad para incubar EBT dada la experiencia acumulada por el equipo de gestión en casi 10 años de funcionamiento.

Para sólo dar un ejemplo, nos referimos a la factibilidad de emprendimientos que desarrollen y produzcan celdas fotovoltaicas, uno de los pilares en el desarrollo de energías limpias y alternativas. El Observatorio P. Auger ha sido un campo experimental al disponer de más de 1500 celdas distribuidas en el terreno en cientos de hectáreas.

Lo mencionado anteriormente genera fuerte sinergias con los tres programas anteriores y en el marco de las políticas públicas provinciales consistentes en que el Gobierno de Mendoza en noviembre 2008 instrumentó una política creando el Programa Provincial de Incubadoras de Empresas y Emprendedorismo (ProINCUBE).

### **Incubación de Empresas**

La incubación de empresas brinda el soporte necesario para la transformación de Ideas en planes de negocios, en primera instancia y en empresas viables, autosuficientes y sustentables, en una segunda instancia, acompañando a los emprendedores en el esfuerzo de crear una empresa. El impacto en el mediano plazo resultará en el incremento de los actores económicos, evitando el éxodo de jóvenes a los centros más desarrollados y fomentando actividades de mayor valor agregado y no sólo de subsistencia.

La incubación de empresas en América Latina y El Caribe, dentro de un contexto más amplio de innovación y sistemas de innovación, abarca un mayor espectro de actividades de incubación, desde la incubación de empresas tecnológicas de gran crecimiento hasta la incubación social. Existe una gran innovación en “tecnologías sociales”, incluyendo la incubación de cooperativas e incluso de comunidades enteras, donde las compañías pertenecen a la comunidad. Las principales asociaciones de incubadoras y parques de empresas en Latinoamérica son: AIPyPT en Argentina, ANPROTEC en Brasil, ChileIncuba en Chile, PeruIncuba en Perú y URUNOVA en Uruguay. Juntos constituyen RELAPI (Red Latinoamericana de Parques Tecnológicos e Incubadoras de Empresas), que se dedica a la promoción de emprendimiento e innovación en la región. Brasil, Chile, Argentina y México son los países más avanzados en las actividades de incubación en Latinoamérica.

En lo que respecta a la experiencia argentina, la participación relativa de las universidades es de 57%, la de municipios de 14% y la de asociaciones de 29%.

Según ANPROTEC, Brasil posee más de 400 incubadoras y 55 parques tecnológicos, convirtiéndose así en el tercer mayor incubador del mundo, superado solamente por Corea del Sur y Estados Unidos. México tiene 240 incubadoras, muchas de las cuales han sido recientemente establecidas.

### **La incubación de empresas en Mendoza**

En la provincia de Mendoza, el Municipio de Malargüe ha sido pionero en este tema, logrando poner en marcha la primera incubadora de carácter municipal a partir de la realización del plan estratégico realizado en el año 2001, motivo de convocatoria a distintos actores de la sociedad.

La incubadora de Empresas de Malargüe surge como instrumento para desarrollar un nuevo modelo productivo, una escuela de empresas con empleo genuino, incorporar valor agregado a la producción local, diversificar la economía e incorporar tecnología. El objetivo primordial de las incubadoras de empresas es el desarrollo local. Los servicios que se prestan llevan implícitos un subsidio con el objetivo de mejorar la supervivencia de los emprendimientos, propiciando el fortalecimiento del sector productivo y social de la región.

La incubación de empresas busca facilitar el surgimiento de emprendimientos de base tradicional o tecnológica, para promover de este modo la creación de nuevos emprendimientos y afianzar los existentes. Asimismo, favorece la asociación y cooperación entre distintos sectores para que se logren éxitos en el mercado y consoliden el desarrollo local.

El programa Provincial de Incubadoras de Empresas y Emprendedorismo, creado en el año 2008, promueve la creación de incubadoras de empresas y fomenta la cultura emprendedora en la Provincia de Mendoza, para fortalecer la economía de cada uno de los Departamentos, mediante el apoyo a ideas orientadas a la conformación de empresas de base social, tecnológica y/o innovadoras. Y paralelamente formar y acompañar a los emprendedores en la primera etapa de desarrollo de su idea proyecto. Su propósito es el de aumentar el número de emprendimientos innovadores, de empleo calificado y generar más riqueza, así como también promover interés para desarrollar el auto empleo sostenible.

Se concibe así a las incubadoras de empresas como instrumento de desarrollo local, debido a que facilita la creación de nuevas empresas y promueve su crecimiento en un medio protegido que disminuye los riesgos inherentes al inicio de un negocio. Además, diagnostica las falencias que presentan estas nuevas empresas con el fin de buscar soluciones y para que de esta manera pasen a su siguiente etapa de desarrollo. Por lo que se entiende como Incubadora de Empresa de Base Social, Tecnológica y/o Innovadora a las estructuras organizacionales que permitan promover y generar emprendimientos productivos, brindando respaldo para su formación y crecimiento, vinculándose con una o varias áreas académicas o de investigación y desarrollo, que aporten servicios científicos tecnológicos especializados y de gestión, y que permitan el acceso a instrumentos de promoción y fomento, que teniendo como objetivo fortalecer el Desarrollo Local de la Provincia de Mendoza fomenten actitudes de liderazgo que promuevan el emprendedorismo y la incubación de empresas; se propone lograr desarrollar el espíritu emprendedor de todos los actores de desarrollo de la Provincia de Mendoza, vinculando y relacionando a todas las instituciones públicas y privadas con las demandas de cada municipio, con la finalidad de crear y desarrollar nuevas empresas innovadoras y mantener y generar nuevas formas de trabajo sustentable.

Como resultado de las gestiones realizadas en el marco del Plan, durante el año 2009 se pusieron en funcionamiento 8 incubadoras que se sumaron a las dos existentes en la Provincia.

Mendoza cuenta con 8 nuevos proyectos de incubadoras de empresas ubicados en los municipios de Lavalle, General Alvear, San Martín, La Paz, Godoy Cruz, San Rafael, Santa Rosa y Luján, los cuales se suman a los dos proyectos modelo que se iniciaron con anterioridad, la Incubadora de Malargüe y la Incubadora de la Universidad Nacional de Cuyo. A esto debe sumarse para el año 2010 los proyectos que surjan de las acciones que se están realizando en los distintos municipios de la provincia, la intención es que para este año cada municipio cuente con su propia Incubadora. Las incubadoras en proceso de gestación son: Rivadavia, Junín, Maipú y Las Heras

### **Caso 3. Logística**

Dado que en la actualidad, el Paso Los Libertadores concentra un alto porcentaje de tráfico internacional de mercaderías en el Cono Sur de América, en Mendoza se ha desarrollado una infraestructura logística y de transporte acorde con la alta demanda para el comercio internacional. Es por ello que en Mendoza se encuentran importantes bases de operaciones de empresas de transporte y una cuantiosa flota de camiones para el traslado de mercaderías.

En los últimos años se ha producido una importante expansión de la frontera agrícola argentina hacia el oeste, situación que entre otras ha desplazado también a la ganadería. Esto hace que los complejos de producción de granos y principalmente la soja, se encuentren a distancias cada vez menores de Mendoza, y a su vez, más alejados de la zona de salida principal de estos productos a través del Paraná y el Río de la Plata.

Por otro lado, Chile es un país cuya escasez relativa de superficie territorial deriva en que su producción de carne se base en la cría de ganado menor en forma intensiva y la explotación pesquera del mar (acuicultura, fundamentalmente de salmónidos), cuya tecnificación también está aplicando crías intensivas. Esto está llevando a un incremento en la demanda de alimentos para animales, cuya provisión más inmediata se ha encontrado en el cluster productivo argentino de proteínas vegetales.

El crecimiento constante de esta demanda, sumado al corrimiento de la frontera agrícola argentina hacia el oeste, está generando que muchas empresas transporten sus productos hacia Chile por camión cruzando la cordillera vía Mendoza y no por barco a través del Estrecho de Magallanes.

A lo descrito se debe sumar el potencial del Paso El Pehuenche en el Departamento de Malargüe, en avanzado estado de construcción en ambos países y que en el corto plazo estará totalmente pavimentado, con su habilitación complementará el Paso Libertadores y tendrá un fuerte impacto de desarrollo local en este departamento, por las necesidades y demandas que genera el tráfico de cargas por este corredor complementario que se vincula con la pampa húmeda a través de la Ruta Nacional N° 188.

Un análisis algo más detallado permite observar también que dados los costos del transporte terrestre internacional, conviene a las empresas reducir esta distancia de traslado, maximizando la distancia del transporte o flete interno, cuyo costo es menor. Es por ello que resulta cada vez más conveniente para las empresas productoras de granos y de alimentos argentinas, establecer sus plantas de transferencia de granos o plantas productoras de alimentos, llamadas premezclas para animales, en la provincia de Mendoza.

Esto explica que en Mendoza, donde actualmente no se producen granos en volúmenes relevantes, muestre un paisaje rural e industrial donde se comienza a observar con mayor frecuencia la instalación de silos y elevadores propios de un paisaje pampeano. Estas plantas de transferencia y acopio de granos y elaboración de alimentos permiten disminuir las distancias del transporte internacional y reducir costos en un negocio donde éstos pueden generar importantes ventajas competitivas, dado que se trata de commodities.

Entre el año 2003 y 2009 se ha registrado un explosivo incremento en las ventas desde Mendoza al exterior de alimentos para animales preparados en base a soja y cereales, llegando en el último año a u\$s 48.654.000, lo que demuestra el potencial de esta actividad que combina materias primas producidas mayormente fuera de la provincia con tecnología y logística.

Por último, es importante destacar la política pública nacional promovida desde la Dirección Nacional de Industria, que después de casi 30 años ha vuelto a instalar en la agenda de la política industrial el relanzamiento de la promoción de Parques Industriales y el fortalecimiento de la infraestructura física de los existentes.

En el área en análisis está el PIGA – Parque Industrial de General Alvear, sobre la Ruta Nacional N° 188; el Parque Industrial de San Rafael en la localidad de Cuadro Nacional; los terrenos de la Ex Grassi en Malargüe sujetos a expropiación y donde se levantará el Parque respectivo; el Parque de Industrias y servicios Palmira – PASIP en Palmira, próximo a iniciarse sus obras; el Parque Industrial Lavalle, por mencionar algunos casos.

### **Conclusión y recomendaciones**

Lo expuesto en esta segunda parte del capítulo lleva a remarcar la necesidad de que se promuevan políticas públicas activas que favorezcan el desarrollo; la creación de empresas industriales en los departamentos rurales; el fortalecimiento de las empresas existentes y la relocalización de las instaladas en el Área Metropolitana de Mendoza.

Hoy es clave la formación de recursos humanos para gestionar tanto Parques Industriales como Tecnológicos. Para ello se ha formado una unidad de gestión UDIL – Unidad de Desarrollo Industrial Local.

## **CAPÍTULO 7: Dimensión INTEGRACIÓN LABORAL**

Autores: María Albina Pol  
Andrés Domínguez

Facultad de Ciencias Políticas y Sociales

### **Introducción**

La inclusión social supone una mirada transversal y multidimensional, implica poner al alcance de los individuos y comunidades un conjunto de capacidades para que puedan satisfacer sus necesidades y realizar sus proyectos. Las decisiones orientadas a aumentar la igualdad de oportunidades deben entonces basarse en análisis que aporten información sobre las demandas y necesidades de las personas allí donde ellas viven y realizan cotidianamente sus actividades.

Las posibilidades de acceder y participar plenamente en el mercado de trabajo constituyen uno de los principales factores para la inclusión social y el desarrollo de las personas. Una sociedad justa e inclusiva se construye garantizando un empleo digno a todos sus habitantes, sobre esa convicción Argentina incorporó a los Objetivos de Desarrollo del Milenio internacionalmente convenidos el de “promover el empleo decente” (Naciones Unidas, 2003:26).

Desde ese marco, el presente documento tiene por objetivo describir las características de la inserción laboral de la población residente en los doce departamentos de la provincia considerados en este estudio. El análisis se realiza desde una mirada territorial y sistémica que reconoce la complejidad de los fenómenos sociales y la articulación y mutua determinación entre las diversas dimensiones analizadas.

El abordaje de los aspectos vinculados al mercado de trabajo de la Provincia de Mendoza ha estado signado por una lógica que privilegia la concentración poblacional, la información históricamente producida por los organismos oficiales se circunscribe al aglomerado Gran Mendoza, siendo la Encuesta Permanente de Hogares la principal proveedora de datos. Escasos son los estudios aplicados al resto del territorio provincial que se nutren de la información aportada principalmente por fuentes de carácter censal.

Desde el año 2004 la provincia cuenta con la Encuesta de Condiciones de Vida de los Hogares Rurales y Urbanos (ECV), instrumento que con periodicidad anual aplica la Dirección de Estadísticas e Investigaciones Económicas y único, además del Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas, con representatividad a nivel de jurisdicciones departamentales en materia de información sociodemográfica. Esta fuente constituye una herramienta de gran potencial para el desarrollo de estudios que incorporan la mirada territorial. La ECV presenta, sin embargo, algunas dificultades metodológicas que serán superadas con su evolución en el tiempo. Las dos principales limitaciones refieren a la imposibilidad de realizar análisis sincrónicos

debido a los ajustes en la composición de la muestra y a la escasez de indicadores para caracterizar las especificidades que adquieren las dinámicas sociales en los ámbitos rurales. Reconocidos esos límites esta presentación utiliza como fuente de datos la ECV 2007.

El documento se estructura en tres apartados, el marco de referencia que argumenta la selección de la dimensión “integración laboral” y sus descriptores; el análisis departamental a partir de los resultados obtenidos de la Metodología Biograma y el diagnóstico que aproxima las características de la población de cada departamento en relación con el mercado de trabajo. Como conclusión se esboza un conjunto de reflexiones sobre los aspectos más relevantes de la integración laboral en las unidades estudiadas, y se delinearán algunas recomendaciones para orientar la toma de decisiones.

## **1. Marco de referencia**

Posicionado en una concepción que postula al desarrollo como un proceso multidimensional resultado de la interacción de diversos factores que se entrecruzan en el territorio, el análisis que aquí se presenta parte de una perspectiva sistémica. En él se reconoce que cada una de las dimensiones es aislada a los fines del tratamiento analítico existiendo en la realidad mutuas y complejas determinaciones.

Desde esa perspectiva general, el debate e intercambio con origen en diferentes disciplinas y marcos teóricos, llevaron a establecer dentro del grupo de trabajo consensos en torno a las categorías conceptuales y, con ellas, a las dimensiones fundamentales que conforman el sistema territorial y operan en términos de inclusión/exclusión social. La “integración laboral” fue identificada como una de esas dimensiones.

La creación de oportunidades de empleo es un elemento central del pilar social del desarrollo sostenible, y requiere una política de empleo integrada. El empleo es a la vez un objetivo y una consecuencia del desarrollo socioeconómico. También resulta indispensable a efectos de la estabilidad política y social. Se trata de una cuestión política, social y económica fundamental en todos los territorios, y la más importante para las personas. La creación de empleo también resulta esencial para la reducción de la pobreza. La desocupación y la baja calidad del empleo son elementos importantes en la inestabilidad social y política así como en el impacto psicológico en las personas.

El acceso y participación en el mercado de trabajo constituye una de las principales fuentes de inclusión social. La capacidad de generar un ingreso familiar viable, el reconocimiento por el trabajo diario del individuo, la realización de expectativas y proyectos laborales, la disponibilidad de protecciones sociales básicas; impulsan una cadena de efectos que garantizan la supervivencia y fortalecen el desempeño individual y social.

El trabajo de calidad y con una remuneración decente brinda entonces a los individuos no sólo los medios financieros para evitar la exclusión material, sino también el acceso a las redes institucionales y sociales, y a los beneficios y servicios que promueven la inclusión de un modo más integrador a través de la unidad familiar, la comunidad y la participación ciudadana.

Las oportunidades de acceso a empleos de calidad se vinculan tanto con las capacidades y competencias adquiridas por los individuos (oferta de mano de obra), como con las características del propio sistema económico-productivo que construye un mercado de trabajo de estructura y dinámica específicas (demanda de mano de obra).

De acuerdo con ello, se adoptaron ciertos criterios generales para la delimitación de los componentes e indicadores para el tratamiento de la dimensión “integración laboral”. El primer criterio fue el ajuste al enfoque conceptual propuesto, el segundo la adecuación a la Metodología Biograma y el tercero la disponibilidad de datos válidos y confiables con desagregación a escala departamental.

La fuente utilizada es la Encuesta de Condiciones de Vida de los Hogares Rurales y Urbanos (DEIE), de la cual pudo obtenerse la base correspondiente al año 2007. Habiendo cotejado la validez general de los datos a partir de la información aportada por el Censo Nacional de Población Hogares y Viviendas 2001 y reconociendo la existencia de los sesgos propios de un instrumento de carácter muestral y, en este caso, no comparable con relevamientos anteriores por los ajustes metodológicos aplicados, se seleccionaron los indicadores más confiables.

Las unidades de análisis para el tratamiento son los departamentos de la provincia con excepción de las seis jurisdicciones que conforman el Gran Mendoza.

## **2. Selección de descriptores e indicadores**

Para aproximar la dimensión integración laboral, y como resultado de la aplicación de los criterios antes mencionados, se escogieron los siguientes descriptores e indicadores:

### **DESCRIPTOR 1: Acceso al mercado de trabajo**

INDICADORES:

- Tasa de demanda de empleo
- Tasa de empleo de la población de 65 años y más

### **DESCRIPTOR 2: Condiciones de participación en el mercado de trabajo**

INDICADORES:

- Tasa de empleo no registrado
- Tasa de empleo de la población de 14 a 17 años
- Porcentaje de ocupados con tipo de contratación permanente

### **DESCRIPTOR 3: Características de la estructura ocupacional**

INDICADORES:

- Índice de concentración sectorial de la ocupación
- Porcentaje de ocupados con primario completo o menos

## **2.1. Descriptor “acceso al mercado de trabajo”**

El “acceso al mercado de trabajo” es medido a partir de la combinación de dos variables, la tasa de demanda de empleo y la tasa de empleo de personas de 65 años y más. El primero de esos indicadores permite dimensionar el volumen de población que no logra insertarse plenamente al mercado de trabajo, ya sea por encontrarse en situación de desocupación, o bien por no poder trabajar tanta cantidad de horas como desearía hacerlo (subocupación). Ello permite aproximar la presión sobre el mercado laboral y la disponibilidad de puestos de trabajo que se ajusten a las necesidades requeridas. El segundo indicador refleja la prolongación en la permanencia dentro del mercado laboral de las personas de edad más avanzada, lo que permitiría indirectamente inferir las dificultades de inserción adecuada y en empleos de calidad de la población activa.

## **2.2. Descriptor “condiciones de participación en el mercado de trabajo”**

El componente referido a las “condiciones de participación en el mercado de trabajo” tiene por objetivo evaluar las características de inserción de la población ocupada, para ello se han escogido tres indicadores, la tasa de empleo no registrado, la tasa de empleo de personas de 14 a 17 años y el porcentaje de ocupados con tipo de contratación permanente. Las dos primeras variables presentan una relación negativa respecto del desarrollo, ya que se trata de medidas que reflejan situaciones de informalidad y precariedad laborales, así como la existencia de puestos de trabajo de baja cualificación y remuneración. El porcentaje de ocupados con contratación permanente, por el contrario, se vincula positivamente con el desarrollo al dar cuenta de relaciones laborales estables y bajo condiciones que garantizan la percepción de beneficios sociales.

## **2.3. Descriptor “características de la estructura ocupacional”**

La dimensión “características de la estructura ocupacional” busca reflejar el tipo de oportunidades que el mercado de trabajo brinda a las personas que en él se desempeñan. Se evalúan para ello dos aspectos, la complejidad y diversificación de la estructura ocupacional, lo que se vincula con el tipo de actividades económicas prevaletentes en el territorio, y la cualificación de la fuerza de trabajo incorporada en esa estructura. Para medir el primero de esos aspectos se seleccionó como indicador un índice de concentración sectorial de las ocupaciones, que refleja la forma que adquiere la distribución de los puestos de trabajo entre los distintos sectores de la economía. La aproximación al segundo aspecto se realizó a través del indicador porcentaje de ocupados con nivel educativo primario completo o menos.

Las dos variables consideradas presentan una relación negativa respecto del desarrollo ya que se entiende que mientras más compleja y diversificada la configuración ocupacional del territorio, mayores serán las posibilidades de los individuos de acceder a empleos de calidad y de mayor cualificación y productividad. Al mismo tiempo, la existencia de un volumen importante de ocupados con bajo nivel educativo estaría reflejando la existencia de una estructura ocupacional principalmente concentrada en actividades económicas básicas de escasa competitividad.

**Tabla 7.1. Dimensión integración laboral: Indicadores seleccionados, definición, metodología de cálculo, tipo de relación con el proceso de desarrollo, fuente y año**

INDICADORES	DEFINICIÓN	METODOLOGÍA DE CÁLCULO	RELACIÓN DESARROLLO	FUENTE / AÑO
Tasa de demanda de empleo	% de la PEA que estando ocupada desea trabajar más horas o que se encuentra en la búsqueda activa de un empleo	(Ocupados que desean trabajar más horas + desocupados / PEA) * 100	Negativa	ECV 2007
Tasa de empleo de la población de 65 años y más	% de población de 65 años y más ocupada respecto del total de población en ese grupo de edad	(Ocupados de 65 años y más / Población de 65 años y más) * 100	Negativa	ECV 2007
Tasa de empleo no registrado	% de ocupados asalariados que no cuenta con el beneficio del descuento jubilatorio	(Ocupados asalariados no registrados / total ocupados asalariados) * 100	Negativa	ECV 2007
Tasa de empleo en jóvenes de 14 a 17 años	% de población de 14 a 17 años ocupada respecto del total de población en ese grupo de edad	(Ocupados de 14 a 17 años / Población de 14 a 17 años) * 100	Negativa	ECV 2007
Porcentaje de ocupados con tipo de contratación permanente	% de ocupados bajo modalidad de contratación permanente	(Ocupados permanentes / total ocupados) * 100	Positiva	ECV 2007
Índice de concentración sectorial de la ocupación	Coeficiente de concentración de las ocupaciones en cada sector de la economía	$(\sum x^2 / (\sum x^2)) * 100$ , donde x es el porcentaje de ocupados en cada sector de la economía	Negativa	ECV 2007
Porcentaje de ocupados con primario completo o menos	% de ocupados con nivel educativo máximo primario completo o menos	(Ocupados con primario completo o menos / total de ocupados) * 100	Negativa	ECV 2007

Fuente: Elaboración propia

La combinación de los descriptores e indicadores seleccionados para construir la dimensión integración laboral, pretende mostrar relevando las posibilidades que encuentra la población de cada departamento para acceder efectiva y plenamente a

empleos de calidad. el comportamiento del mercado de trabajo como factor de inclusión social.

### 3. Metodología Biograma: Análisis de los resultados correspondientes a la dimensión “integración laboral”

La siguiente tabla muestra los resultados departamentales obtenidos para la dimensión integración laboral a partir del cálculo de los índices componentes y del índice integrado según la Metodología Biograma.

**Tabla 7.2. Dimensión integración laboral: Índices descriptores e índice integrado**

Departamentos	Descriptores			Índice Integrado
	Índice acceso al mercado de trabajo	Índice condiciones de participación en el mercado de trabajo	Índice características de la estructura ocupacional	
General Alvear	0,81	0,42	0,65	0,63
Junín	0,95	0,67	0,54	0,72
La Paz	0,07	0,53	0,28	0,29
Lavalle	0,55	0,17	0,00	0,24
Malargüe	0,44	0,45	0,53	0,47
Rivadavia	0,77	0,64	0,64	0,68
San Carlos	0,75	0,40	0,42	0,53
San Martín	0,40	0,62	0,74	0,59
San Rafael	0,54	0,76	0,69	0,66
Santa Rosa	0,41	0,45	0,54	0,47
Tunuyán	0,23	0,49	0,68	0,47
Tupungato	0,24	0,37	0,41	0,34

Fuente: Elaboración propia sobre la base de ECV 2007 (DEIE)

La observación de los datos contenidos en la tabla 7.2 habilita dos tipos de lecturas, una vertical que da lugar al análisis centrado en los descriptores y es representado a través de gráficos de barras, y otra horizontal que focaliza el análisis en los departamentos y es representado a través de gráficos de telaraña. Esos son los abordajes que se describen a continuación.

#### 3.1. Análisis de la dimensión integración laboral según descriptores

##### Índice de acceso al mercado de trabajo

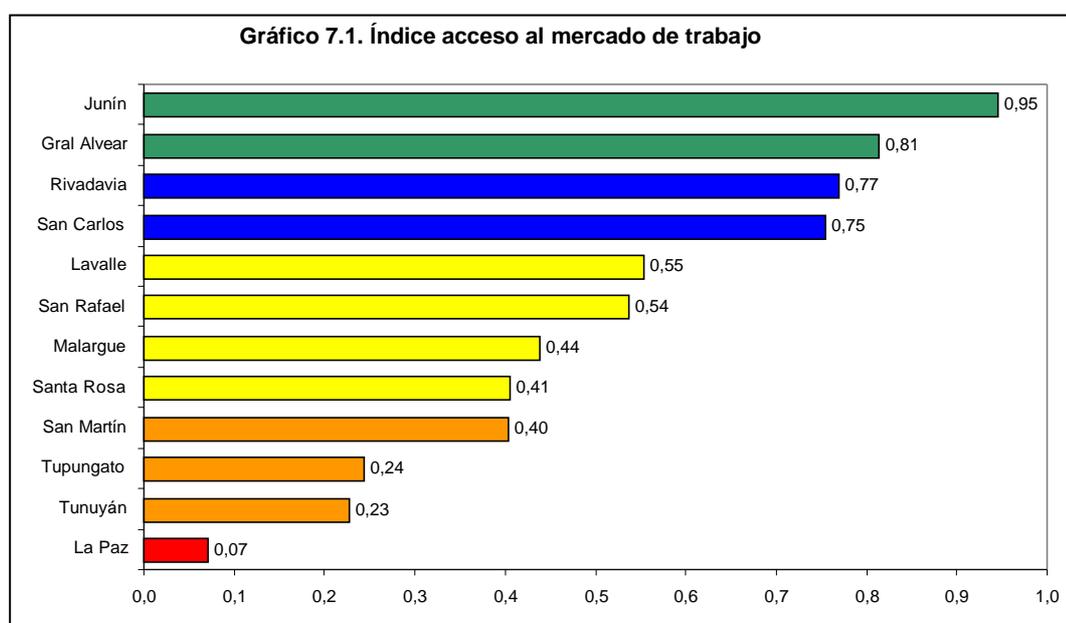
La Paz es el departamento que registra el subíndice más bajo en el descriptor “acceso al mercado de trabajo”, con un valor de 0,07. La presión sobre un mercado laboral con dificultades para brindar oportunidades adecuadas a su PEA y el alto porcentaje de población en edad avanzada que permanece formando parte de la fuerza de trabajo, colocan a La Paz en situación deficiente respecto del componente.

Tunuyán y Tupungato tienen una situación crítica, con valores de 0,23 y 0,24. La PEA también encuentra en estos departamentos importantes limitaciones para insertarse en el mercado de trabajo.

La mayor parte de los departamentos (Lavalle, Malargüe, San Martín, San Rafael y Santa Rosa) adquieren índices de entre 0,41 y 0,60, cifras que los colocan en un nivel intermedio con un desempeño insuficiente en la dimensión.

En Rivadavia y San Carlos, el subíndice asume valores de 0,77 y 0,75, ubicándolos en una situación favorable, aunque con margen de mejora, respecto del resto de jurisdicciones.

General Alvear y Junín presentan una situación relativa óptima.



Fuente: Elaboración propia sobre la base de los resultados de la Tabla 7.2

En cuanto a este primer descriptor, los departamentos se distribuyen entre las cinco categorías contempladas en la metodología. Uno de ellos, La Paz registra una situación significativamente deficitaria, tres (Tunuyán, Tupungato y San Martín) presentan un estado crítico, cuatro (Santa Rosa, Malargüe, San Rafael y Lavalle) arrojan una situación intermedia con algunas debilidades, dos (San Carlos y Rivadavia) poseen un estado de relativamente buen desempeño y los dos restantes (General Alvear y Junín) asumen valores prácticamente óptimos.

Los datos sobre participación en el mercado de trabajo resultan insuficientes para su evaluación en términos de inclusión social si con ellos no se contemplan las condiciones de inserción y desempeño laboral de las personas.

## Índice de condiciones de participación en el mercado de trabajo

En relación con las condiciones de participación en el mercado de trabajo, la población de Lavalle presenta la situación más desfavorable, altos niveles de informalidad y precariedad laboral caracterizan a ese sistema departamental.

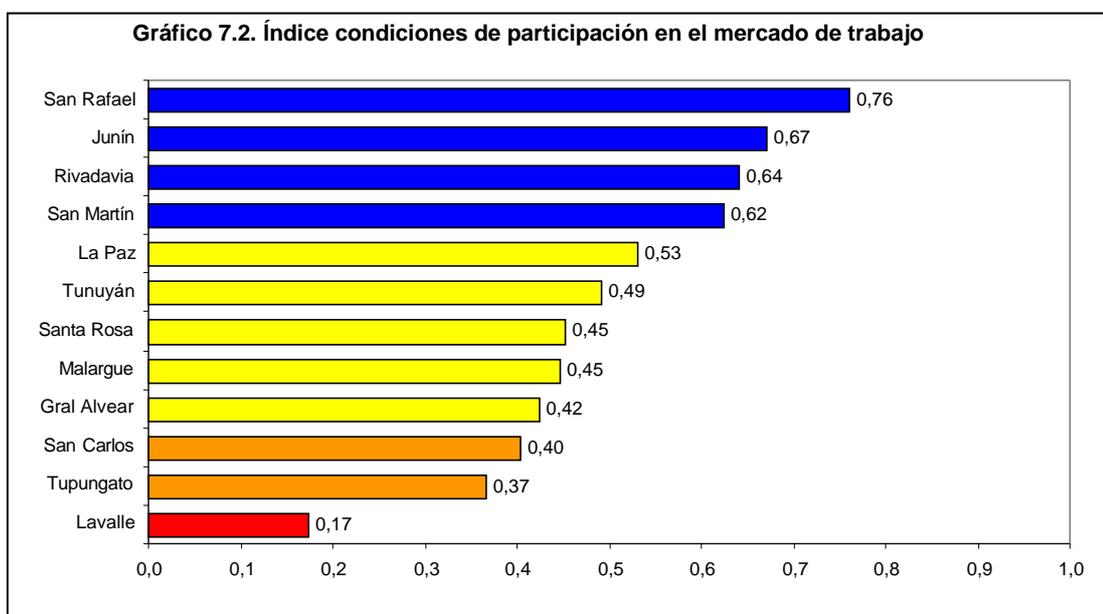
Tupungato y San Carlos registran valores también preocupantes que los colocan en un estado crítico.

Otros cinco departamentos, aunque con valores algo más elevados que los anteriores, General Alvear, Malargüe, Santa Rosa, Tunuyán y La Paz también tienen una situación deficitaria.

San Martín, Rivadavia, Junín y San Rafael, con los índices más elevados presentan un estado relativamente favorable.

Resalta el hecho de que ningún departamento registra un estado óptimo respecto de este segundo descriptor.

El Gráfico 7.2 representa la posición relativa de cada departamento en función del valor alcanzado en el índice.



Fuente: Elaboración propia sobre la base de los resultados de la Tabla 7.2

Como se indicó, Lavalle arroja el nivel más bajo de desempeño alcanzando apenas un valor de 0,17, mientras que San Rafael se ubica en la posición extrema, con el índice más elevado. Junín, Rivadavia y San Martín presentan una situación relativamente favorable. El resto de departamentos muestran un estado crítico (Tupungato y San Carlos) o insuficiente (General Alvear, Malargüe, Santa Rosa, Tunuyán y La Paz) en lo que respecta a las condiciones de participación en el mercado de trabajo.

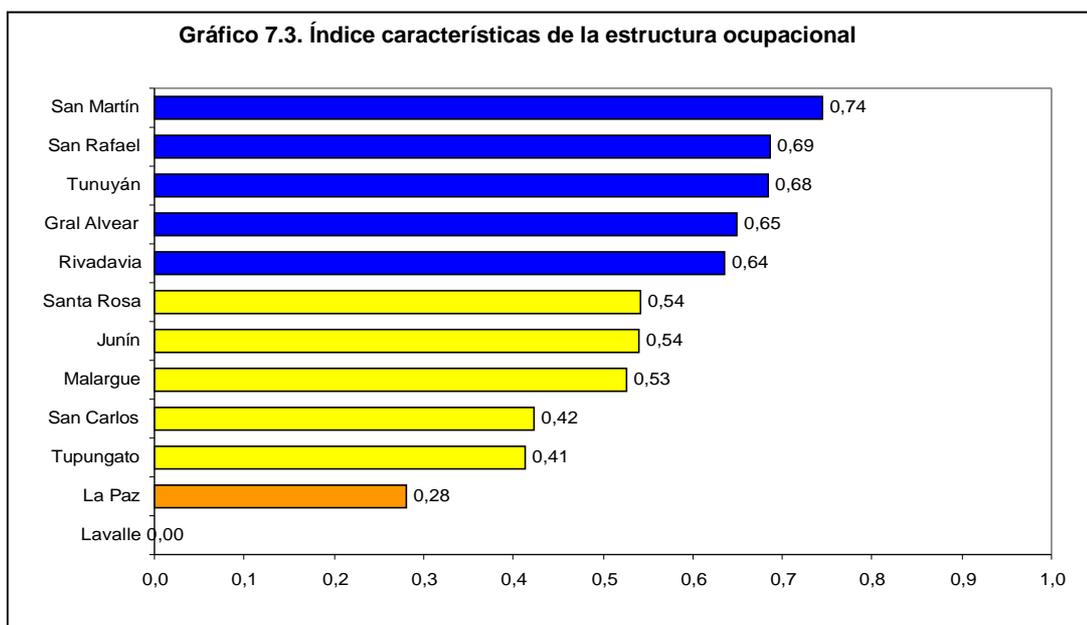
### Índice de características de la estructura ocupacional

El índice de características de la estructura ocupacional coloca nuevamente a Lavalle en una situación notablemente deficitaria, que se explica por el alto grado de concentración sectorial de las ocupaciones (en actividades primarias) y el elevado porcentaje de población ocupada con nivel educativo bajo.

La Paz también presenta dificultades en este tercer descriptor, el valor alcanzado en el índice determina el estado crítico de la estructura ocupacional del departamento.

Tupungato, San Carlos, Malargüe, Junín y Santa Rosa, con valores entre 0,41 y 0,54, presentan conformaciones ocupacionales con desempeño insuficiente.

En Rivadavia, General Alvear, Tunuyán, San Rafael y San Martín el índice oscila entre 0,64 y 0,74, si bien aún susceptibles de ser mejoradas, las configuraciones ocupacionales y la cualificación de la mano de obra en estos departamentos muestran un estado relativamente más favorable.



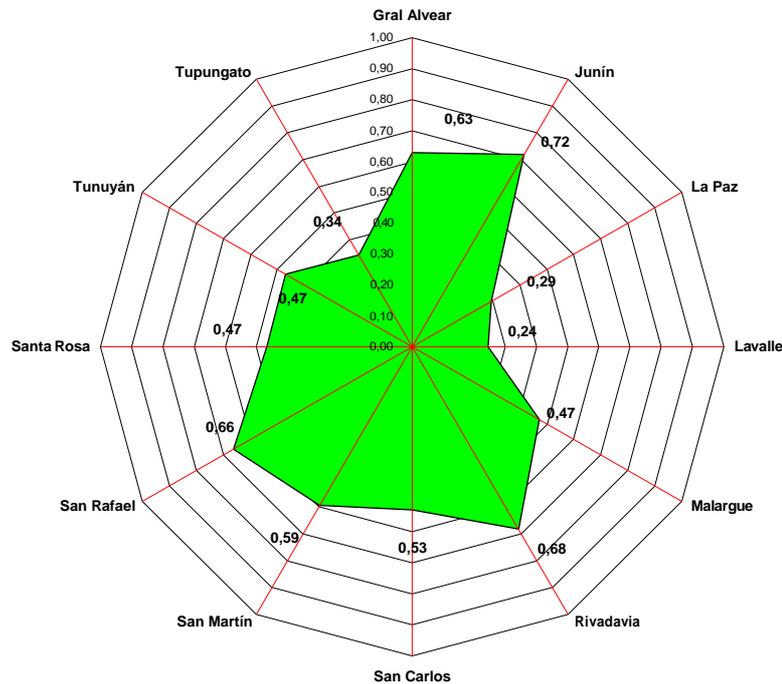
Fuente: Elaboración propia sobre la base de los resultados de la Tabla 7.2

La estructura ocupacional de Lavalle repite el estado de deficiente registrado en relación con las condiciones de participación en el mercado de trabajo. La Paz, aunque con un índice algo más favorable, también presenta una situación preocupante en cuanto a las características de su conformación ocupacional. El resto de departamentos se distribuye en números iguales entre dos situaciones intermedias. Nótese que los departamentos con mayor proporción de población urbana (San Martín, San Rafael y Tunuyán) registran los mejores desempeños en el índice, es decir, estructuras ocupacionales más diversificadas y mano de obra de mayor cualificación.

### 3.2. Análisis del índice integrado

Los resultados del Índice Integrado para cada unidad de análisis estudiada (última columna de la Tabla 7.2) se representan a través de un gráfico de telaraña (Gráfico 7.4). La imagen muestra el estado relativo de la dimensión integración laboral en cada departamento a partir de obtener el promedio simple de los tres índices anteriormente descriptos.

**Gráfico 7.4. Índice integrado dimensión integración laboral según departamentos**



Fuente: Elaboración propia sobre la base de los resultados de la Tabla 7.2

El Gráfico 7.4 presenta una reducida superficie sombreada y con importantes brechas entre las diferentes unidades de análisis, ello pone en evidencia que la situación general respecto de la integración laboral se encuentra lejos de ser favorable.

Como ya lo anticipaban los resultados parciales, en Lavalle se registra el peor desempeño relativo de la dimensión, alcanzando en el índice promedio un valor de 0,24. Seguidamente se colocan La Paz (0,28) y Tupungato (0,34), los tres departamentos presentan un estado general del componente que se define como crítico.

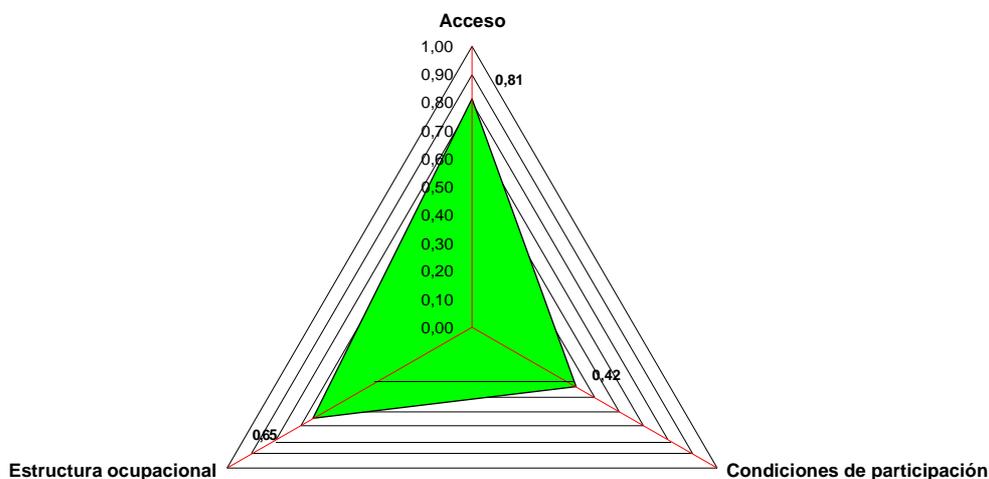
Los índices integrados de Malargüe, Santa Rosa y Tunuyán manifiestan situaciones de inestabilidad, los tres registran un índice de 0,47.

El resto de departamentos, aunque sin alcanzar valores óptimos, muestran un relativo equilibrio al oscilar sus índices entre 0,63 y 0,72, estos sistemas pueden ser caracterizados como estables en términos de integración laboral.

### 3.3. Análisis de descriptores de integración laboral por departamento

Luego de la lectura centrada en los descriptores y el índice integrado y analizadas las situaciones relativas de los departamentos en materia de integración laboral, en este apartado se focaliza en las unidades de análisis a fin de observar el comportamiento conjunto de los componentes estratégicos en cada una de ellas.

**Gráfico 7.5. Biograma dimensión integración laboral  
Departamento de General Alvear**

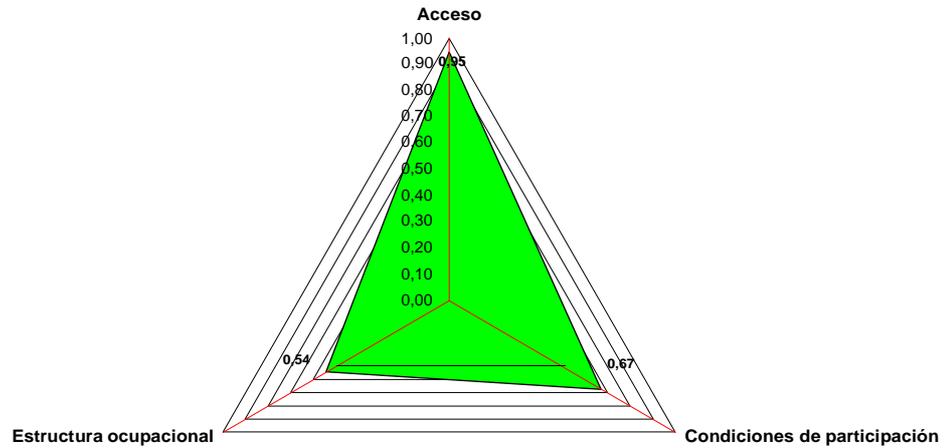


*Fuente: Elaboración propia sobre la base de los resultados de la Tabla 7.2*

La representación gráfica de General Alvear muestra una situación de relativa estabilidad. Las condiciones de participación en el mercado de trabajo presentan el registro más bajo, 0,42, reflejando la significatividad que en ese territorio adquieren las ocupaciones del sector informal de la economía. El acceso al mercado de trabajo arroja el mejor desempeño (0,81) y las características de la estructura laboral tienen un comportamiento favorable aunque insuficiente (0,66).

Las estrategias orientadas a mejorar la integración laboral de la población deben apuntar principalmente a resolver los problemas de informalidad y precariedad en el mercado de trabajo departamental.

**Gráfico 7.6. Biograma dimensión integración laboral  
Departamento de Junín**

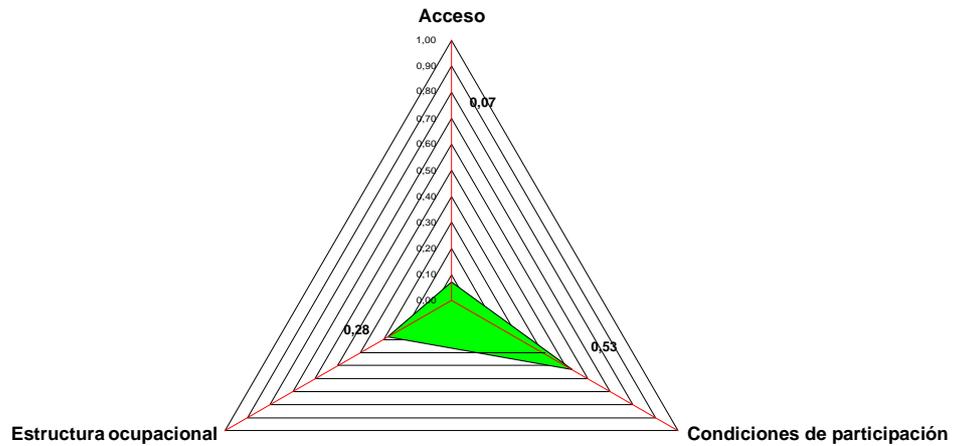


*Fuente: Elaboración propia sobre la base de los resultados de la Tabla 7.2*

En el gráfico de Junín se observa un comportamiento prácticamente óptimo del componente de acceso a mercados de trabajo (0,86), una situación relativamente favorable en lo que refiere a condiciones de participación (0,67) y cierta ineficiencia en cuanto a las características de la estructura ocupacional (0,54).

Con esos resultados, se sugiere orientar las políticas públicas hacia la diversificación ocupacional y el aumento en los niveles de cualificación de la fuerza de trabajo, lo que no puede escindirse de las características de la dinámica económica departamental y regional.

**Gráfico 7.7. Biograma dimensión integración laboral  
Departamento de La Paz**

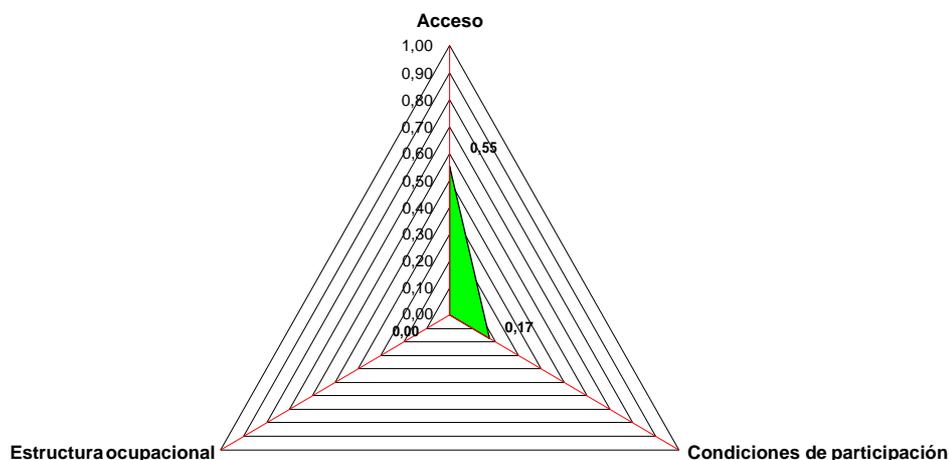


*Fuente: Elaboración propia sobre la base de los resultados de la Tabla 7.2*

La Paz evidencia una situación de notable desequilibrio en el comportamiento de la dimensión integración laboral. El componente de acceso presenta el estado más crítico con un valor de 0,07, dando cuenta de la existencia de un mercado de trabajo fuertemente presionado por una mano de obra que no logra insertarse adecuadamente. También deficitario es el desempeño del descriptor referido a las características de la estructura ocupacional del departamento, lo que refleja una conformación del empleo sectorialmente concentrada y con una fuerza de trabajo de bajo nivel educativo.

Impulsar el desarrollo de una economía más competitiva que fomente la creación de puestos de trabajo de mayor cualificación son los principales aspectos que se considera debe contemplar el diseño de políticas públicas.

Gráfico 7.8. Biograma dimensión integración laboral  
Departamento de Lavalle

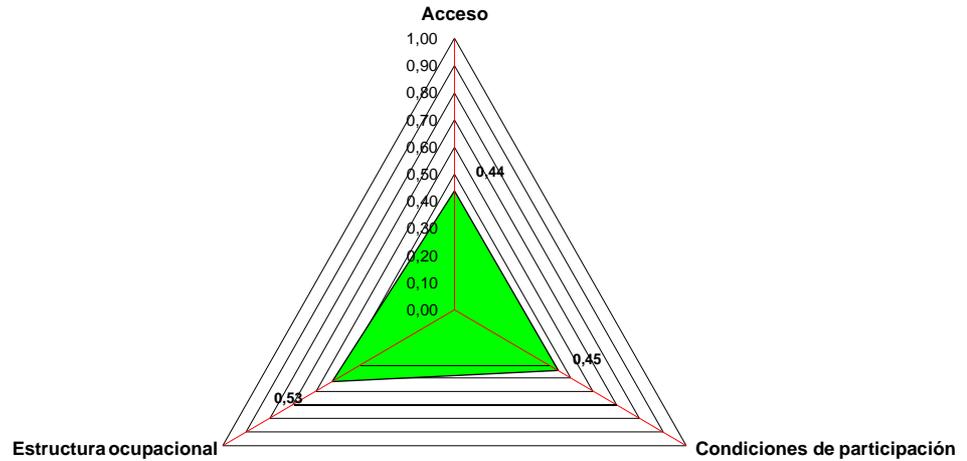


Fuente: Elaboración propia sobre la base de los resultados de la Tabla 7.2

La preocupante situación en la que se encuentra Lavalle en lo que a integración laboral se refiere, ya ha quedado argumentada en los análisis anteriores y graficada ahora a través del diagrama. El departamento presenta un desempeño relativamente favorable en el eje de acceso al mercado de trabajo, es decir, la población no encuentra grandes dificultades para insertarse en el mundo laboral. Las principales limitaciones del sistema, en situación crítica según los valores registrados, se presentan en las condiciones de participación en el mercado de trabajo, dadas por altos niveles de precariedad, informalidad e inestabilidad laboral y en las características de la estructura ocupacional, con una elevada concentración de los ocupados en actividades agropecuarias y con una fuerza de trabajo de muy baja cualificación.

Esos problemas enfrentan a las políticas de inserción laboral y generación de empleo al desafío de intervenir en los tres componentes articulando las estrategias con la promoción de actividades económicas de mayor productividad y competitividad.

**Gráfico 7.9. Biograma dimensión integración laboral  
Departamento de Malargüe**

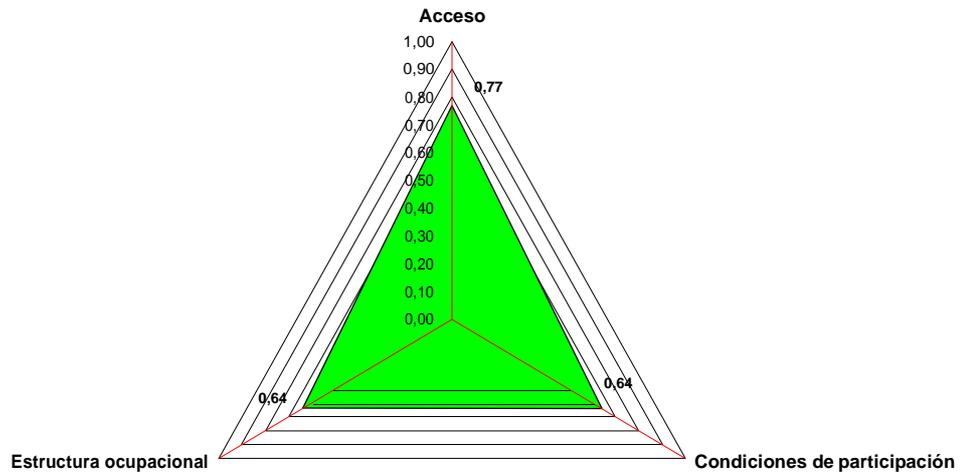


*Fuente: Elaboración propia sobre la base de los resultados de la Tabla 7.2*

Las características de los descriptores de Malargüe ponen en evidencia un estado de relativo equilibrio entre los tres componentes de la dimensión, pero todos con desempeños notablemente insuficientes al alcanzar valores entre 0,44 y 0,53.

Las estrategias municipales deben apuntar a mejorar de manera sostenida los tres ejes, el acceso al mercado de trabajo, las condiciones de participación y la configuración de la estructura ocupacional, pero con énfasis en los dos primeros. Instrumentar los medios para ampliar la demanda de fuerza de trabajo en el sector formal de la economía es el objetivo más inmediato a alcanzar.

**Gráfico 7.10. Biograma dimensión integración laboral  
Departamento de Rivadavia**

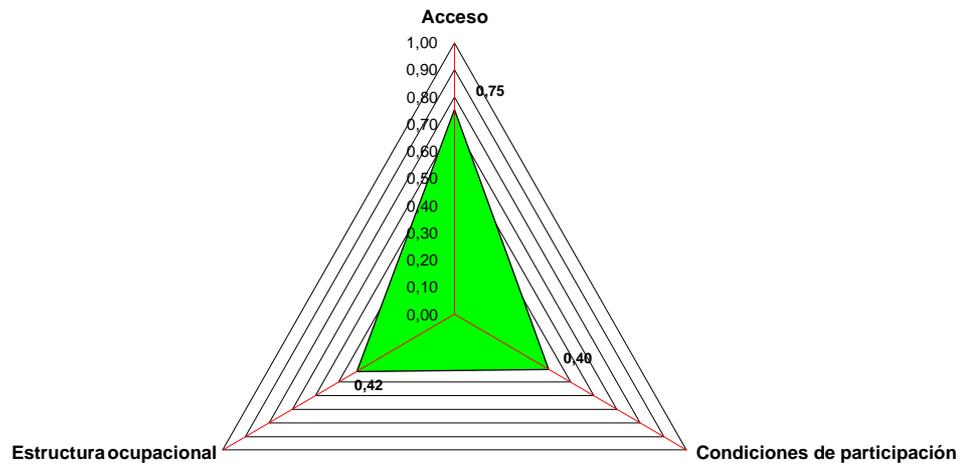


*Fuente: Elaboración propia sobre la base de los resultados de la Tabla 7.2*

La figura resultante de la combinación de los descriptores en el departamento de Rivadavia, conforma un triángulo que permite visualizar un equilibrio relativo en la dimensión. Los aspectos referidos al acceso al mercado de trabajo tienen un mejor desempeño que los vinculados a las condiciones de participación y a la estructura ocupacional.

El diseño de acciones municipales debe orientarse a mejorar el comportamiento de los tres componentes, pero indagando antes en los aspectos que hacen a la sostenibilidad del sistema productivo y a la articulación del mercado de trabajo con una economía diversificada y competitiva.

**Gráfico 7.11. Biograma dimensión integración laboral  
Departamento de San Carlos**

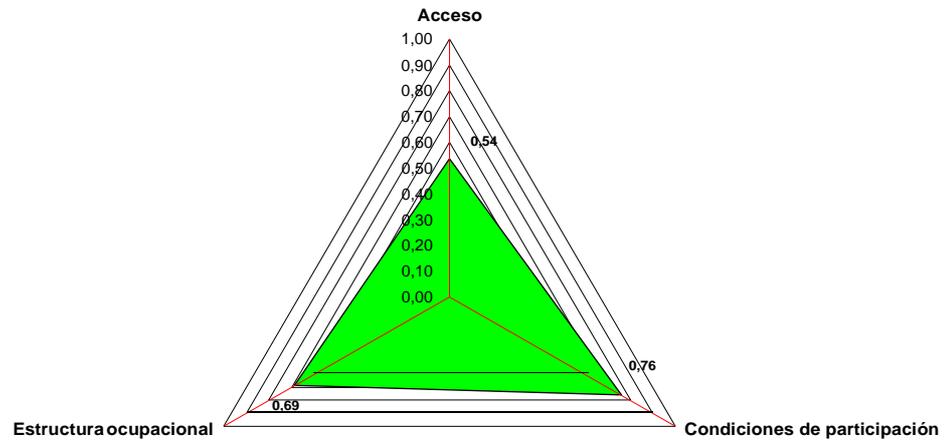


*Fuente: Elaboración propia sobre la base de los resultados de la Tabla 1*

El biograma de este departamento evidencia, al igual que en el caso anterior, un estado de relativo equilibrio pero con índices que alcanzan valores aún más bajos y que muestran una situación deficitaria en los ejes relativos a las condiciones de participación de la mano de obra en el mercado laboral y a las características de la estructura ocupacional.

Por un lado, altos niveles de informalidad y precariedad laboral, por otro, y en correspondencia con ello, una conformación de las ocupaciones que muestra una alta concentración en el sector primario de la economía con un significativo porcentaje de trabajadores con baja cualificación. Factores que deben guiar la implementación de estrategias que potencien un mayor desarrollo de la estructura económico-productiva del departamento.

**Gráfico 7.12. Biograma dimensión integración laboral  
Departamento de San Rafael**

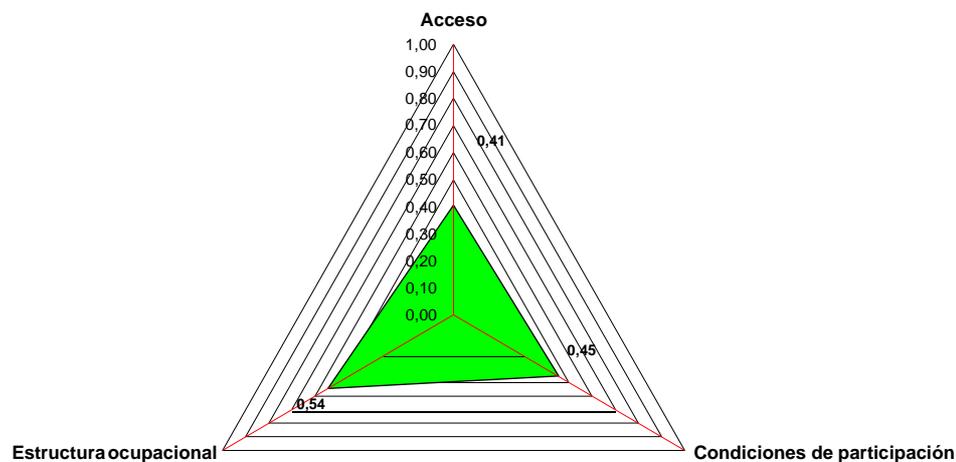


*Fuente: Elaboración propia sobre la base de los resultados de la Tabla 7.2*

El mercado de trabajo de San Rafael arroja, como resultado del comportamiento de los tres descriptores, un desempeño general favorable, colocándose los valores entre 0,54 y 0,76. La importante proporción de población urbana y el mayor dinamismo de la estructura económica de este departamento respecto de otras entidades, aparecen como factores explicativos de esta situación.

El gobierno municipal enfrenta la tarea de diseñar estrategias y acciones orientadas a mejorar de manera conjunta los tres ejes estratégicos relativos a la integración laboral; aunque atendiendo especialmente a la articulación entre oferta y demanda de mano de obra procurando aumentar las oportunidades de inserción de su PEA.

**Gráfico 7.13. Biograma dimensión integración laboral  
Departamento de Santa Rosa**

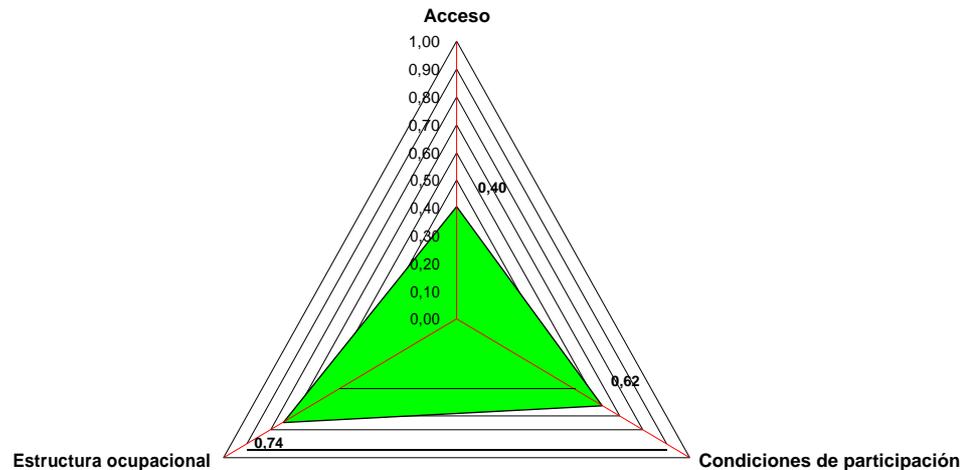


*Fuente: Elaboración propia sobre la base de los resultados de la Tabla 7.2*

El sistema territorial Santa Rosa arroja una situación de desempeño insuficiente en la dimensión integración laboral. Dos de sus descriptores muestran un funcionamiento marcadamente deficitario, acceso (0,41) y condiciones de participación en el mercado de trabajo (0,45); mientras que el eje "características de la estructura ocupacional se comporta de manera algo más eficiente.

Estos resultados llevan a proponer el diseño e implementación de políticas de empleo tendientes a mejorar el comportamiento de los tres índices, lo que implica la necesaria articulación con una dinámica económica más competitiva.

**Gráfico 7.14. Biograma dimensión integración laboral  
Departamento de San Martín**

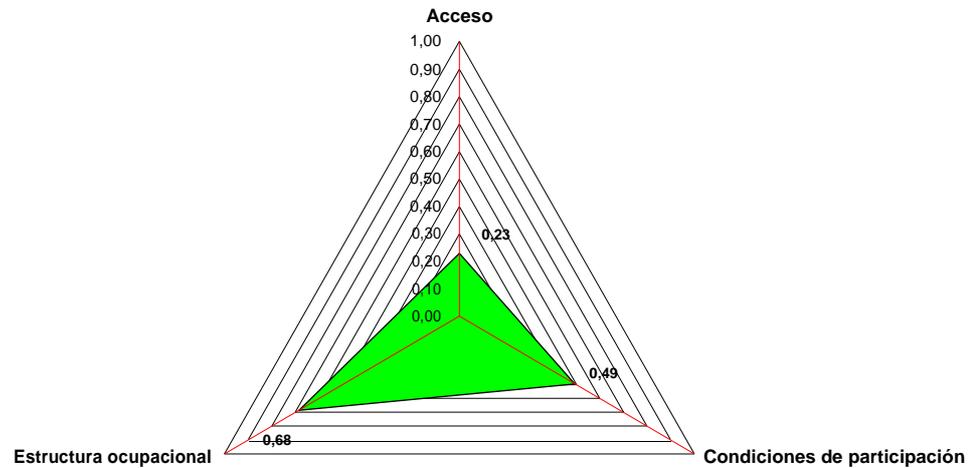


*Fuente: Elaboración propia sobre la base de los resultados de la Tabla 1*

En el departamento de San Martín el índice de acceso al mercado de trabajo tiene un valor crítico mientras que las condiciones de participación y la estructura ocupacional detentan un estado relativamente más favorable. Esto último como consecuencia del mayor peso que en este territorio tienen las actividades económicas vinculadas al ámbito urbano que equilibran la importancia del sector primario en la estructura del empleo.

Se sugiere avanzar en la generación de políticas públicas que comiencen con la adecuada identificación del perfil y demandas de la fuerza de trabajo para articularlos a los requerimientos del sector productivo y mejorar su inserción laboral.

**Gráfico 7.15. Biograma dimensión integración laboral  
Departamento de Tunuyán**

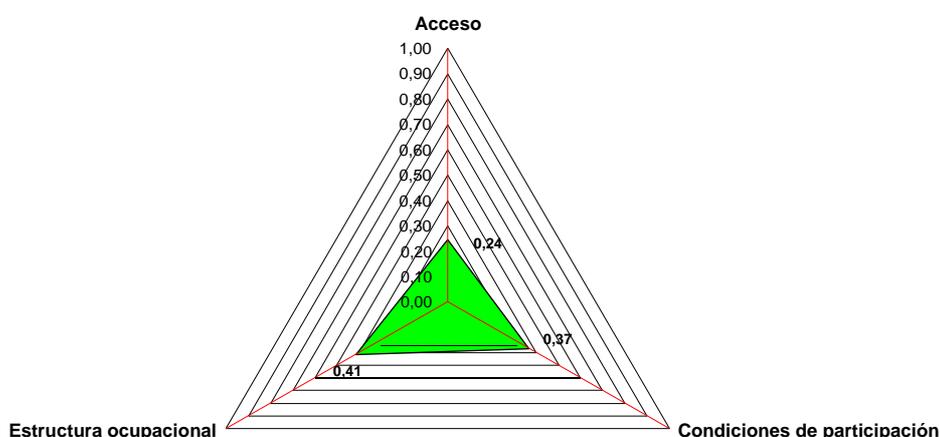


*Fuente: Elaboración propia sobre la base de los resultados de la Tabla 1*

La forma que adquiere la figura 7.15. evidencia el desequilibrio de Tunuyán en cuanto a la integración laboral de su población. El peor desempeño es el del índice de acceso, mostrando las dificultades que encuentra la PEA para incorporarse al mundo laboral. También bajo es el índice de condiciones de participación. El mejor comportamiento relativo dentro del sistema lo registra el descriptor de características de la estructura ocupacional, nuevamente afectado por la incidencia de las actividades que se despliegan en ámbitos más urbanos.

La realidad de este departamento lleva a sugerir la atención de las políticas públicas en el aumento de las oportunidades de inserción laboral de su población, articulando las demandas de la fuerza de trabajo con un estructura económico productiva que muestra cierta diversificación y competitividad.

**Gráfico 7.16. Biograma dimensión integración laboral  
Departamento de Tupungato**



*Fuente: Elaboración propia sobre la base de los resultados de la Tabla 1*

La combinación de los tres descriptores pone en evidencia la situación crítica del departamento de Tupungato en términos de integración laboral. Fuerte presión de la de mano de obra sobre el mercado laboral, condiciones de trabajo ligadas a la informalidad y una estructura ocupacional concentrada en el sector primario y con una fuerza de trabajo de baja cualificación, son los aspectos que manifiestan los índices alcanzados.

Después de Lavalle y La Paz se trata del sistema territorial con el estado más preocupante en cuanto a integración laboral, lo que implica pensar en el diseño de políticas públicas orientadas a impulsar una dinámica económica capaz de mejorar de manera equilibrada el funcionamiento del mercado de trabajo como factor de inclusión social.

#### **4. Análisis de indicadores laborales a escala regional y departamental**

Desde los enfoques del desarrollo territorial o regional se sostiene que la estructura y dinámica del mercado de trabajo adquiere ciertas características particulares en función de la articulación entre los recursos existentes en los ámbitos espaciales concretos y factores extraterritoriales de índole regional, nacional y mundial. En ese marco, las políticas orientadas a la generación de empleo deben contemplar no sólo elementos de carácter macroeconómico sino también las específicas dinámicas que operan en el territorio, el perfil productivo y sociodemográfico, la cualificación de la mano de obra, las pautas y prácticas culturales imperantes, el tejido empresarial, el entramado institucional local, etc.

Este apartado tiene como propósito ampliar y sustentar los resultados obtenidos de la aplicación de la Metodología Biograma a partir de describir y analizar algunos de los

principales indicadores que hacen a la integración laboral en los doce departamentos de la provincia objeto de estudio. El abordaje se realiza considerando dos niveles, regional y departamental. Las áreas contempladas son: Región Este (Junín, Rivadavia, San Martín), Región Noreste (La Paz, Lavalle y Santa Rosa), Región Centro Oeste (Tunuyán, Tupungato y San Carlos) y Región Sur (San Rafael, Malargüe y General Alvear). Los departamentos del Gran Mendoza (Capital, Godoy Cruz, Maipú, Luján de Cuyo y Las Heras) son incorporados al análisis únicamente a los fines comparativos.

Por disponer únicamente de los datos provenientes de la ECV 2007 se analiza de manera puntual y aproximativa para cada región una serie de indicadores con representatividad estadística que refieren a: la participación en el mercado laboral, las características de la fuerza de trabajo ocupada, la relación entre la especialización de la economía regional y la distribución sectorial de las ocupaciones y las condiciones de trabajo.

#### **4.1. Estructura regional del mercado de trabajo provincial**

Para situar el análisis de los indicadores laborales en las regiones y departamentos la Tabla 7.3. resume la estructura del mercado de trabajo provincial según las estimaciones obtenidas de la ECV2007.

Si se mide la participación regional por la cantidad de personas involucradas en el mercado laboral de la provincia, se tiene que, conforme con la distribución poblacional y para una fuerza de trabajo de aproximadamente 720.000 personas, el Gran Mendoza se constituye en una región aglutinadora concentrando el 63% de la fuerza laboral de la provincia, con una mayor participación de los departamentos más poblados y de perfil más urbano. Le sigue en tamaño el mercado de trabajo conformado por la Región Sur, que aporta poco más del 15% a la fuerza laboral provincial, de esa proporción más del 70% corresponde al departamento de San Rafael. La menor participación en cuanto a la cantidad de personas insertas en el mercado de trabajo, corresponde al área conformada por los departamentos del noreste provincial, Lavalle, La Paz y Santa Rosa (3,6%), única región de perfil netamente rural bajo la definición de la ECV2007.

**Tabla 7.3. Población, densidad, estructura del mercado de trabajo y perfil según regiones y departamentos. Provincia de Mendoza.**

<b>Regiones y departamentos</b>	<b>Población (1)</b>	<b>PEA</b>	<b>Perfil (2)</b>
<b>Total</b>	<b>1.711.416</b>	<b>100,0</b>	
<b>Gran Mendoza</b>	<b>1.073.960</b>	<b>63,1</b>	
Capital	113.401	7,1	Urbano
Godoy Cruz	192.855	12,1	Urbano
Guaymallén	274.350	15,2	Rururbano
Las Heras	201.821	11,6	Rururbano
Luján de Cuyo	119.361	6,8	Rururbano
Maipú	172.172	9,9	Rururbano
<b>Región Noreste</b>	<b>62.703</b>	<b>3,6</b>	
La Paz	10.685	0,6	Rural
Lavalle	35.184	2,0	Rural
Santa Rosa	16.834	1,0	Rural
<b>Región Este</b>	<b>210.538</b>	<b>11,5</b>	
Junín	38.871	2,0	Rural
Rivadavia	56.075	2,9	Rururbano
San Martín	115.592	6,8	Rururbano
<b>Región Centro Oeste</b>	<b>109.228</b>	<b>6,6</b>	
San Carlos	30.877	1,7	Rural
Tunuyán	46.301	3,1	Rururbano
Tupungato	32.050	2,0	Rural
<b>Región Sur</b>	<b>254.987</b>	<b>15,2</b>	
General Alvear	46.334	2,6	Rural
Malargüe	23.987	1,6	Rural
San Rafael	184.666	11,0	Rururbano

(1) Población proyectada al 30 de junio de 2007

(2) Según criterios ECV2007

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la DEIE

## 4.2. REGIÓN ESTE: Junín, Rivadavia y San Martín

La Región Este de la Provincia de Mendoza se encuentra integrada, para los fines de este estudio, por los departamentos de Junín, Rivadavia y San Martín, el primero definido según la ECV como de perfil rural, los dos restantes de características rururbanas. Con una población estimada al año 2007 de cerca de 210.000 habitantes, la participación relativa de la región en el total provincial es del 12%, siendo San Martín el departamento de mayor tamaño poblacional con 115.000 habitantes.

### Participación en el mercado de trabajo

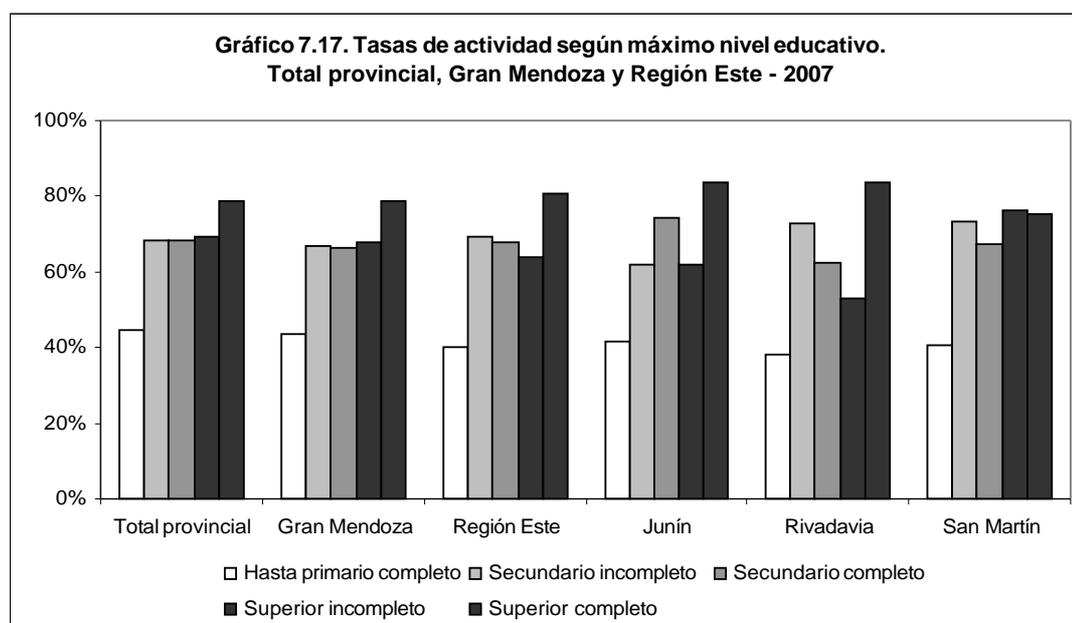
La población de la Región Este presentaba en 2007 un menor nivel de participación en la fuerza laboral (medido a partir de las tasas de actividad) tanto respecto al total provincial como al Gran Mendoza. Esta diferencia estaría explicada principalmente por la baja inserción relativa de las mujeres en la fuerza de trabajo, que se hace especialmente significativa en el caso de Rivadavia, donde sólo el 20,2% de la población femenina se encuentra inserta laboralmente. Una situación diferente presenta el departamento de San Martín en el que, dada la significancia relativa de la población urbana, la tasa de actividad femenina alcanza el 29,1%, muy próxima a la registrada para el total provincial (30,2%).

**Tabla 7.4. Tasas de actividad por sexo y grupos de edad  
Total provincial, Gran Mendoza y Región Este - 2007**

	Total	Sexo		Grupos de edad			
		Varones	Mujeres	14 a 17	18 a 24	25 a 64	65 y más
<b>Total provincial</b>	<b>43,2</b>	<b>56,2</b>	<b>30,2</b>	<b>18,7</b>	<b>58,3</b>	<b>71,7</b>	<b>16,6</b>
<b>Gran Mendoza</b>	<b>43,4</b>	<b>55,5</b>	<b>31,3</b>	<b>15,1</b>	<b>56,4</b>	<b>72,8</b>	<b>15,7</b>
<b>Región Este</b>	<b>39,9</b>	<b>55,5</b>	<b>24,3</b>	<b>24,4</b>	<b>53,0</b>	<b>64,3</b>	<b>13,2</b>
Junín	39,4	55,1	23,6	20,2	52,6	63,2	11,3
Rivadavia	37,5	55,0	20,1	26,2	48,2	65,9	12,8
San Martín	42,8	56,5	29,1	26,8	58,3	63,7	15,5

Fuente: Elaboración propia sobre la base de la ECV 2007 (DEIE)

Si se analizan las tasas de actividad tomando como variable de corte la edad de las personas, las diferencias más notables aparecen en el grupo de los más jóvenes. En la Región Este de la provincia poco más del 24% de la población de entre 14 y 17 años forma parte de la fuerza de trabajo, ese porcentaje supera en 10 puntos al valor registrado para el Gran Mendoza (14,4%). En otras palabras, uno de cada cuatro jóvenes de 14 a 17 años residente en los departamentos de Junín, Rivadavia o San Martín se encuentra desarrollando una actividad laboral o declara estar en busca de ella. La diferencia respecto del Gran Mendoza estaría dando cuenta de las disparidades entre zonas rurales y urbanas tanto en lo que refiere a pautas culturales respecto del trabajo, como a la implementación de estrategias de supervivencia que, especialmente en las áreas donde predominan las actividades primarias, conllevan la incorporación temprana al mundo laboral. En los restantes grupos de edad la región presenta tasas de actividad inferiores a las registradas para el total provincial y el Gran Mendoza.



Fuente: Elaboración propia sobre la base de la ECV 2007 (DEIE)

Otro de los factores relevantes que incide en la participación en el mercado de trabajo es el nivel educativo que las personas han alcanzado (en este caso medido en la población de 25 años y más). Tal como se observa en el Gráfico 7.17, los grupos con mayores niveles de educación son los que presentan un mayor grado de inserción laboral.

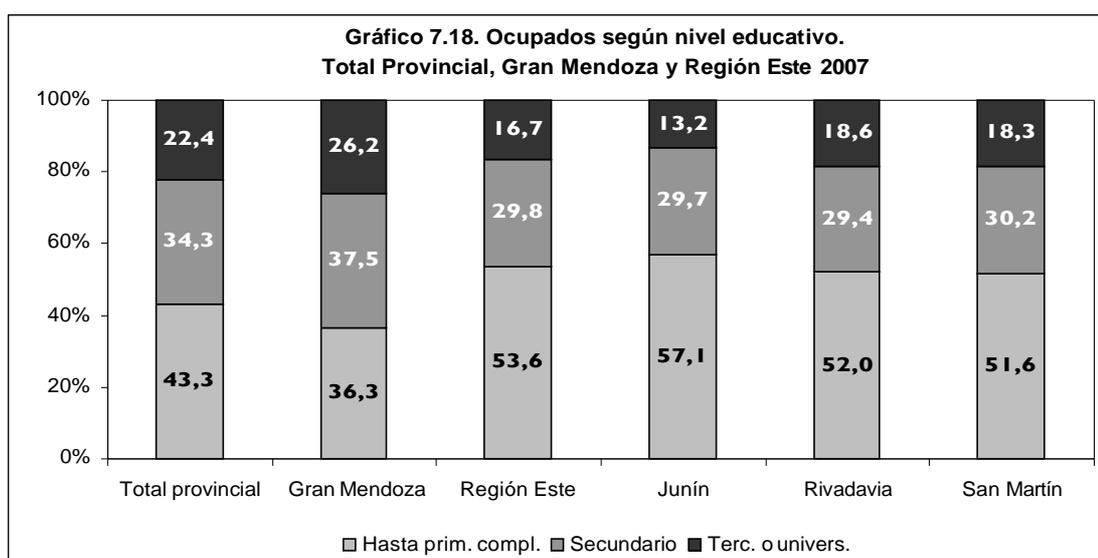
Tanto en el total provincial como en el Gran Mendoza, los grupos con niveles educativos entre secundario incompleto y superior incompleto arrojan tasas de actividad relativamente similares, en torno al 68%. Para la Región Este, en cambio, los valores son algo más dispares, reflejando en ello la estructura económico-productiva de los departamentos y, en correspondencia, las características de los puestos de trabajo ofertados. Para el caso de Junín, las personas con secundario completo alcanzan una tasa de participación mayor que en el resto de las entidades, en Rivadavia y San Martín, en cambio, es más elevada la tasa correspondiente al grupo con secundario incompleto.

En síntesis, en lo que a niveles de participación laboral se refiere la Región Este de la Provincia de Mendoza presenta una baja inserción de las mujeres en el mercado de trabajo, indicadores relativamente elevados de actividad en la población de jóvenes de entre 14 y 17 años y mayor participación de los grupos con nivel educativo medio respecto del total provincial y el Gran Mendoza.

### Características de la población ocupada

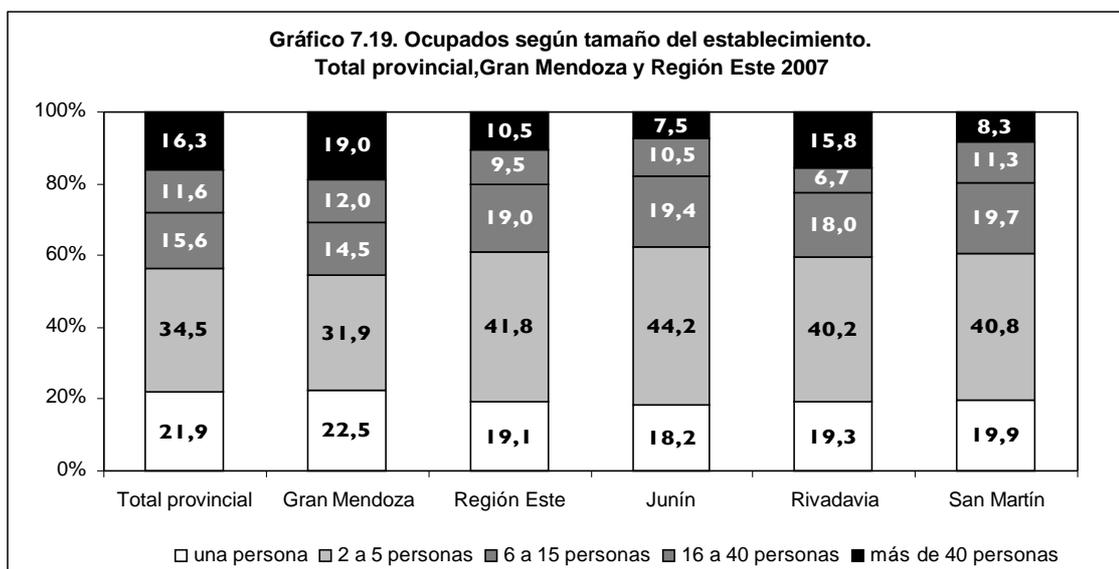
Si nos detenemos a analizar algunas de las principales características de los ocupados de la Región Este de la provincia obtenemos que el 54% de los trabajadores posee sólo hasta primario completo, valor que asciende a 57% para Junín y desciende a 52% para el caso de San Martín. Es decir, más de la mitad de la fuerza de trabajo residente en esa región de la provincia presenta bajo nivel educativo.

Por su parte, el 17% de ocupados de la Región Este ha alcanzado el nivel superior (terciario o universitario), proporción significativamente más baja que la que registran el promedio provincial (22%) y el Gran Mendoza (26%). Junín es el departamento con menor porcentaje de trabajadores con nivel educativo superior, aspecto en el que se coloca 13 puntos por debajo del principal aglomerado urbano de la provincia. Esta situación responde a la baja complejidad de mercados de trabajo sustentados en gran medida en actividades vinculadas al sector primario que requieren mano de obra de menor cualificación.



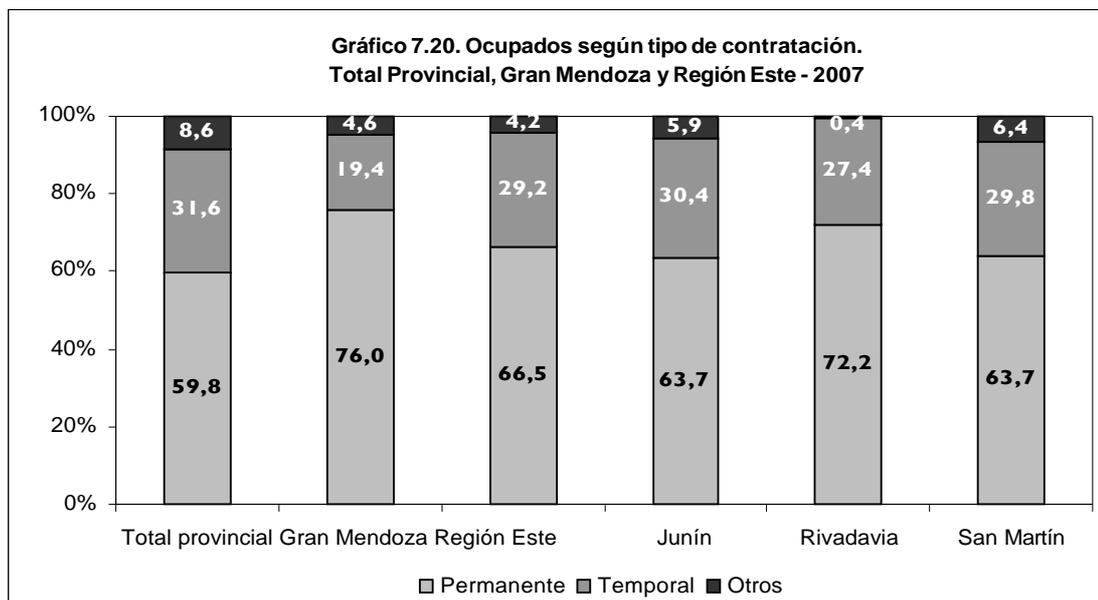
Fuente: Elaboración propia sobre la base de la Encuesta ECV 2007 (DEIE)

Otra característica interesante de destacar en relación con los ocupados refiere a su distribución en función del tamaño del establecimiento en el que desarrollan sus actividades laborales. Tal como puede visualizarse en el Gráfico 7.19, en la Región Este los establecimientos pequeños y medianos (entre 2 y 15 personas) dan cuenta de más del 60% de la ocupación, mientras que los de mayor tamaño (más de 40 personas) ocupan al 10% de la fuerza laboral.



Fuente: Elaboración propia sobre la base de la ECV 2007 (DEIE)

Al analizar comparativamente los datos regionales se obtiene que, en la estructura ocupacional del este provincial, la participación de los establecimientos medianos y grandes es significativamente más reducida que en el Gran Mendoza (10,5% frente a 19%). Vale destacar, sin embargo, el caso de Rivadavia donde el 16% de los trabajadores se desempeña en establecimientos de más de 40 personas, porcentaje que duplica el valor registrado para esa categoría en Junín y San Martín.



Fuente: Elaboración propia sobre la base de la ECV 2007 (DEIE)

En cuanto a la modalidad de contratación, el 66% de los trabajadores de Junín, Rivadavia y San Martín declara tener una ocupación de carácter permanente, cifra que se eleva a 72% en el caso de Rivadavia, lo que podría vincularse, entre otros aspectos, con la mayor incidencia de los grandes establecimientos en la estructura ocupacional de ese departamento. Por su parte, el 29% de las ocupaciones de la Región Este responde a la modalidad temporal, característica que se asocia con puestos de trabajo de mayor inestabilidad e informalidad laboral. Ese porcentaje resulta elevado si se lo compara con el Gran Mendoza donde los trabajos temporales significan el 19% del total.

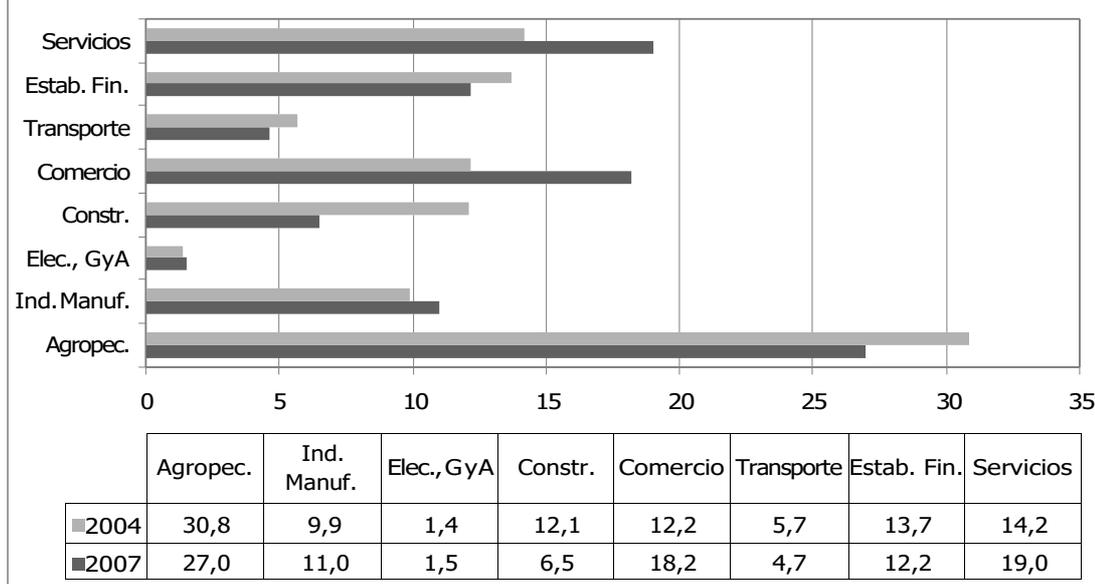
En relación con las características de los ocupados de los departamentos del este provincial podría entonces concluirse que existe una fuerza de trabajo de baja cualificación, ocupada principalmente en establecimientos de tamaño pequeño y con una incidencia relativamente elevada de puestos de trabajo de carácter temporal.

### **Especialización sectorial y estructura ocupacional**

El desarrollo de la actividad económico-productiva de la Región Este de la provincia se encuentra principalmente concentrado en los sectores agropecuario, minero y de servicios, los que juntos aportaban en 2007 el 60% al PBG agregado de los tres departamentos. Las políticas y procesos económicos de los últimos años han incentivado el crecimiento sostenido de esas actividades; sin embargo, la estructura sectorial del empleo regional responde sólo de manera parcial a esa especialización dado que la minería –con desarrollo en el departamento de Rivadavia- es una actividad extractiva de escaso impacto en la generación de puestos de trabajo.

De acuerdo con ese criterio, si se excluye la actividad minera de la composición del PGB agregado, se puede observar de manera más precisa la contribución relativa de los diferentes sectores a la economía regional. El Gráfico 7.21. refleja el significativo peso de la actividad agropecuaria en la economía regional, aunque su ponderación se ha visto reducida en el período 2004-2007, pasando su aporte relativo de 30,8% a 27,0%. Para el último de esos años, siguen en importancia los sectores servicios (19,0%) y comercio (18,2%), éste último con una importante alza en su participación en el PBG regional, ya que en 2004 su aporte porcentual era del 12,2%.

Gráfico 7.21. Composición del PBG regional por sectores de actividad 2004 / 2007.  
Región Este (Junín, Rivadavia y San Martín)



El perfil económico-productivo de la región aparece configurando la composición sectorial del empleo. En la estructura ocupacional predominan las actividades agropecuarias, el 35% de los trabajadores de la Región Este se desempeña en ese sector, porcentaje que duplica a la misma categoría dentro del total provincial. La importancia relativa de las actividades primarias es aún mayor entre los ocupados de Junín y Rivadavia, en esos departamentos el sector agropecuario es responsable de casi el 40% de las ocupaciones. Los servicios y el comercio son los otros sectores que tienen una fuerte incidencia en la configuración del empleo regional, explicando el primero más del 20% del empleo y el segundo poco menos del 17%.

La industria manufacturera, que ha disminuido su participación en el PBG regional durante el período 2004-2007, pasando del 10% al 11%, da cuenta sólo del 8% de los puestos de trabajo de la región, alcanzando casi el 9% en San Martín y reduciéndose a 6,7% en Rivadavia.

**Tabla 7.5. Ocupados según rama de actividad de la ocupación principal**

**Total provincial y Región Este - 2007**

	Total provincial	Región Este	Junín	Rivadavia	San Martín
Actividades primarias	18,4	35,2	39,6	39,3	26,8
Industria manufacturera	11,8	7,8	7,8	6,7	8,8
Comercio	19,3	16,7	16,3	15,0	18,6
Construcción	8,8	7,1	5,2	6,7	9,3
Hoteles y restaurantes	2,5	1,1	1,0	0,3	1,9
Transporte, almacenaje y comunicaciones	5,7	5,8	4,7	5,6	6,9
Serv. finan., inmovil., alquileres y empresar.	5,4	2,7	1,9	3,0	3,3
Enseñanza	7,3	7,2	6,1	8,2	7,4
Servicios sociales y de salud	7,1	5,3	4,9	3,9	7,0
Servicio doméstico	6,8	6,1	6,2	6,8	5,2
Administración pública	6,8	5,1	6,4	4,4	4,6
<b>Total</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

Fuente: Elaboración propia sobre la base de la ECV 2007 (DEIE)

Si se compara la configuración del empleo con la composición del PBG regional, se observa que el sector primario tiene una mayor significancia en la generación de empleo local (35%) que en la generación de riqueza (29%), la industria manufacturera muestra una relación inversa ya que explica el 9,6% del PBG y el 7,8% de los puestos de trabajo de la región.

En síntesis, en cuanto a la especialización sectorial del empleo, en Junín, Rivadavia y San Martín existe una preponderancia de las ocupaciones vinculadas a las actividades primarias, que adquieren mayor ponderación en los dos primeros departamentos. El sector primario junto con los servicios y el comercio explican alrededor del 65% de los empleos de la región.

### Informalidad laboral y demanda de empleo

Existen diversos y muy heterogéneos abordajes para el estudio de la informalidad laboral, aquí sólo se pretende completar la anterior caracterización y realizar una primera aproximación a las condiciones de trabajo a partir de la información disponible.

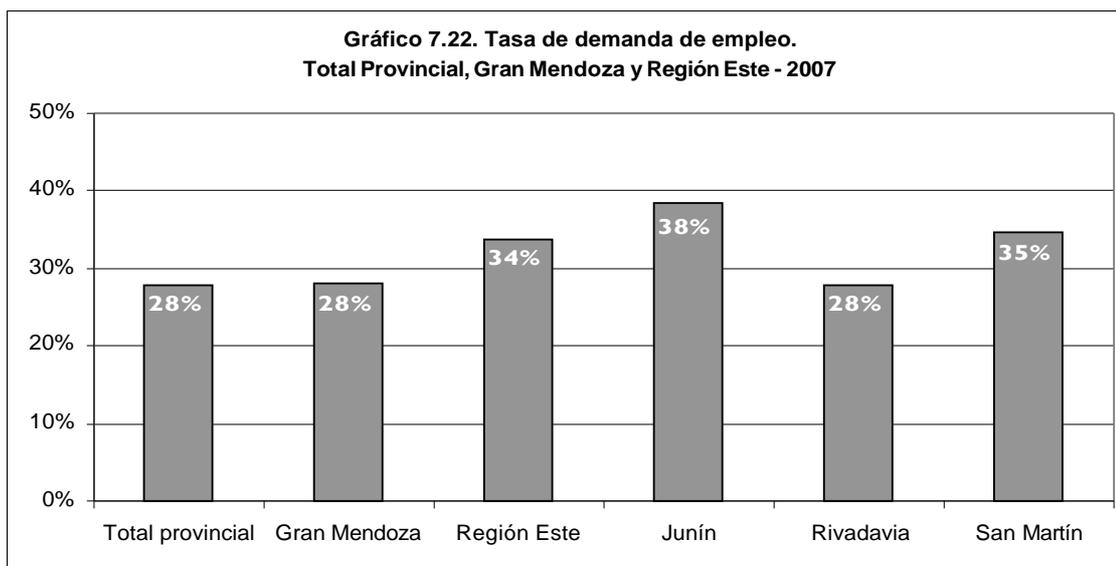
Uno de los indicadores utilizados para dar cuenta del grado de informalidad existente en el mercado de trabajo es la tasa de empleo no registrado, medida a partir del porcentaje de asalariados que no percibe descuento jubilatorio. En el caso de la Región Este, el empleo no registrado afecta al 30% de los asalariados, valor que se corresponde con el promedio provincial y con el Gran Mendoza. Esta situación afecta en mayor medida a las mujeres que a los varones, en todos los casos, las tasas femeninas se colocan entre diez y once puntos por encima de las masculinas.

<b>Tabla 7.6. Empleo no registrado total y según sexo Total provincial y Región Este - 2007</b>						
	<b>Total provincial</b>	<b>Gran Mendoza</b>	<b>Región Este</b>	Junín	Rivadavia	San Martín
<b>Total</b>	<b>30,6</b>	<b>29,7</b>	<b>30,1</b>	<b>30,5</b>	<b>29,9</b>	<b>29,9</b>
<b>Varones</b>	<b>27,0</b>	<b>25,6</b>	<b>26,6</b>	26,9	26,8	26,1
<b>Mujeres</b>	<b>37,0</b>	<b>36,6</b>	<b>37,7</b>	38,4	37,7	37,0

Fuente: Elaboración propia sobre la base de la ECV 2007 (DEIE)

Se observa también que las mayores tasas de empleo no registrado aparecen en los grupos de menor nivel educativo, dado que el 63% de los trabajadores informales de la Región Este posee sólo hasta primario completo, siendo los valores departamentales de 71%, 64% y 59% para Junín, Rivadavia y San Martín, respectivamente. Los trabajadores con nivel educativo superior, en cambio, representan el 6% entre los empleados no registrados de la región.

Otro aspecto importante de analizar, a partir de los datos que brinda la ECV2007, es la tasa de demanda de empleo aproximada a partir del porcentaje de la PEA que se encuentra desocupada o en situación de subocupación horaria (ocupados que desean trabajar mayor cantidad de horas), es decir, representa a todos aquellos trabajadores que no logran insertarse plenamente en el mercado laboral ejerciendo presión sobre el mismo.



Fuente: Elaboración propia sobre la base de la ECV 2007 (DEIE)

Tal como se observa en el Gráfico 7.22, la Región Este registra una tasa de demanda significativamente superior al promedio provincial, el 34% de la PEA regional se encuentra en busca de un empleo o bien desearía trabajar mayor cantidad de horas, situación que afecta al 28% de la PEA provincial. Junín es el departamento que registra la tasa más elevada, con un porcentaje del 38%, mientras que Rivadavia se coloca a la par de la tasa de demanda de la provincia.

Para sintetizar, en términos de informalidad laboral, la Región Este presenta valores similares a los registrados en el promedio provincial, siendo ésta una situación que afecta en mayor medida a las mujeres y a los grupos de menor nivel educativo. En cuanto a la tasa de demanda de empleo la región, especialmente los departamentos de Junín y San Martín, alcanza valores superiores al promedio provincial. Esta situación estaría señalando la inadecuación o escasez de oferta de puestos de trabajo de acuerdo con el perfil de la demanda de los mismos.

### 4.3. REGIÓN NORESTE: La Paz, Lavalle y Santa Rosa

La Paz, Lavalle y Santa Rosa conforman, a los fines este estudio, la región noreste de la Provincia de Mendoza constituyendo el área de menor tamaño poblacional. En el año 2007 residían en esos departamentos poco más de 62.700 habitantes, el 3,6% de la población provincial.

#### Participación en el mercado de trabajo

La región, de perfil netamente rural, arroja en 2007 una tasa de actividad de 42,3%. Si se analizan los indicadores de participación por sexo en cada uno de los departamentos, destacan algunas de las heterogeneidades existentes al interior de la región. En Lavalle los varones presentan una tasa de actividad superior al resto de las entidades e incluso por encima del promedio provincial (57,6%), mientras que las mujeres de ese departamento muestran la situación inversa, poseen la tasa de actividad más baja de la región y alcanzan una participación menor a la del total de mujeres de la provincia.

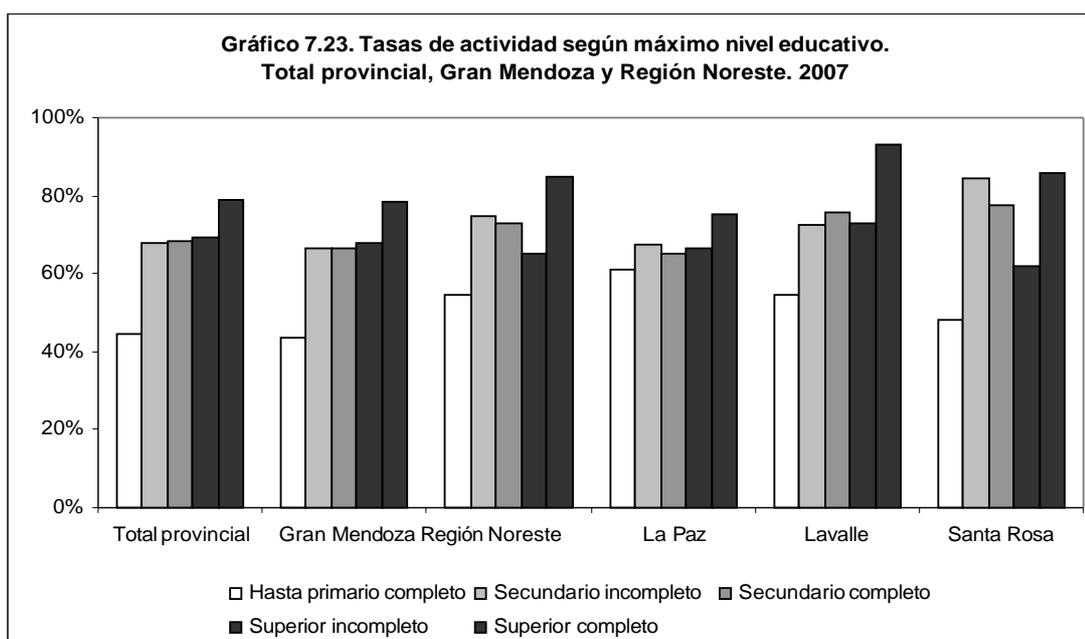
Las tasas de actividad por grupos de edad presentan un comportamiento diferente al promedio provincial. Sobresale, para los casos de Lavalle y Santa Rosa, la elevada participación en el mercado de trabajo de los jóvenes de entre 14 y 24 años, con porcentajes de inserción significativamente más altos que el total provincial. En el primero de esos departamentos el 37% de la población de 14 a 17 años trabaja o busca trabajo, porcentaje que duplica al promedio provincial para la misma categoría. Una situación similar se presenta en las edades extremas, la tasa de actividad de las personas de 65 años y más es en la región de casi 30%, mientras que para la provincia la participación de ese grupo alcanza al 16,6%. Especialmente significativo al respecto es el caso de La Paz, donde el 42,5% de las personas de edad más avanzada continúa formando parte del mercado de trabajo.

**Tabla 7.7. Tasas de actividad por sexo y grupos de edad**  
**Total provincial, Gran Mendoza y Región Noreste - 2007**

	Total	Sexo		Grupos de edad			
		Varones	Mujeres	14 a 17	18 a 24	25 a 64	65 y más
<b>Total provincial</b>	<b>43,2</b>	<b>56,2</b>	<b>30,2</b>	<b>18,7</b>	<b>58,3</b>	<b>71,7</b>	<b>16,6</b>
<b>Gran Mendoza</b>	<b>43,4</b>	<b>55,5</b>	<b>31,3</b>	<b>15,1</b>	<b>56,4</b>	<b>72,8</b>	<b>15,7</b>
<b>Región Noreste</b>	<b>42,3</b>	<b>55,5</b>	<b>29,1</b>	<b>25,2</b>	<b>63,1</b>	<b>69,3</b>	<b>29,8</b>
La Paz	42,4	53,1	31,6	13,9	46,3	68,6	42,5
Lavalle	42,3	57,6	27,1	36,9	72,7	69,5	26,4
Santa Rosa	42,2	55,7	28,7	24,8	70,4	69,9	20,6

Fuente: Elaboración propia sobre la base de la ECV 2007 (DEIE)

Las tasas de actividad según máximo nivel educativo alcanzado, muestran la misma tendencia ya observada en los anteriores análisis, los mayores valores de participación se dan en los grupos con más educación. Es posible, sin embargo, realizar algunas distinciones que caracterizan a la región, en ella la población con menor nivel educativo -hasta primario completo- registra una mayor participación laboral que en el total de la provincia y el Gran Mendoza, lo mismo sucede con quienes han alcanzado el nivel secundario y el superior completo. Es de notar la situación que presenta el departamento de La Paz, donde los diferentes niveles educativos arrojan tasas de actividad con escasas diferencias entre sí.



Fuente: Elaboración propia sobre la base de la ECV 2007 (DEIE)

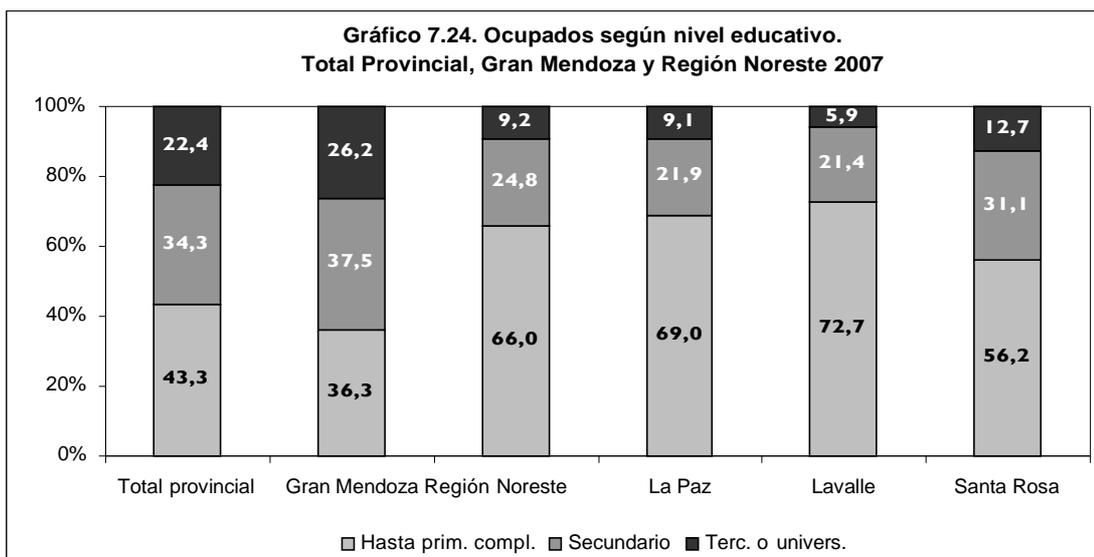
Podría sugerirse que la mayor participación en la región de quienes tienen menor nivel educativo responde a una estructura económico-productiva vinculada a actividades primarias con puestos de trabajo que exigen escasa cualificación. Por su parte, las mayores tasas de actividad de los grupos con nivel educativo superior podrían responder a la menor demanda de puestos de trabajo de alta cualificación, lo que alcanza a cubrir la también escasa oferta existente.

La participación en el mercado de trabajo regional se encuentra caracterizada entonces, por una alta inserción de los grupos etáricos extremos, los más jóvenes y los de edad más avanzada y tasas de actividad más elevadas en la población de menor nivel educativo respecto del promedio provincial.

### **Características de la población ocupada**

En relación con las características que presenta la población ocupada de la Región Noreste, y en correspondencia con las observaciones del apartado anterior, el 66% del total de trabajadores ha alcanzado sólo hasta primario completo, una proporción que supera ampliamente a la registrada para el total provincial, donde esa misma categoría representa el 43,3%. El departamento con mayor proporción de ocupados de bajo nivel educativo es Lavalle, donde casi el 73% de la fuerza de trabajo tiene sólo hasta primario completo.

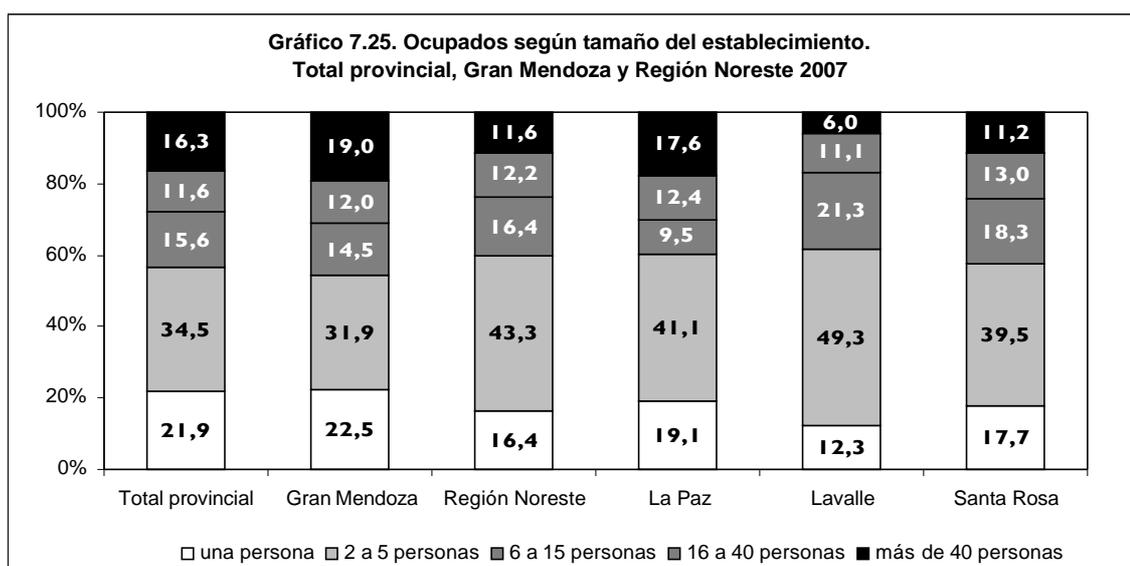
En el otro extremo los ocupados con nivel educativo superior (terciario o universitario) constituyen el 9,2% del total regional, 5,9% en Lavalle, 9,1% en La Paz y 12,7% en Santa Rosa. Nuevamente, esto estaría reflejando la existencia de un mercado laboral vinculado al sector primario y con escasas exigencias de cualificación para ocupar los distintos puestos de trabajo.



Fuente: Elaboración propia sobre la base de la ECV 2007 (DEIE)

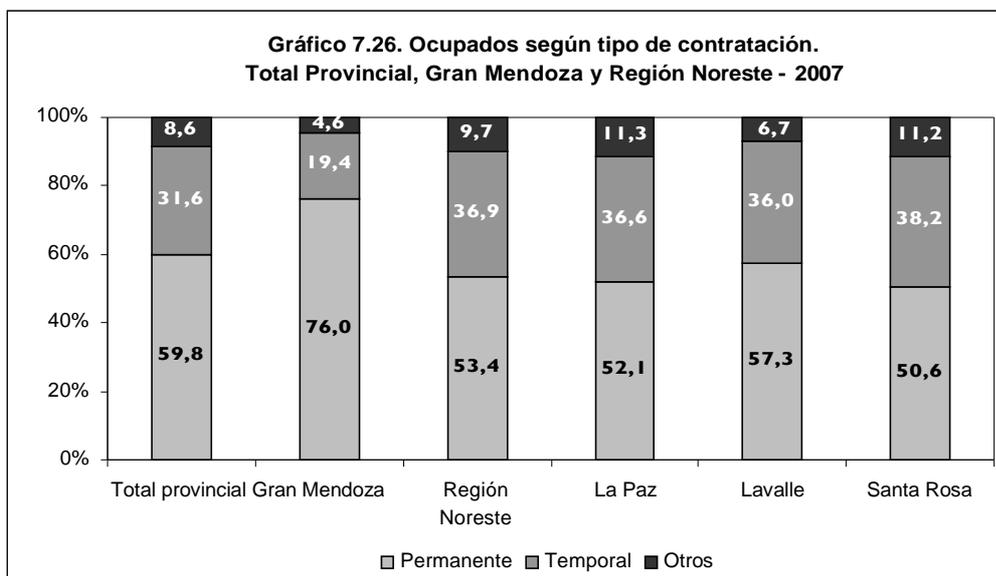
La caracterización de la población ocupada según el tamaño del establecimiento en el que desarrolla su actividad laboral también muestra particularidades para la región. En los departamentos del noreste provincial, el 43,3% de los ocupados trabaja en establecimientos pequeños, es decir, aquellos que emplean entre 2 y 5 personas. Ese valor asciende a casi 50% en el caso de Lavalle y desciende a 39,5% en Santa Rosa. La región presenta una relativamente baja proporción de ocupados en establecimientos en los que trabaja una persona (16,4%), es decir, aquellos que se encuentran dentro de la figura de cuentapropismo.

Una característica relevante es el alto porcentaje de ocupados en empresas medianas y grandes (más de 40 personas) que registra el departamento de La Paz, donde poco menos del 18% de los trabajadores se desempeña en ese tipo de unidades económicas.



Fuente: Elaboración propia sobre la base de la ECV 2007 (DEIE)

Si se considera a los ocupados de acuerdo con el modalidad de relación laboral que poseen, se obtiene que el 53,4% de los trabajadores de los departamentos del noreste provincial tiene una ocupación permanente y 37% se desempeña en puestos de carácter temporal, 60% y 32% son los valores que arrojan esas categorías para el total de la provincia. Los trabajadores temporales alcanzan una mayor proporción en el departamento de Santa Rosa (38,2%) en comparación con las otras dos entidades.

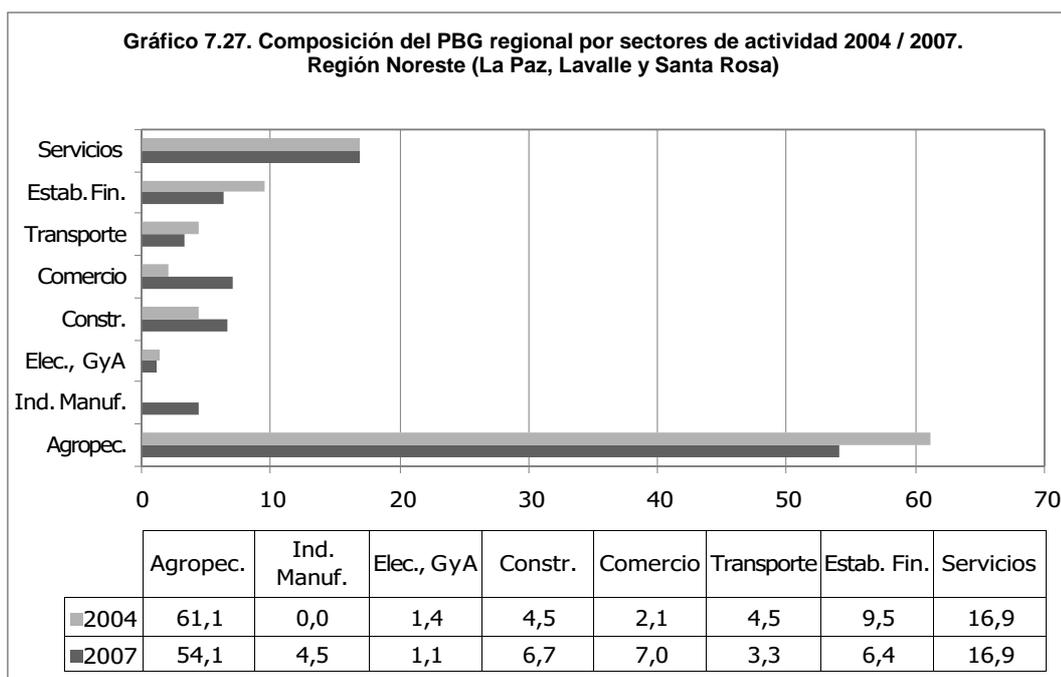


Fuente: Elaboración propia sobre la base de la ECV 2007 (DEIE)

En síntesis, respecto de las características de los ocupados en la Región Noreste, y de manera análoga a lo observado para los departamentos del este provincial, destaca la alta proporción de trabajadores de bajo nivel educativo, la mayor incidencia de los establecimientos pequeños en la generación de puestos de trabajo locales y el significativo porcentaje de trabajadores con modalidad de contratación temporal.

### **Especialización sectorial y estructura ocupacional**

La estructura económica de los departamentos del noreste provincial se concentra de manera altamente significativa en el sector agropecuario. En esa región, las actividades primarias constituían en 2007 el 54% del PBG agregado. La comparación con el año 2004 muestra un aumento en la participación relativa de los sectores de la industria manufacturera y el comercio, el primero pasó de 0% a 4,5% y el segundo de 2,1% a 7,0% del PBG. El siguiente sector en importancia, aunque muy lejos de la agricultura, es el correspondiente a servicios que, en los últimos años, ha mantenido su aporte al PBG regional en torno al 17%.



La configuración sectorial del empleo muestra una estrecha correspondencia con la estructura económica de la región. El 47% de los ocupados se desempeña en el sector primario, mientras que los servicios suponen alrededor del 16% de las ocupaciones.

Si el análisis se aplica por departamento, aparecen algunos aspectos a destacar. En las tres entidades que conforman la región prevalecen las ocupaciones vinculadas al sector primario, sin embargo, la proporción es significativamente diferente en cada una de ellas. En Lavalle el porcentaje de trabajadores pertenecientes al sector primario se eleva a algo más del 62% mientras que en La Paz ese porcentaje alcanza al 35% de las ocupaciones. En este último departamento destaca la alta participación de la administración pública en la estructura del empleo, sector que ocupa al 21% de los trabajadores. Santa Rosa arroja una mayor proporción de ocupados en el sector comercio en comparación con las otras entidades, aunque también registra una alta incidencia de la administración pública como proveedora de puestos de trabajo (10% de los ocupados).

**Tabla 7.8. Ocupados según rama de actividad de la ocupación principal**

	<b>Total provincial y Región Noreste - 2007</b>				
	Total provincial	Región Noreste	La Paz	Lavalle	Santa Rosa
Actividades primarias	18,4	46,6	34,8	62,3	42,5
Industria manufacturera	11,8	7,0	7,1	5,2	8,5
Comercio	19,3	9,1	5,3	10,9	11,2
Construcción	8,8	5,9	9,1	4,3	4,2
Hoteles y restaurantes	2,5	0,6	0,0	0,7	1,1
Transporte, almacenaje y comunicaciones	5,7	2,8	1,5	3,2	3,8
Serv. finan., inmo., alquileres y empresar.	5,4	0,9	0,4	0,5	1,7
Enseñanza	7,3	7,6	9,7	6,3	6,9
Servicios sociales y de salud	7,1	5,4	6,4	2,5	7,4
Servicio doméstico	6,8	3,3	4,8	2,4	2,8
Administración pública	6,8	10,8	20,9	1,6	9,8
<b>Total</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

Fuente: Elaboración propia sobre la base de la ECV 2007 (DEI E)

En definitiva, la Región Noreste de la provincia posee una estructura económica con preponderancia del sector primario, lo que aparece reflejado en la configuración sectorial del empleo. El mayor porcentaje de ocupados se desempeña en actividades vinculadas a la agricultura, aspecto especialmente relevante en el caso de Lavalle y con menor incidencia en La Paz, departamento en el que el sector público tiene una alta significatividad en tanto generador de puestos de trabajo. Todos estos aspectos dan cuenta de la existencia de un mercado laboral de baja cualificación y productividad.

### Informalidad laboral y demanda de empleo

La tasa de empleo no registrado arroja valores algo más elevados que para el total de la provincia y el Gran Mendoza. En la Región Noreste el 34% de los asalariados no recibe aportes jubilatorios, valor que se coloca cuatro puntos por encima del promedio provincial.

Lavalle es el departamento que arroja la mayor proporción de empleados sin aportes previsionales, allí cuatro de cada diez asalariados se encuentran en situación de informalidad laboral, proporción que se mantiene casi sin diferencias entre varones y mujeres.

En los otros dos departamentos se manifiesta la tendencia general según la cual las mujeres resultan las principales afectadas por las situaciones de informalidad laboral. En La Paz la tasa masculina de empleo no registrado es de 31,4% mientras que la femenina alcanza el 36,6%, en Santa Rosa la brecha es algo más amplia, siendo los porcentajes de 28,1% y 36,1% para varones y mujeres respectivamente.

<b>Tabla 7.9 Empleo no registrado total y según sexo</b>						
<b>Total provincial y Región Noreste - 2007</b>						
	<b>Total provincial</b>	<b>Gran Mendoza</b>	<b>Región Noreste</b>	<b>La Paz</b>	<b>Lavalle</b>	<b>Santa Rosa</b>
<b>Total</b>	<b>30,6</b>	<b>29,7</b>	<b>34,3</b>	<b>33,1</b>	<b>39,4</b>	<b>30,4</b>
<b>Varones</b>	<b>27,0</b>	<b>25,6</b>	<b>33,1</b>	31,4	39,8	28,1
<b>Mujeres</b>	<b>37,0</b>	<b>36,6</b>	<b>37,1</b>	36,6	38,5	36,1

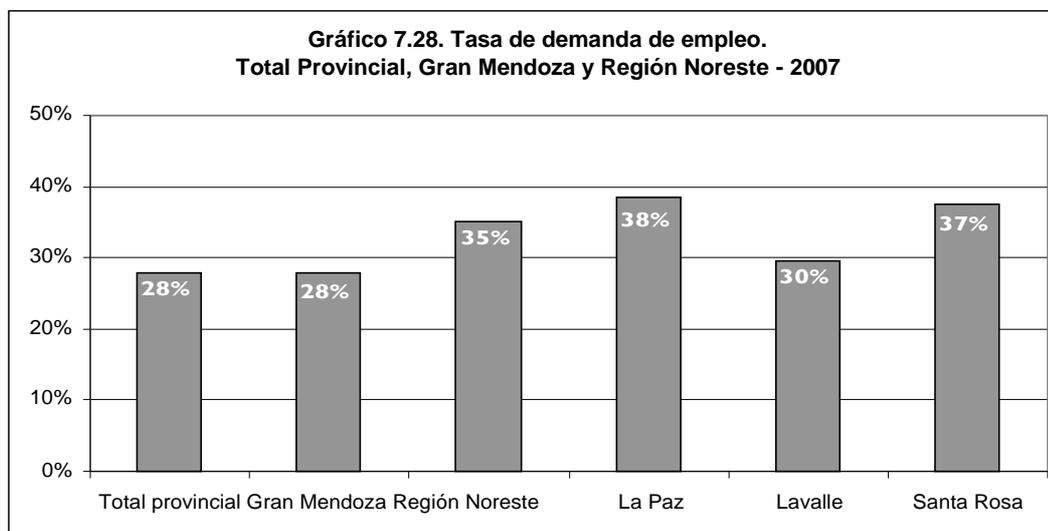
Fuente: Elaboración propia sobre la base de la ECV 2007 (DEIE)

Nuevamente son los trabajadores con menores niveles educativos los más perjudicados por las situaciones de informalidad y precariedad laboral y Lavalle el departamento en el que se registran las mayores magnitudes, allí el 82% de los asalariados no registrados ha alcanzado sólo hasta primario completo. Esa proporción también es significativa en el caso de La Paz donde el 75% de los empleados presenta la misma situación.

La incapacidad de los mercados de trabajo para absorber plenamente la oferta de mano de obra queda aproximada en el Gráfico 7.28 que ilustra las tasas de demanda de empleo en la región y los departamentos que la componen. La tasa de demanda regional alcanza el 35% de la PEA, siendo en este caso Lavalle el departamento que registra el menor valor (30%) y La Paz el que arroja la tasa más elevada (38%).

Estos datos estarían indicando que, dadas las características ya observadas para el caso de Lavalle, las principales dificultades aparecen en ese departamento vinculadas

a las condiciones de precariedad e informalidad laboral, acompañadas de características de la fuerza de trabajo como la baja cualificación, y en menor medida a situaciones de desempleo y subocupación.



Fuente: Elaboración propia sobre la base de la ECV 2007 (DEIE)

Finalmente, las tasas de demanda de empleo de la región y los departamentos que la integran son en todos los casos más elevadas que el promedio provincial, dando cuenta con ello de la necesidad de generar estrategias que tiendan a articular la oferta y demanda de mano de obra.

La informalidad laboral y la demanda de empleo aparecen como dos situaciones de magnitud en los mercados de trabajo del noreste mendocino. Tanto el porcentaje de asalariados sin descuento jubilatorio como la proporción de la PEA subocupada o desocupada, alcanza en Lavalle, La Paz y Santa Rosa valores por encima de los promedios provinciales, siendo el primero de esos departamentos el que muestra los indicadores más preocupantes.

#### **4.4. REGIÓN CENTRO OESTE: San Carlos, Tunuyán y Tupungato**

La Región Centro Oeste o Valle de Uco se encuentra conformada por los departamentos de San Carlos, Tunuyán y Tupungato que aportan al 6,4% de la población provincial. Según los criterios establecidos en la ECV, sólo Tunuyán queda clasificado dentro de los departamentos de perfil rururbano, siendo los otros dos definidos como rurales.

#### **Participación en el mercado de trabajo**

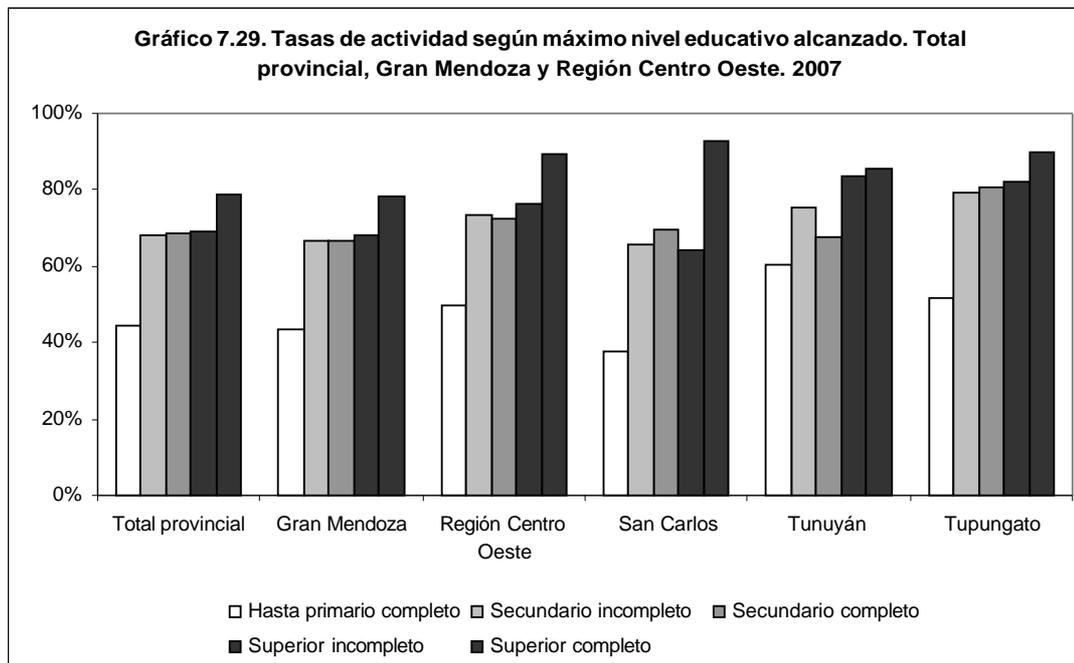
La tasa de actividad total de la región alcanza en 2007 un valor de 44,5%, algo superior a la registrada para el total provincial, siendo Tunuyán el departamento con mayor nivel de participación, allí la tasa de actividad se coloca en 48,2%. Cuando se analizan los valores por sexo y grupos de edad, se obtiene que los departamentos del centro oeste presentan tasas agregadas por encima del promedio provincial en los varones y en las edades extremas. Las mujeres muestran una inserción relativamente alta en Tunuyán (36,3%) y baja en San Carlos (23%).

**Tabla 7.10. Tasas de actividad por sexo y grupos de edad**  
**Total provincial, Gran Mendoza y Región Centro Oeste - 2007**

	Total	Sexo		Grupos de edad			
		Varones	Mujeres	14 a 17	18 a 24	25 a 64	65 y más
<b>Total provincial</b>	<b>43,2</b>	<b>56,2</b>	<b>30,2</b>	<b>18,7</b>	<b>58,3</b>	<b>71,7</b>	<b>16,6</b>
<b>Gran Mendoza</b>	<b>43,4</b>	<b>55,5</b>	<b>31,3</b>	<b>15,1</b>	<b>56,4</b>	<b>72,8</b>	<b>15,7</b>
<b>Región Centro Oeste</b>	<b>44,5</b>	<b>59,1</b>	<b>29,9</b>	<b>21,1</b>	<b>65,3</b>	<b>71,0</b>	<b>26,4</b>
San Carlos	40,3	57,7	23,0	18,1	59,9	63,2	19,8
Tunuyán	48,2	60,1	36,3	22,2	72,6	75,5	35,3
Tupungato	44,9	59,5	30,3	22,9	63,4	74,4	24,0

Fuente: Elaboración propia sobre la base de la ECV 2007 (DEI E)

Nuevamente, aunque de manera menos pronunciada que lo observado para la Región Noreste, los jóvenes de entre 14 y 24 años arrojan tasas de participación relativamente elevadas, lo mismo sucede con la población de 65 años y más. Las personas de edad más avanzada alcanzan en Tunuyán una tasa de actividad que supera en más de dos veces a la registrada a nivel provincial. La incorporación temprana y la retirada tardía del mercado de trabajo aparecen como tendencias características de los ámbitos rurales de la provincia y, en este caso, podrían estar explicando las mayores tasas de actividad de la región respecto del conjunto de la provincia.



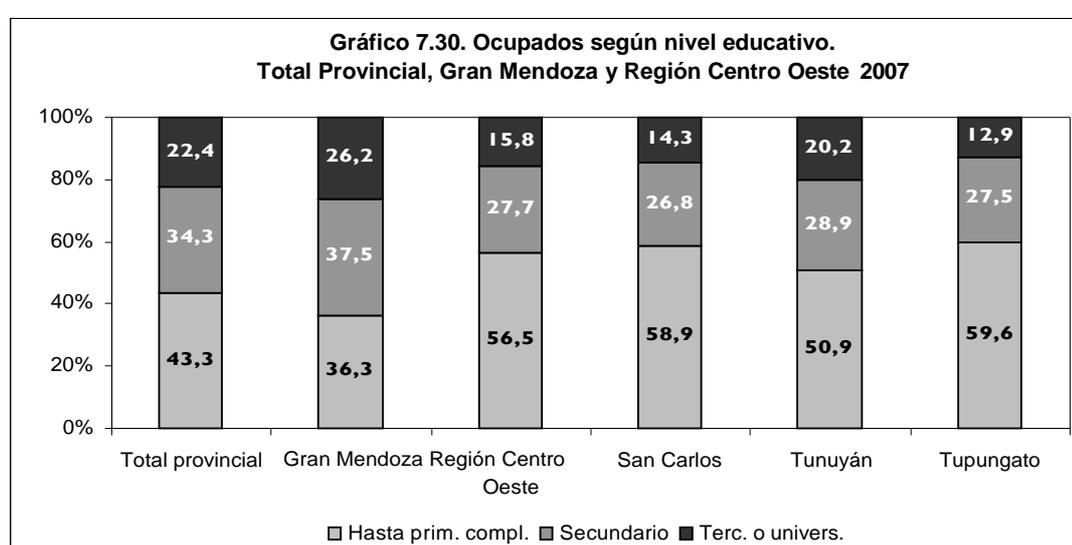
Fuente: Elaboración propia sobre la base de la ECV 2007 (DEIE)

En los departamentos analizados las tasas de actividad según máximo nivel educativo alcanzado presentan en todos los casos valores superiores al total provincial. Manteniéndose las tasas más elevadas en los grupos con mayor nivel educativo, destaca en el caso de Tunuyán la relativamente alta participación de quienes poseen hasta primario completo e incluso secundario incompleto.

## Características de la población ocupada

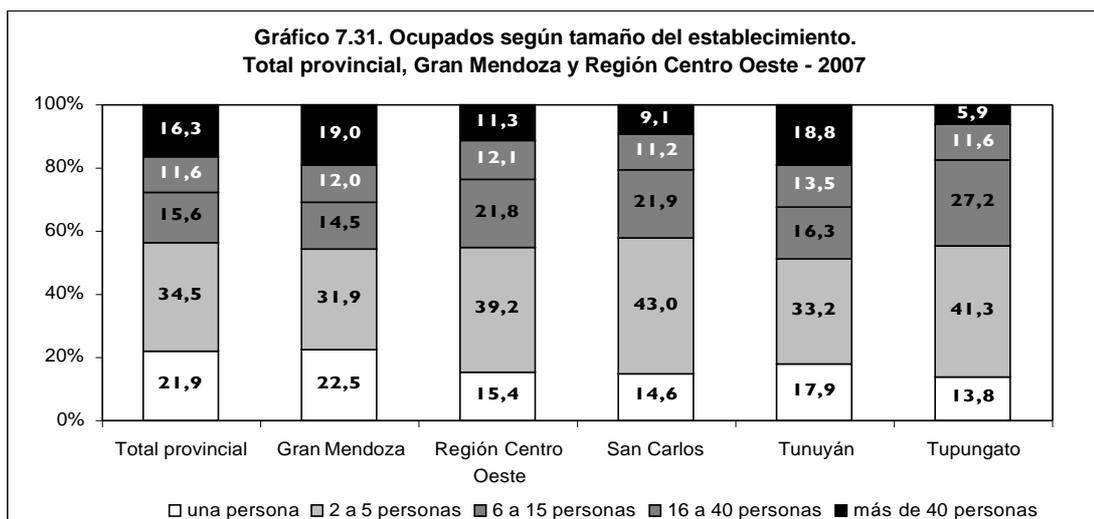
La composición de los ocupados por nivel educativo refleja la menor capacitación de la mano de obra de la región respecto del total de trabajadores de la provincia. El 56,6% de la población ocupada de los departamentos de San Carlos, Tunuyán y Tupungato ha alcanzado sólo hasta primario completo, en la provincia este porcentaje es de 43,3%. Esta situación seguramente se encuentra vinculada al tipo de actividades que se desarrollan en la región y a los requerimientos de capacitación por parte de las mismas.

Tupungato es el departamento con mayor proporción de ocupados con bajo nivel educativo (59,6%), mientras que Tunuyán es el que posee mayor porcentaje de trabajadores con nivel educativo superior (20,2%).



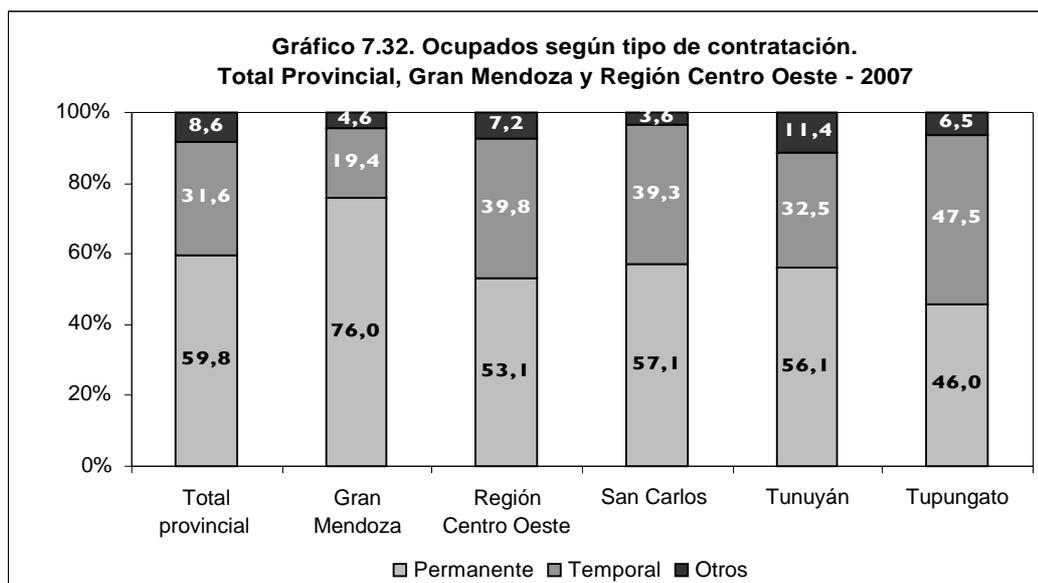
Fuente: Elaboración propia sobre la base de la ECV 2007 (DEIE)

Los establecimientos de menor tamaño, aquellos que ocupan entre 2 y 5 personas, dan cuenta del 61% de los puestos de trabajo del Valle de Uco. En Tunuyán adquieren mayor presencia, por la cantidad de trabajadores que ocupan, los establecimientos de más de 40 personas, significando casi el 19% de las ocupaciones del departamento. En Tupungato, por el contrario, los establecimientos de mayor tamaño dan trabajo sólo al 6% de los ocupados, en este departamento el 68,5% de los trabajadores desarrolla sus tareas en establecimientos de entre 2 y 15 personas.



Fuente: Elaboración propia sobre la base de la ECV 2007 (DEIE)

De acuerdo con la modalidad de contratación, el 53,1% de los ocupados de la región posee una relación laboral de carácter permanente y casi 40% son trabajadores temporales, para la provincia estos valores son de 59,8% y 31,6% respectivamente. La categoría “temporal” adquiere mayor presencia en Tupungato donde esa modalidad alcanza al 47,5% de los trabajadores.



Fuente: Elaboración propia sobre la base de la ECV 2007 (DEIE)

Según las características descritas para la población ocupada de la Región Centro Oeste de la provincia, el mercado de trabajo de Tupungato presenta las mayores dificultades y el de Tunuyán aparece como el más estructurado y mejor configurado de la región aunque con notables deficiencias, colocándose San Carlos en una posición intermedia.

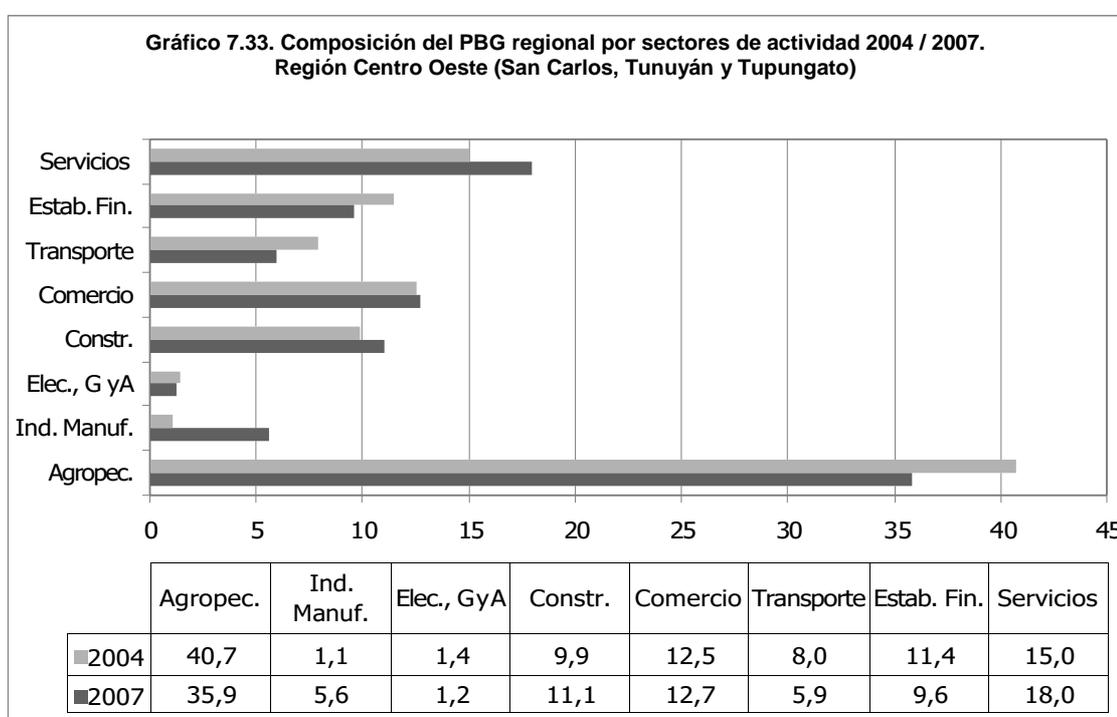
Tupungato se caracteriza por una alta proporción de ocupados de bajo nivel educativo, una escasa incidencia de los establecimientos de mayor tamaño en la generación de puestos de trabajo y una significativa proporción de trabajadores temporales. Tunuyán, por su parte, posee un alto porcentaje de ocupados con nivel educativo superior, un elevado número de ocupados en establecimientos medianos y

grandes y un porcentaje relativamente más reducido de trabajadores bajo modalidad temporal.

### Especialización sectorial y estructura ocupacional

En la composición y dinámica económicas de la región Centro Oeste de la provincia inciden principalmente los sectores minero y agropecuario, el primero con un peso relativo notablemente superior al segundo. En el año 2007 la minería, actividad que se desarrolla en los departamentos de San Carlos y Tupungato, aportó el 50% al PGB agregado de la región, con una significatividad prácticamente nula en la generación de puestos de trabajo en esos mismos departamentos.

La composición del PGB agregado, excluyendo la actividad minera, permite dimensionar de manera más precisa la importancia de cada actividad y vincularla con la estructura sectorial del empleo regional.



Según la ECV2007, los trabajadores de la región se concentran en las actividades primarias en una proporción significativamente mayor que el promedio provincial -37,8% frente a 18,4%- . El peso de las ocupaciones incluidas en la categoría “cultivo agrícola” supera, dentro de esa especialización, el 90%. También contribuyen en la composición regional de las ocupaciones las actividades vinculadas a los servicios (20%) y al comercio (13,5%), aunque ambas con una incidencia menor que en el total provincial (25% y 19,3% respectivamente).

**Tabla 7.11. Ocupados según rama de actividad de la ocupación principal****Total provincial y Región Centro Oeste - 2007**

	Total provincial	Región Centro Oeste	San Carlos	Tunuyán	Tupungato
Actividades primarias	18,4	37,8	47,0	21,2	45,2
Industria manufacturera	11,8	8,5	4,9	9,2	11,4
Comercio	19,3	13,5	7,5	18,1	14,8
Construcción	8,8	6,3	5,8	9,0	4,1
Hoteles y restaurantes	2,5	1,0	1,0	1,2	0,9
Transporte, almacenaje y comunicaciones	5,7	3,5	1,7	6,4	2,5
Serv. finan., inmovil., alquileres y empresar.	5,4	3,1	3,9	4,4	1,2
Enseñanza	7,3	7,6	6,9	9,2	6,7
Servicios sociales y de salud	7,1	4,7	4,3	4,9	4,8
Servicio doméstico	6,8	4,8	5,6	5,6	3,3
Administración pública	6,8	9,1	11,4	10,9	5,1
<b>Total</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

Fuente: Elaboración propia sobre la base de la ECV 2007 (DEIE)

Al observar los datos por departamento, se visualizan las disparidades existentes al interior de la región. El sector primario adquiere mayor magnitud en la configuración de las ocupaciones de San Carlos y Tupungato, en los que más del 45% de los ocupados se desempeña en ese sector, y disminuye su importancia en Tunuyán (21,2%). En éste último departamento alcanzan mayor participación los sectores servicios (34%) y comercio (18%). La industria manufacturera, por su parte, adquiere más importancia en la estructura del empleo de Tupungato (11,4%) y Tunuyán (9,2%) que en la de San Carlos (4,9%).

### Informalidad laboral y demanda de empleo

Las tasas de empleo no registrado adquieren en la región valores por encima del promedio provincial, el total regional indica que el 34,4% de los asalariados se encuentra excluido de los beneficios de la seguridad social. Si el abordaje se extiende a las diferencias por sexo, se aprecia que son las mujeres de San Carlos las más afectadas por esta situación, donde casi cinco de cada diez asalariadas (47,3%) no obtienen descuentos jubilatorios por su actividad laboral. Destaca el caso de Tupungato, donde las mujeres, presentan menores índices de informalidad que los hombres, cabría profundizar acerca de los factores que estarían explicando esta situación, una hipótesis, alimentada a partir de la lectura de otros indicadores, podría sugerir que las mujeres encuentran en ese departamento importantes dificultades para incorporarse al mercado de trabajo y, cuando lo hacen, ocupan puestos de carácter formal.

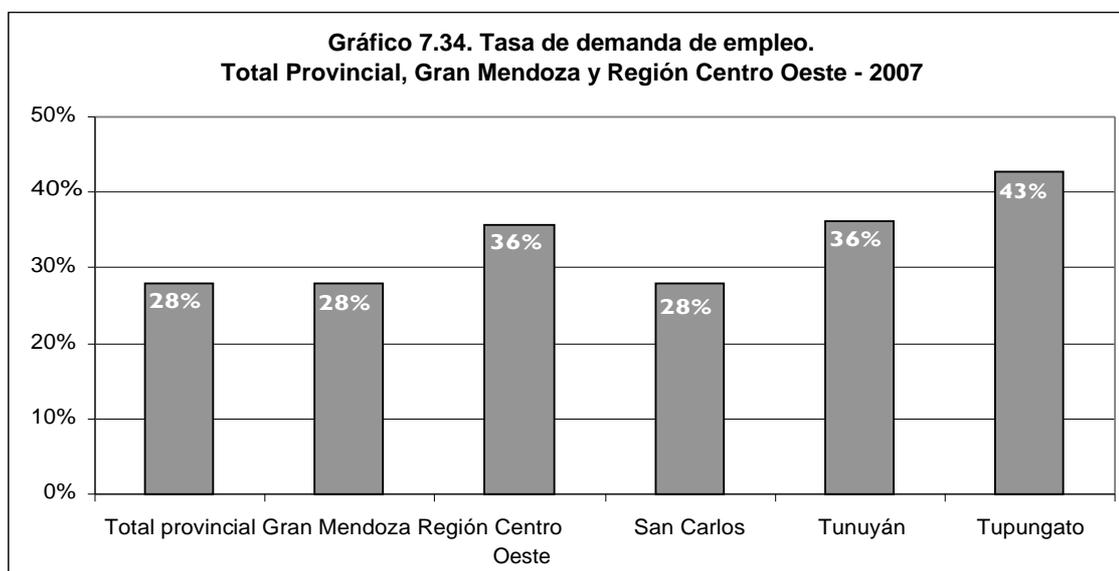
Tunuyán presenta la menor tasa de empleo no registrado de la región (32,5%), aunque por encima del promedio de la provincia, y San Carlos la más elevada (38,6%).

**Tabla 7.12. Empleo no registrado total y según sexo  
Total provincial y Región Centro Oeste - 2007**

	Total provincial	Gran Mendoza	Región Centro Oeste	San Carlos	Tunuyán	Tupungato
<b>Total</b>	<b>30,6</b>	<b>29,7</b>	<b>34,4</b>	<b>38,6</b>	<b>32,5</b>	<b>32,0</b>
<b>Varones</b>	<b>27,0</b>	<b>25,6</b>	<b>33,1</b>	35,1	28,2	36,0
<b>Mujeres</b>	<b>37,0</b>	<b>36,6</b>	<b>37,2</b>	47,3	40,0	24,3

Fuente: Elaboración propia sobre la base de la ECV 2007 (DEIE)

El indicador que aproxima la presión de la fuerza de trabajo sobre el mercado laboral a través de la demanda de empleo, adquiere un valor notablemente más elevado en Tupungato que en el resto de departamentos de la región. Allí el 43% de la PEA está en busca de un empleo o desea trabajar más horas, este porcentaje se reduce a 36% en Tunuyán, que aún así se coloca varios puntos por encima de la media provincial, y a 28% en San Carlos que iguala la tasa de demanda de la provincia.



Fuente: Elaboración propia sobre la base de la ECV 2007 (DEIE)

Los datos sobre informalidad laboral para la Región Centro Oeste arrojan una significativa proporción de asalariados no registrados, lo que se agrava en San Carlos como efecto de la alta proporción de mujeres asalariadas en situación de informalidad. Ese departamento, sin embargo, presenta la menor tasa de demanda de empleo de la región, es decir, el problema más destacado no sería tanto la posibilidad de insertarse en el mercado de trabajo sino las condiciones de precariedad laboral en las que se desempeñan los trabajadores.

En cuanto a la tasa de demanda de empleo, sobresale el valor que la misma adquiere en Tupungato, aquí la PEA encuentra importantes dificultades para un acceso pleno al mercado laboral.

#### 4.5. REGIÓN SUR: General Alvear, Malargüe y San Rafael

La Región Sur de Mendoza, que abarca los departamentos de General Alvear, Malargüe y San Rafael, alcanzaba en el año 2007 una población aproximada de 255.000 habitantes y aportaba el 15% a la fuerza de trabajo provincial. Se trata de la segunda región en tamaño poblacional después del Gran Mendoza, principalmente por el aporte del departamento de San Rafael.

##### Participación en el mercado de trabajo

El mercado de trabajo del sur provincial arroja una tasa de actividad que se equipara al promedio provincial, existiendo ciertas disparidades entre las diferentes jurisdicciones. En Malargüe el nivel de participación en el mercado de trabajo alcanza al 46,3% de la población, en General Alvear, en cambio, ese porcentaje se reduce al 41,4% y San Rafael adquiere un valor intermedio (43,7%) muy próximo al promedio provincial.

El nivel de participación laboral de Malargüe se explica en parte por la elevada tasa de actividad masculina, la mayor de la provincia (64,1%), y la alta inserción tanto de la población más joven como de los de edad más avanzada, el 27,3% de las personas de 14 a 17 años y el 41% de las de 65 años y más se encuentran formando parte de la fuerza de trabajo, siendo estos valores de 18,7% y 16,6% para el total provincial. El tipo de actividades económicas que prevalece en ese departamento, allí el 8% de los ocupados lo hace en sector “explotación de minas y canteras” y otro 32% en actividades primarias vinculadas a la agricultura, surge como el principal factor explicativo de esta situación.

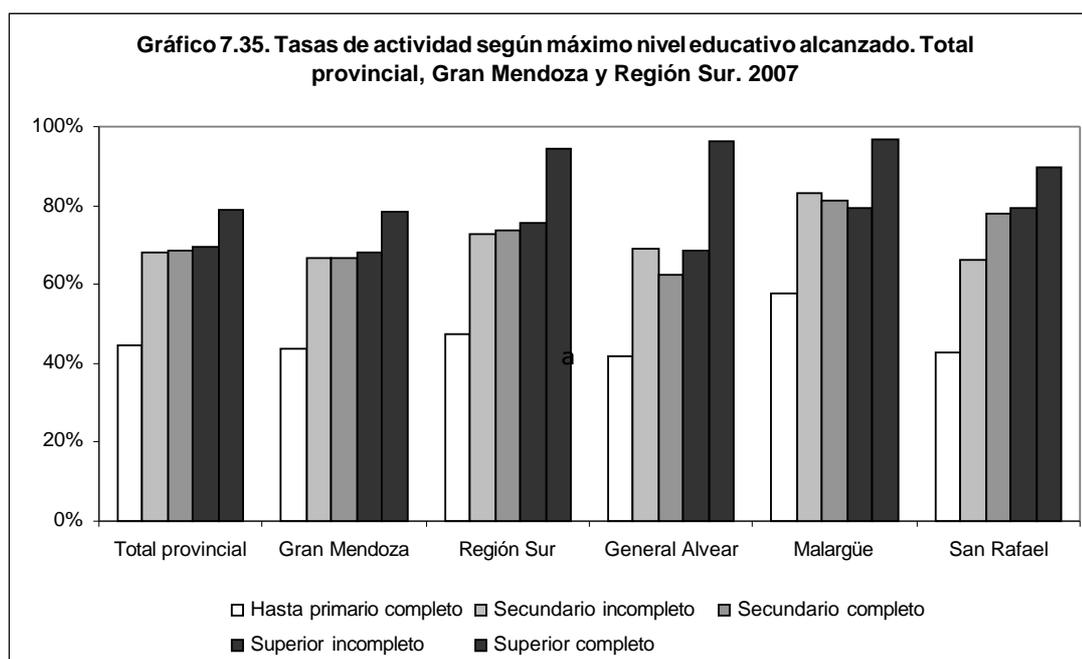
**Tabla 7.13. Tasas de actividad por sexo y grupos de edad  
Total provincial, Gran Mendoza y Región Sur**

	Total	Sexo		Grupos de edad			
		Varones	Mujeres	14 a 17	18 a 24	25 a 64	65 y más
<b>Total provincial</b>	<b>43,2</b>	<b>56,2</b>	<b>30,2</b>	<b>18,7</b>	<b>58,3</b>	<b>71,7</b>	<b>16,6</b>
<b>Gran Mendoza</b>	<b>43,4</b>	<b>55,5</b>	<b>31,3</b>	<b>15,1</b>	<b>56,4</b>	<b>72,8</b>	<b>15,7</b>
<b>Región Centro Oeste</b>	<b>43,8</b>	<b>60,0</b>	<b>27,6</b>	<b>19,1</b>	<b>61,2</b>	<b>71,7</b>	<b>26,3</b>
General Alvear	41,4	59,3	23,6	8,6	63,0	70,1	19,8
Malargüe	46,2	64,1	28,2	27,3	58,6	73,4	41,0
San Rafael	43,7	56,6	30,8	21,4	62,0	71,5	18,0

Fuente: Elaboración propia sobre la base de la ECV 2007 (DEI E)

En General Alvear, la tasa de actividad masculina, también se posiciona por encima del promedio provincial (59,3%), mientras que la participación de las mujeres es significativamente inferior al total de la provincia (23,6%). Destaca para este departamento la reducida tasa de inserción de los más jóvenes, donde sólo el 8,6% de la población entre 14 y 17 años se encuentra incorporada a la fuerza de trabajo, frente al 19% de la media regional.

También en las tasas desagregadas por sexo y edad San Rafael adquiere valores que se aproximan a los promedios provinciales y al Gran Mendoza, lo que responde parcialmente a la importancia que en ese departamento tiene el peso de la población urbana.



Fuente: Elaboración propia sobre la base de la ECV 2007 (DEIE)

La Región Sur alcanza tasas de actividad mayores a las de la provincia en todos los niveles educativos. En el promedio regional inciden principalmente los valores alcanzados en el departamento de Malargüe, donde destaca el grado de inserción de los grupos con menor educación, explicado esto por el perfil económico del departamento donde priman las actividades de baja productividad y cualificación de la mano de obra.

Las personas con nivel superior completo registran en esta región las tasas de actividad más elevadas de la provincia, sin desconocer que la participación de ese grupo en el total poblacional alcanza proporciones inferiores al promedio provincial y al Gran Mendoza.

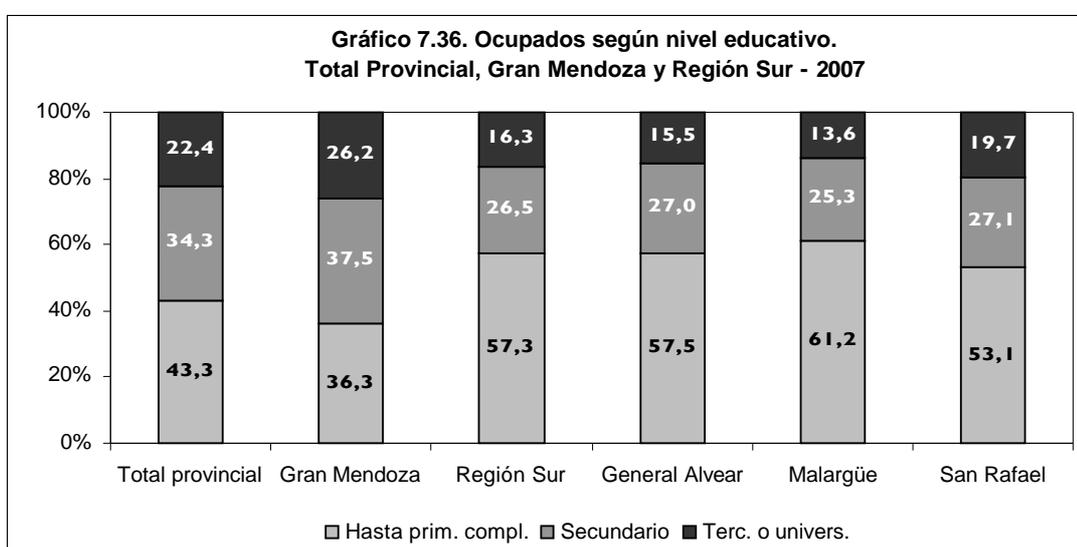
San Rafael, por la mayor complejidad de su economía y la alta participación de las actividades vinculadas al sector urbano, presenta tasas de actividad por nivel educativo similares al promedio provincial.

En síntesis, la inserción laboral de la población de la región sur de la provincia presenta importantes disparidades entre los departamentos que la componen, resultado de las heterogeneidades en sus estructuras productivas. Destaca, por un lado, la elevada tasa de actividad de la población malargüina, principalmente explicada por la alta inserción de los varones, de los grupos extremos de edad y de las personas con menor nivel educativo. En General Alvear, también se registra una alta tasa de inserción masculina, pero significativamente baja entre las mujeres y los grupos más jóvenes. San Rafael, por su parte, arroja tasas de actividad según las diferentes variables de corte, similares al promedio provincial, aunque destaca la significativa inserción de la población de entre 14 y 17 años.

## Características de la población ocupada

Los ocupados con bajo nivel educativo constituyen en la región el 57,3% del total, el valor más elevado en esa categoría corresponde a Malargüe donde el 61,2% de la fuerza de trabajo ha alcanzado sólo hasta primario completo, casi veinte puntos por encima del promedio provincial. Los otros dos departamentos también muestran una estructura ocupacional signada por la baja cualificación, lo que se asocia, y como ya se ha mencionado a lo largo de este trabajo, con tareas vinculadas al sector rural de escasa tecnificación.

La entidad con mayor porcentaje de ocupados con nivel educativo superior es San Rafael, la que presenta un perfil más urbano y una estructura económica con mayor significancia del sector industrial. En ese departamento dos de cada diez ocupados han alcanzado los niveles de terciario o universitario.

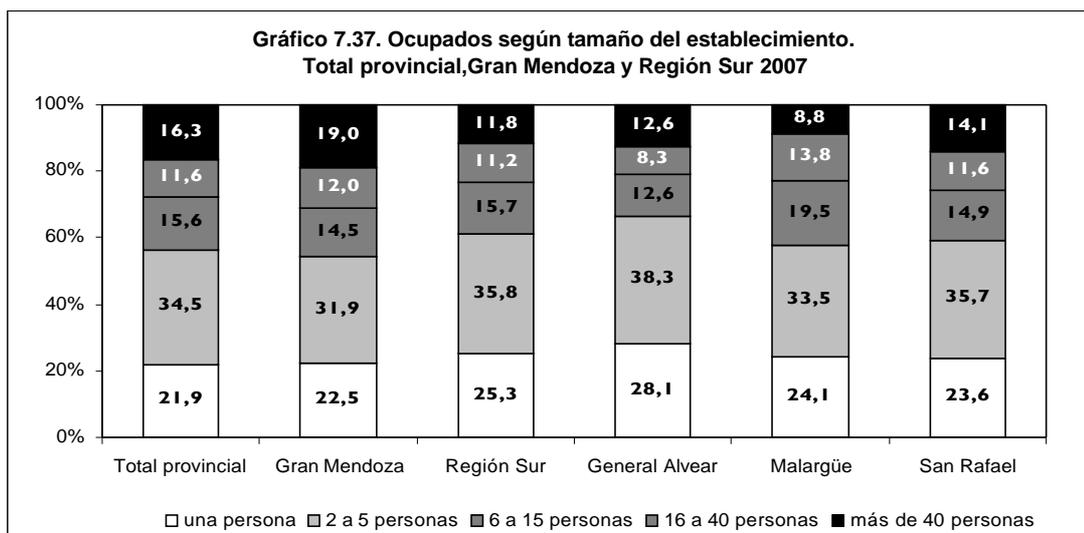


Fuente: Elaboración propia sobre la base de la ECV 2007 (DEIE)

Con respecto al tamaño de los establecimientos en los que los ocupados desarrollan sus actividades; el 61% de los trabajadores de la región lo hace en establecimientos pequeños, de entre 1 y 5 personas. El cuentapropismo adquiere mayor significatividad en General Alvear que en el resto de departamentos, allí el 28% de los ocupados declara desarrollar una actividad económica independiente.

En Malargüe, en cambio, los trabajadores en establecimientos de entre 6 y 40 personas alcanzan una mayor proporción que en el resto, poco más del 33% de los ocupados se desempeña laboralmente en ellos, mientras que en General Alvear lo hace sólo el 21% de los trabajadores.

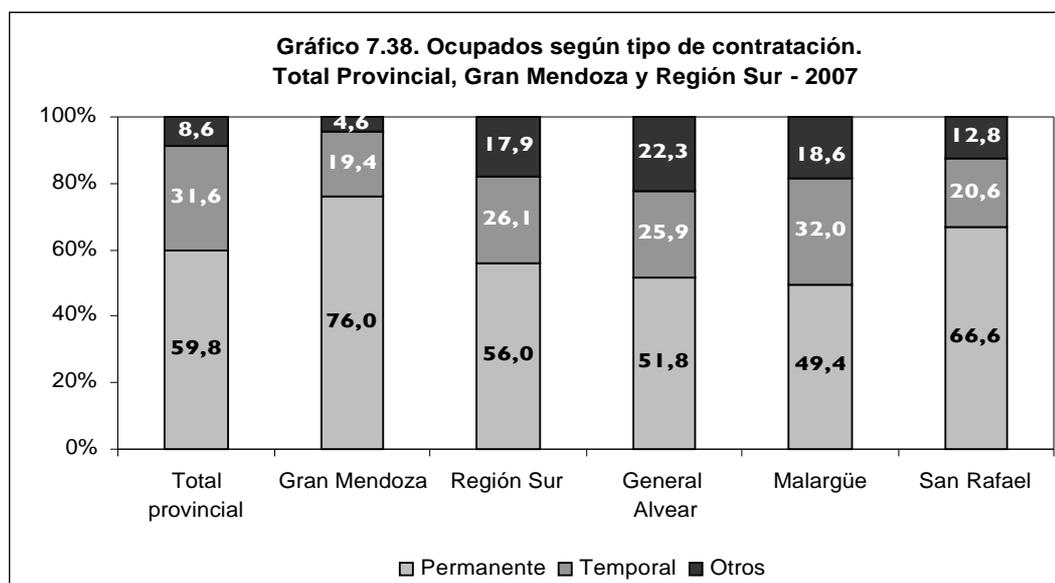
Las unidades económicas de mayor tamaño (más de 40 personas), por su parte, tienen mayor incidencia en la estructura ocupacional de San Rafael, donde los establecimientos medianos y grandes explican el 14% de las ocupaciones.



Fuente: Elaboración propia sobre la base de la ECV2007 (DEIE)

Los elementos que en esta descripción han ido aportando a la mayor estructuración del mercado de trabajo de San Rafael dentro de la región se ven fortalecidos cuando se observa la distribución de los ocupados según la modalidad de contratación de sus empleos. En ese departamento el 66,6% del empleo es de carácter permanente y el 20,6% temporal. Malargüe registra la mayor proporción de trabajadores temporales (32%) en comparación con las otras entidades.

Un dato a destacar para la región sur es la proporción de empleos que quedan incluidos bajo la modalidad “otros” que, aunque poco significativa en el resto de la provincia, adquiere en este caso importancia relativa ya que abarca al 18% de los ocupados. Ese valor responde a factores diferentes en cada departamento. En los casos de General Alvear y San Rafael aparece una alta proporción de empleados en la modalidad de trabajo “por tarea”, es decir, aquellos que realizan una actividad específica por un tiempo determinado. En Malargüe, en cambio, la ECV ha registrado un elevado porcentaje de ocupados con empleos de “duración desconocida”.



Fuente: Elaboración propia sobre la base de la ECV 2007 (DEIE)

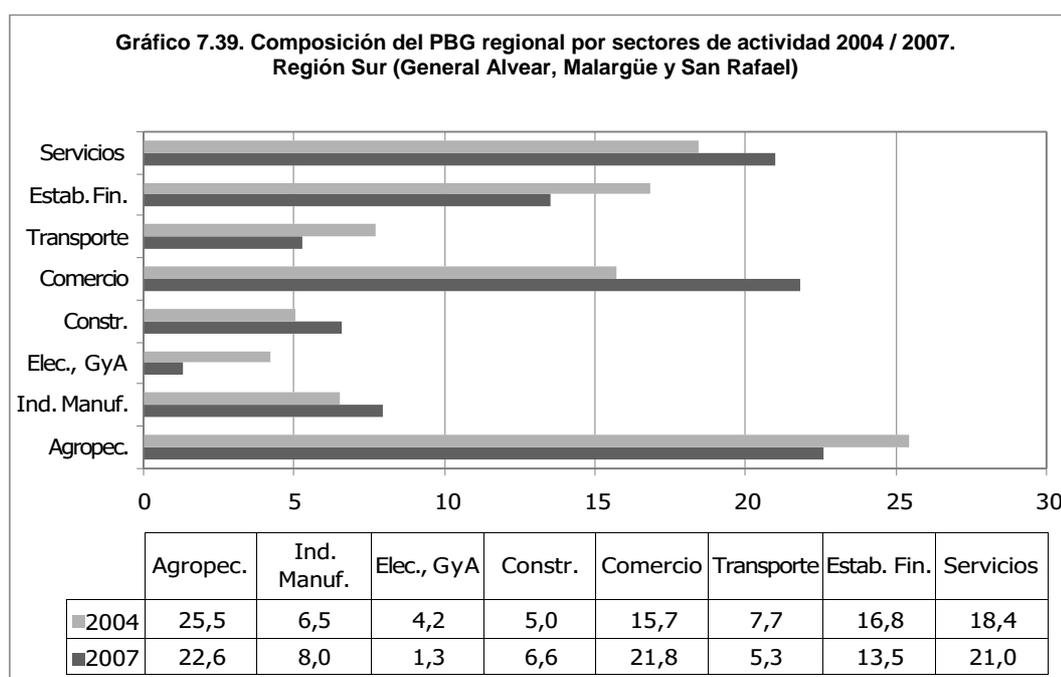
El perfil de la fuerza de trabajo ocupada en los departamentos de General Alvear, Malargüe y San Rafael, arroja, en comparación con el total provincial, algunas particularidades a destacar. Posee una mano de obra de relativa baja cualificación, situación que adquiere mayor magnitud en Malargüe y General Alvear, con alrededor del 60% de los ocupados que sólo ha alcanzado hasta primario completo. Esto se corresponde con el significativo porcentaje de trabajadores en establecimientos pequeños y medianos y la baja incidencia de la modalidad de contratación “permanente” entre los ocupados en relación de dependencia. Esto último sin embargo, aparece como una característica menos destacada en San Rafael que en el resto de departamentos.

Todos estos factores se encuentran, como se observará en el punto siguiente, ligados al perfil de cada una de las economías departamentales.

### Especialización sectorial y estructura ocupacional

A los fines de analizar la configuración ocupacional de la Región Sur en vinculación con la especialización sectorial de su estructura económica, se ha excluido del cálculo del PBG agregado, el sector “minas y canteras”, de significativo peso en Malargüe en el que representaba en el año 2007 alrededor del 90% del producto bruto departamental.

De esta manera, en la conformación del PBG regional los sectores con mayor peso relativo pasan a ser el agropecuario (22,6%), el comercio (21,8%) y los servicios (21%). El primero ha disminuido en tres puntos porcentuales su participación durante período 2004-2007, mientras que los otros dos han visto aumentada su ponderación, siendo las actividades vinculadas al comercio las de mayor crecimiento relativo en el transcurso de esos años.



Conforme con esa estructura, el 28,3% de los ocupados de la región pertenece al sector de actividades primarias, el porcentaje más reducido si se lo compara con el

resto de regiones analizadas en este estudio, y el 22,5% se desempeña en el sector servicios. La proporción de ocupados en el sector comercio es un tercio inferior al peso del mismo en el PBG agregado, la relación es 13,6% de trabajadores frente al 21,8% de participación sectorial en la economía regional.

La industria manufacturera aparece también como una importante generadora de puestos de trabajo, el 10,6% de los ocupados pertenece a esa rama de actividad, sólo un punto por debajo del promedio provincial.

Si se analizan las estructuras ocupacionales por departamento se obtiene que las actividades primarias tienen mayor importancia en Malargüe que en el resto de entidades. El 40,6% de los trabajadores malargüinos se desempeña en ese sector, 8% en actividades extractivas (sector que, como se mencionó, aporta alrededor del 90% al PBG departamental) y 32% en tareas agropecuarias; el segundo sector en importancia es el de servicios que explica alrededor del 25% de los puestos de trabajo del departamento.

Si bien el sector agropecuario tiene un importante peso en las estructuras ocupacionales de General Alvear y San Rafael, las mismas muestran mayor ajuste a la composición del PBG agregado anteriormente descripta. En esas entidades, el sector agropecuario aporta cerca del 22% de las ocupaciones, pero mayor relevancia adquiere el sector servicios, que en San Rafael explica alrededor del 30% de los puestos de trabajo y en General Alvear el 28%. También relevantes en la configuración ocupacional de esos departamentos son los sectores comercio e industria manufacturera, en San Rafael poco menos del 16% de los trabajadores se desempeñan en ramas industriales.

**Tabla 7.14. Ocupados según rama de actividad de la ocupación principal**

<b>Total provincial y Región Sur - 2007</b>					
	<b>Total provincial</b>	<b>Región Sur</b>	<b>General Alvear</b>	<b>Malargüe</b>	<b>San Rafael</b>
Actividades primarias	<b>18,4</b>	<b>28,3</b>	21,9	40,6	22,5
Industria manufacturera	<b>11,8</b>	<b>10,6</b>	10,5	5,6	15,6
Comercio	<b>19,3</b>	<b>13,6</b>	16,7	9,8	14,4
Construcción	<b>8,8</b>	<b>10,0</b>	13,8	7,6	8,5
Hoteles y restaurantes	<b>2,5</b>	<b>3,7</b>	1,9	6,5	2,5
Transporte, almacenaje y comunicaciones	<b>5,7</b>	<b>5,7</b>	7,6	4,2	5,2
Serv. finan., inmovil., alquileres y empresar.	<b>5,4</b>	<b>2,3</b>	2,4	1,9	2,7
Enseñanza	<b>7,3</b>	<b>6,6</b>	6,7	5,3	7,8
Servicios sociales y de salud	<b>7,1</b>	<b>6,8</b>	8,1	6,1	6,2
Servicio doméstico	<b>6,8</b>	<b>6,1</b>	6,2	4,4	7,6
Administración pública	<b>6,8</b>	<b>6,4</b>	4,3	7,8	7,1
<b>Total</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

Fuente: Elaboración propia sobre la base de la ECV 2007 (DEI E)

En síntesis, de la comparación entre la estructura económica y las configuraciones ocupacionales de los departamentos del sur provincial se obtiene que, la conformación del empleo en Malargüe se encuentra principalmente vinculada a dos sectores el primario, donde prevalecen las actividades agropecuarias, y los servicios. General Alvear y San Rafael, en cambio, tienen configuraciones ocupacionales que responden en menor medida a la rama primaria, adquiriendo en ellos mayor peso los sectores servicios, comercio e industria manufacturera.

## Informalidad y demanda laboral

De acuerdo con los datos de la ECV 2007, entre los departamentos del sur provincial General Alvear es el que arroja el mayor nivel de empleo no registrado con una tasa de 41,4% siendo en la mujeres de 48,4% y en los varones de 38,5%.

Malargüe alcanza la menor proporción de asalariados no registrados de la región, incluso varios puntos por debajo del promedio provincial. Sin embargo, hay que destacar que en ese departamento la distancia entre los porcentajes de varones y mujeres en situación de empleo no registrado es de casi 16 puntos. Es decir, por el tipo de actividades que desempeñan, la informalidad laboral es una situación que afecta en medida notablemente mayor a las mujeres que a los varones malargüinos.

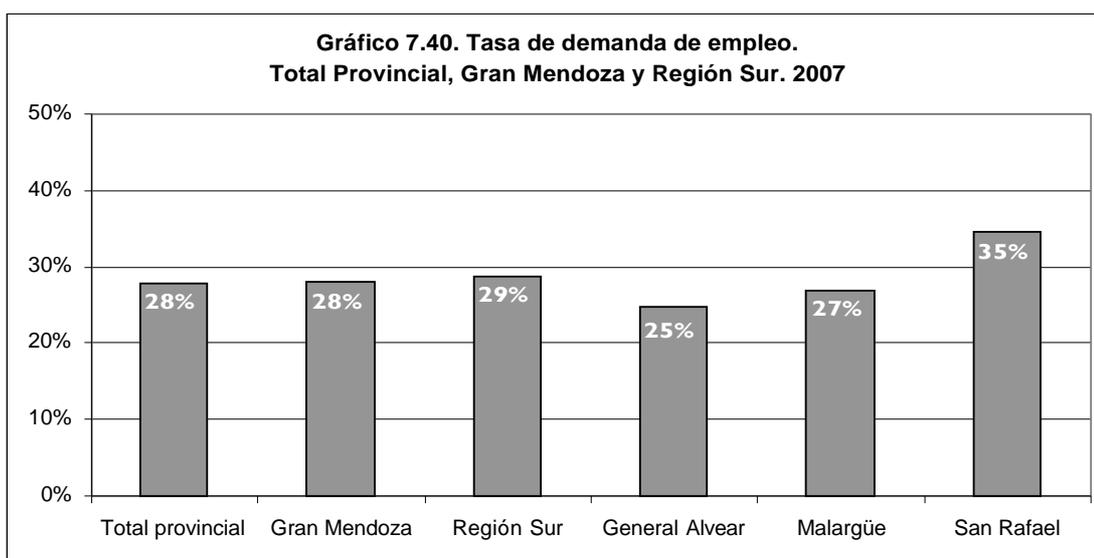
El empleo no registrado evidencia en San Rafael valores similares al total provincial y el Gran Mendoza.

	Total provincial	Gran Mendoza	Región Sur	General Alvear	Malargüe	San Rafael
<b>Total</b>	<b>30,6</b>	<b>29,7</b>	<b>32,0</b>	<b>41,4</b>	<b>24,8</b>	<b>29,8</b>
<b>Varones</b>	<b>27,0</b>	<b>25,6</b>	<b>28,5</b>	38,5	20,3	26,6
<b>Mujeres</b>	<b>37,0</b>	<b>36,6</b>	<b>40,1</b>	48,4	36,0	35,8

Fuente: Elaboración propia sobre la base de la ECV 2007 (DEIE)

Al contrario de lo que sucede con el empleo no registrado, la presión de la PEA sobre el mercado de trabajo, cuantificada a través de la tasa de demanda de empleo, alcanza su menor nivel en el departamento General Alvear, donde el 25% de los activos se encuentra subocupado o desocupado frente al 27% en Malargüe y el 35% en San Rafael, cifra ésta última significativamente más elevada que la observada para el total provincial y el Gran Mendoza.

Es decir, de los indicadores analizados se obtiene que General Alvear posee un mercado de trabajo que ofrece mayores oportunidades de inserción laboral pero con un importante número de puestos de trabajo en condiciones de informalidad y precariedad, relación inversa a la que muestra el mercado de trabajo de San Rafael.



Fuente: Elaboración propia sobre la base de la ECV 2007 (DEIE)

Las condiciones de participación en el mercado de trabajo de los departamentos del sur provincial, muestran un nivel de empleo no registrado levemente superior al promedio provincial, lo que resulta del alto valor que alcanza la tasa en el departamento de General Alvear. Malargüe, y especialmente San Rafael, con menor proporción de asalariados no registrados, muestran sin embargo tasas de demanda de empleo que evidencian una significativa presión de la población activa sobre el mercado de trabajo.

## Conclusiones y recomendaciones

En esta sección se esbozan brevemente las principales conclusiones derivadas de los análisis precedentes y se delimitan, a partir de ellas, algunas recomendaciones para la toma de decisiones.

De las observaciones obtenidas se desprende que los factores que afectan la adecuada integración laboral de la población son, en términos generales, compartidos por todos los departamentos analizados, aunque adquieren magnitudes diferentes en cada uno de ellos. Precariedad laboral, baja cualificación de la mano de obra, altas tasas de actividad de la población joven y de las personas en edad más avanzada, desarticulación entre la oferta y demanda de fuerza de trabajo, baja proporción de trabajadores en establecimientos de mayor tamaño, son todas cuestiones asociadas al perfil rural de las economías departamentales que se ven intensificadas en aquellas con mayor predominio de actividades primarias de baja productividad y competitividad.

La región Noreste, presenta en términos agregados, los indicadores más deficientes. Lavalle con cuatro de cada diez jóvenes de 14 a 17 años incorporados al mercado de trabajo, 60% de ocupados en la actividad agropecuaria, algo más de 70% de los trabajadores con nivel educativo hasta primario completo y 40% de empleo no registrado, es el departamento que manifiesta la situación más deficitaria. Por detrás se colocan La Paz y Tupungato que, si bien con indicadores algo más favorables, también arrojan un desempeño insuficiente en términos de brindar oportunidades laborales adecuadas a su población.

San Martín, San Rafael y Tunuyán, entidades con economías relativamente más complejas y una mayor proporción de población urbana, poseen una estructura

ocupacional más diversificada, con mayor participación de los sectores servicios y comercio en la configuración del empleo. Estos departamentos registran un mayor porcentaje de ocupados en unidades económicas de tamaño mediano y grande, una mayor proporción de trabajadores con estudios superiores y menores niveles relativos de informalidad y precariedad laboral.

Otras entidades, como Junín y Rivadavia, combinan una proporción relativamente elevada de trabajadores con nivel educativo alto, tasas de empleo no registrado similares a la media provincial y un significativo porcentaje de trabajadores en establecimientos de tamaño mediano y grande, con una distribución ocupacional notablemente concentrada en las actividades agropecuarias.

Aumentar la cualificación de la mano de obra y mejorar la calidad del empleo son objetivos prioritarios que deben ir necesariamente ligados a la promoción de actividades económicas de mayor valor agregado que mejoren la competitividad de los territorios.

Las cuestiones rescatadas en este capítulo llevan entonces a postular la necesidad de superar la visión sectorial y avanzar hacia esquemas donde las políticas de empleo se articulen con el resto de políticas que se realizan en el territorio, especialmente las educativas y económicas. Ello sobre la base de la cooperación ente actores públicos y privados tanto en la identificación de demandas y necesidades como en la búsqueda, diseño y ejecución de respuestas.

El conjunto de elementos delineados lleva a proponer algunas recomendaciones generales tanto para la política pública como para la acción desde la universidad.

### **Recomendaciones para políticas públicas**

Es preciso promover el empleo productivo y sostenible, a través de otras políticas pertinentes como la relativa al desarrollo de recursos humanos, empleos que requieran un uso intensivo de las calificaciones y de los conocimientos, puesto que contribuyen a crear industrias competitivas y atraen inversiones con valor añadido. De manera específica se sugiere:

- Fortalecer las capacidades técnicas de los gobiernos locales en la gestión de recursos humanos, de modo tal que aumenten su eficiencia en tanto espacios institucionales para la intermediación entre oferentes y demandantes de empleo.
- Optimizar la producción y sistematización de información sobre empleo en el territorio para facilitar las acciones de monitoreo y evaluación de políticas.
- Atender las demandas y necesidades vinculadas al trabajo y la formación de grupos específicos como los jóvenes y las mujeres.
- Mejorar la articulación entre políticas de empleo y políticas de formación, participando en ello a los agentes económicos del territorio y a las instituciones educativas.
- Instrumentar, en cooperación con las instituciones educativas de nivel medio, acciones que promuevan capacidades emprendedoras tempranas en los más jóvenes.
- Implementar sistemas de certificación de competencias de los trabajadores rurales para mejorar sus condiciones de empleabilidad.

- Fortalecer las políticas de formación de MyPIMEs y diseñar estrategias para potenciar el asociativismo.

### **Recomendaciones para la formación de recursos humanos y otras acciones desde la UNCuyo**

La acción de la Universidad debe apuntar a mejorar y fortalecer su vinculación con el territorio a través de la formación de recursos humanos, de nivel profesional pero también técnico y básico, generando perfiles acordes a las estructuras socioeconómicas y en el marco de lineamientos estratégicos.

- Instrumentar prácticas laborales para alumnos de la UNCuyo en organismos públicos y privados de sus departamentos de origen.
- Fortalecer los sistemas de información para el seguimiento de la trayectoria laboral de los alumnos egresados de la UNCuyo en cada uno de los departamentos.
- Captar las demandas de los empleadores en cada departamento, acción que puede ser instrumentada a través de los agentes locales de UNCuyo.
- Brindar capacitación técnica a los agentes municipales en el manejo de herramientas para la gestión articulada de la formación y el empleo (oficinas de empleo municipales).
- Generar espacios interinstitucionales para la elaboración y tratamiento de información sobre la dinámica y estructura de los mercados de trabajo locales.
- Ante el evidente déficit en la cantidad de MiPyMEs (sector que emplea entre el 60 y el 70% de los ocupados de cada departamento), potenciar las acciones de capacitación en gestión empresarial, innovación productiva (formación de emprendedores) y asociativismo, a través de la articulación con la educación media, el dictado de cursos no formales, la incorporación de contenidos en las carreras de grado y la oferta educativa de posgrado.
- Fomentar el desarrollo de investigaciones multidisciplinarias que atiendan los problemas del mercado de trabajo y el empleo provincial desde una perspectiva sistémica y multidimensional.

### **Referencias bibliográficas**

Dirección de Estadísticas e Investigaciones Económicas (DEIE) (2006); Estudio de Condiciones de Vida de los Hogares Rurales y Urbanos. Provincia de Mendoza.

\_\_\_\_\_ (2007); Situación Social Mendoza 2000-2007, Mendoza.

Dirección General de Estadísticas y Censos (GCBA) (2006); Anuario estadístico 2006, Buenos Aires

Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC) (1998); Situación Social, Síntesis N°4. Buenos Aires.

Mazza, Jaquelina (2004); Inclusión social, mercados de trabajo y capital humano en América Latina. En, Buvinic, Mayra et al. (eds.); Inclusión social y desarrollo económico en América Latina, Banco Interamericano de Desarrollo, Colombia. pp. 191-214.

Naciones Unidas (2003); Objetivos de Desarrollo del Milenio Argentina. La oportunidad para su reencuentro. Presidencia de la Nación Argentina, Buenos Aires.

Sepúlveda, Sergio (2008); Metodología para estimar el nivel de desarrollo sostenible de los territorios. Biograma 2008. IICA. San José de Costa Rica.

## CAPÍTULO 8: Dimensión AGRÍCOLA AMBIENTAL E INDUSTRIA DE BASE AGRARIA

Autores: Raúl Enrique Gómez L.  
Florenia Giunta

Asistentes: Jorge Giunta  
Sebastián Antonio Ávila  
Gonzalo Javier Vila

Facultad de Ciencias Agrarias

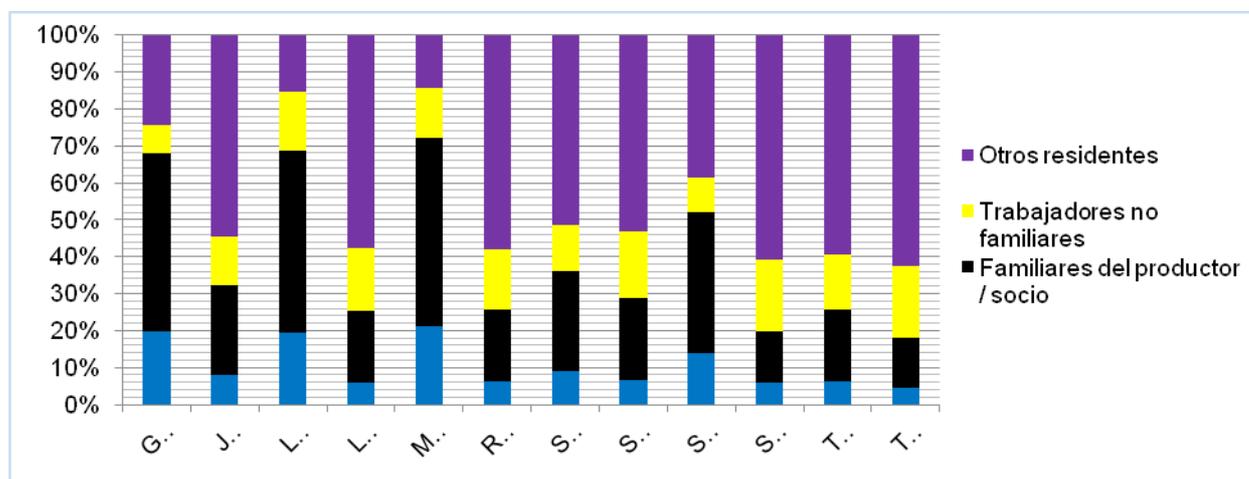
### Introducción

El presente capítulo constituye un análisis elaborado a partir de los datos del Censo Nacional Agropecuario del año 2002, la información de diversos organismos públicos de orden nacional, provincial y municipal y el aporte de instituciones privadas e informantes locales calificados. En el Censo Nacional Agropecuario la unidad de análisis es la Explotación Agropecuaria (EAP), la que puede estar constituida por una o más unidades productivas, sinónimo de fincas o parcelas pertenecientes al mismo productor. El productor es la persona que toma las decisiones en la gestión agrícola y puede adoptar diversos tipos jurídicos.

### 1. Análisis conjunto de los departamentos

Un aspecto importante de analizar en términos de los procesos de desarrollo desde un enfoque territorial, es el perfil de las personas que residen en las explotaciones agropecuarias.

Gráfico 8.1. Residentes en las EAPs para todos los tipos jurídicos



FUENTE: Elaboración propia sobre la base del INDEC – CNA 2002

Malargüe es el departamento con mayor proporción de productores residentes en las propias explotaciones, cerca del 20%; alrededor del 50% de los residentes son familiares del productor y cerca del 15% son trabajadores no familiares. La Paz y General Alvear presentan distribuciones similares.

En Tupungato se registra la menor proporción de productores residentes en las EAPs (alrededor del 5%), así como de familiares del mismo.

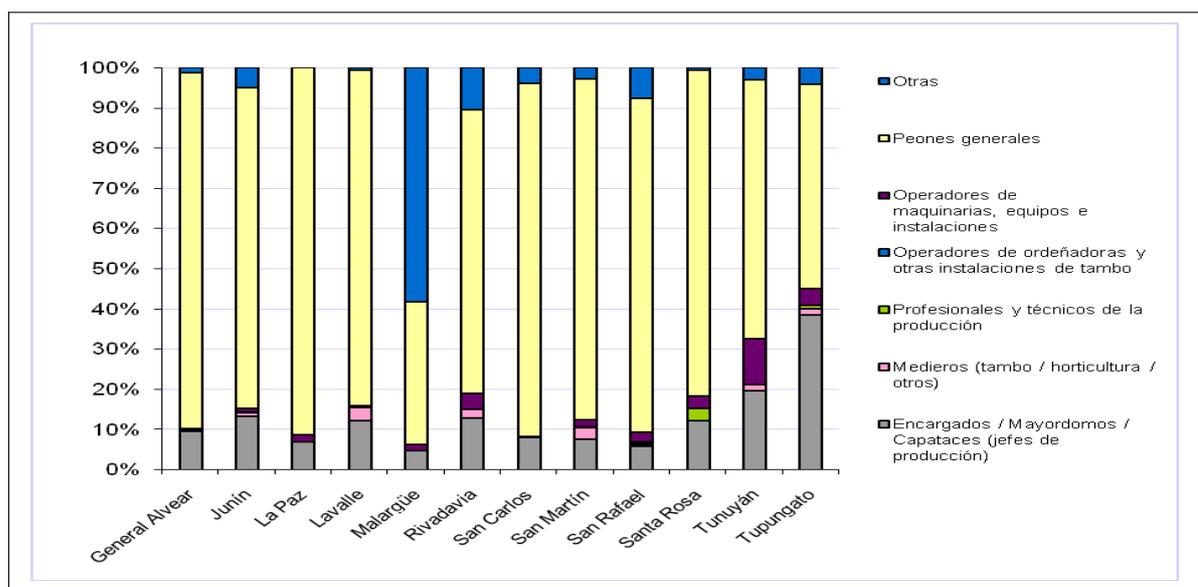
Santa Rosa, Lavalle y Rivadavia se comportan de manera semejante a Tupungato aunque con porcentajes algo superiores de productores y familiares residentes en las EAPs.

Junín, San Carlos, Tunuyán y San Martín muestran situaciones intermedias entre Malargüe y Tupungato.

San Rafael sigue en orden después de Malargüe, La Paz y General Alvear en cuanto a proporción de productores y familiares residentes en las EAPs.

Teniendo en cuenta que el productor es la persona que toma las decisiones en la gestión agrícola, la residencia en la explotación agropecuaria constituye un factor importante en el diseño e implementación de futuros programas de desarrollo rural.

**Gráfico 8.2. Ocupación de los trabajadores permanentes de las EAPs de los tipos jurídicos Persona Física y Sociedad de Hecho. Familiares del Productor.**

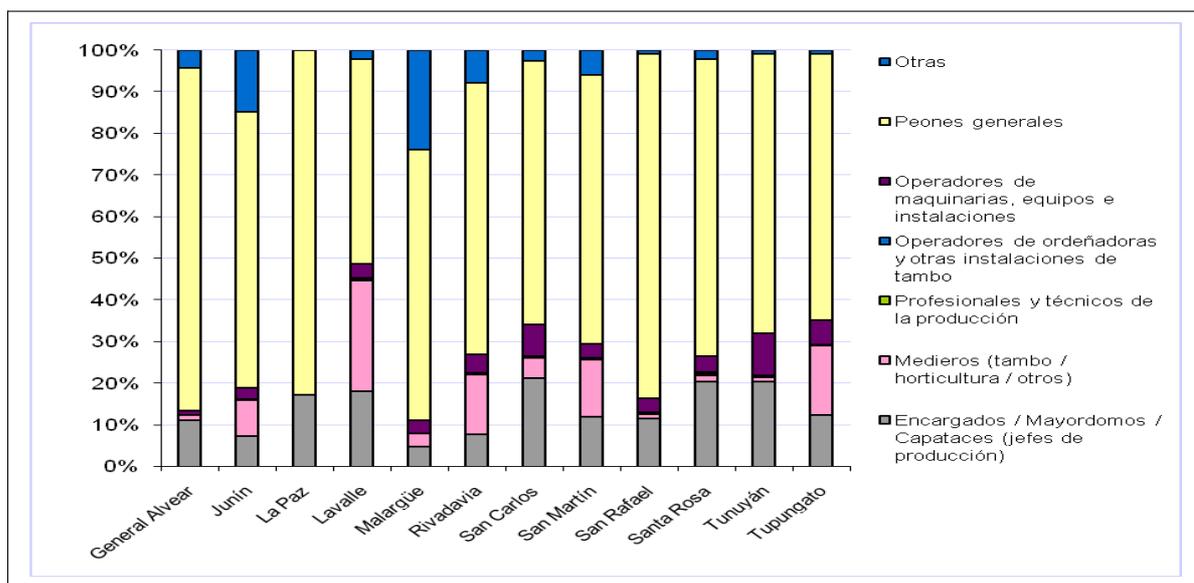


FUENTE: Elaboración propia sobre la base del INDEC – CNA 2002

En el gráfico se evidencia claramente que el tipo de ocupación más frecuente entre los trabajadores permanentes familiares del productor, es “peones generales”, es decir, obreros. Malargüe, es el departamento que presenta la menor cantidad de casos en esa categoría, mientras que La Paz y General Alvear registran la mayor proporción de peones generales entre los familiares del productor.

En Tupungato se destaca el hecho de que el familiar del productor cumple también funciones de encargado de la explotación o jefe de producción.

**Gráfico 8.3. Ocupación de los trabajadores permanentes de las EAPs de los tipos jurídicos Persona Física y Sociedad de Hecho. No familiares del Productor**



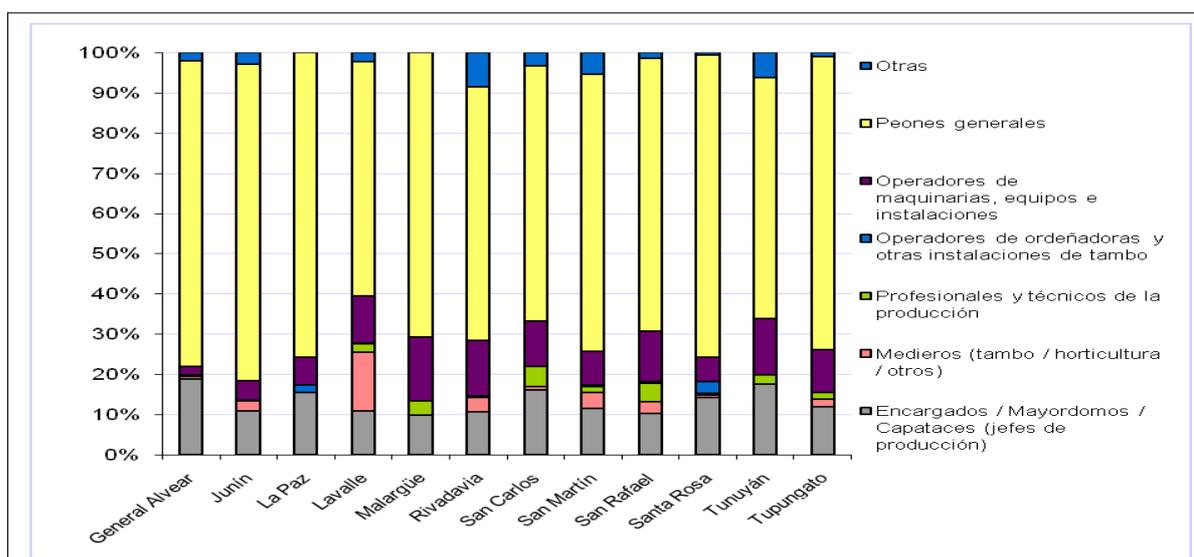
FUENTE: Elaboración propia sobre la base del INDEC – CNA 2002

Cuando se centra el análisis en los trabajadores permanentes no familiares del productor, también se observa que la categoría ocupacional más frecuente es “peón general u obrero”. Lavalle muestra la menor proporción de trabajadores en esa situación y La Paz alcanza nuevamente el valor más alto.

En San Carlos, Lavalle, La Paz, Santa Rosa y Tunuyán se observa un relativamente alto porcentaje de este tipo de trabajadores en la categoría de encargados o capataces.

En San Martín, Rivadavia, Lavalle, Junín y Tupungato se destaca la figura del mediero, y aquí destacan aquellos que se desempeñan en la viticultura y la horticultura.

**Gráfico 8.4. Ocupación de los trabajadores permanentes de las EAPs de otros tipos jurídicos. No familiares del productor**



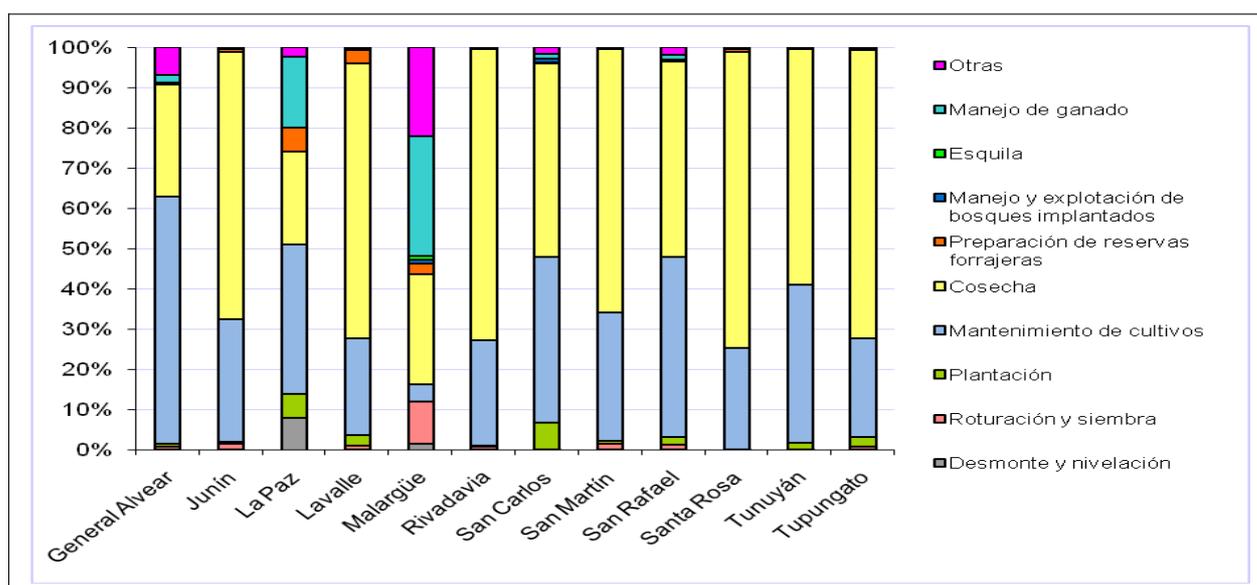
FUENTE: Elaboración propia sobre la base del INDEC – CNA 2002

La categoría “peones generales” es la más difundida entre los trabajadores permanentes no familiares del productor. Junín y Santa Rosa alcanzan la más alta proporción de trabajadores en esa situación, aunque seguida de cerca por el resto de departamentos.

La categoría “operadores de maquinarias, equipos e instalaciones” hace principalmente referencia a la función de tractorista, conocida ampliamente en los diversos sectores productivos de la provincia.

En cuanto a los profesionales y técnicos de la producción, esta categoría adquiere cierto peso relativo entre los trabajadores de San Rafael, seguido por San Carlos, Malargüe, San Martín, Tunuyán y Tupungato. Es relevante la presencia en condición de permanentes de este tipo de trabajadores en la producción agropecuaria.

**Gráfico 8.5. Contratación directa de mano de obra transitoria según tarea asignada**



FUENTE: Elaboración propia sobre la base del INDEC – CNA 2002

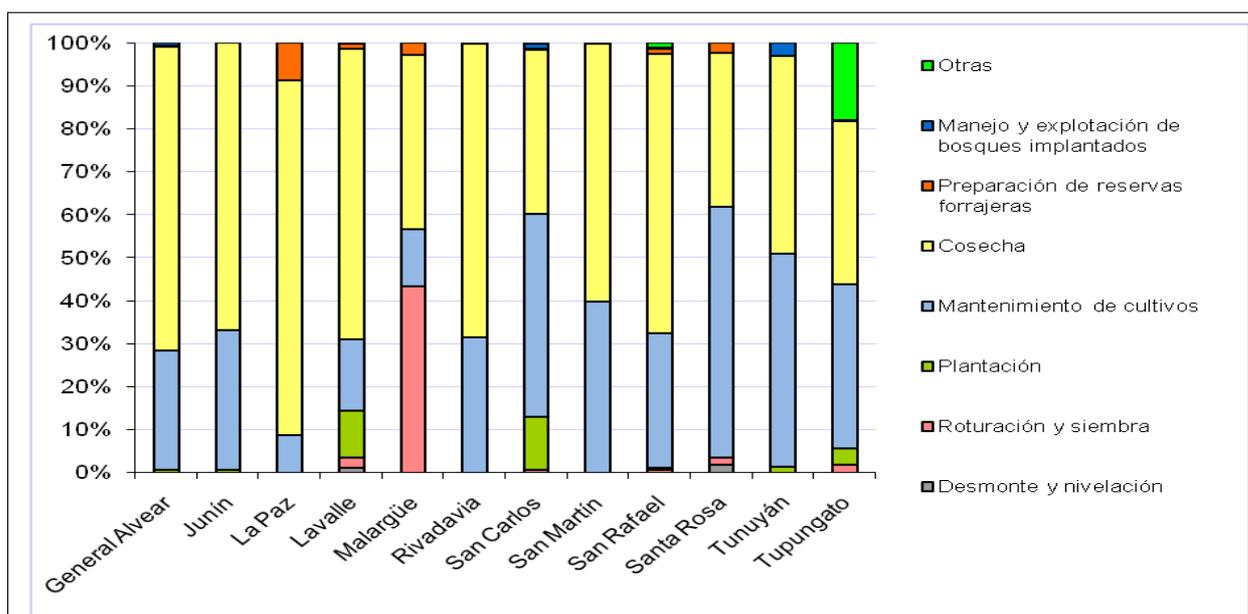
La cosecha y el mantenimiento del cultivo son las dos tareas que demandan mayor contratación de mano de obra transitoria en forma directa. En relación con ello, se destacan Santa Rosa, Tupungato, San Martín, Rivadavia y Lavalle. La cosecha de uva, frutales y hortalizas es una de las principales razones.

Malargüe incorpora la tarea de roturación y siembra para la producción de semilla de papa.

San Carlos, Lavalle, Tupungato y San Rafael en menor medida, justifican el peso de las tareas vinculadas a la plantación, a través de la siembra de hortalizas como el ajo, el tomate y el transplante de cebollas. Los datos correspondientes al Departamento de La Paz llevan a sugerir una mayor indagación para dilucidar su situación.

En Malargüe la contratación directa de mano de obra dentro de la forma manejo de ganado se justificaría por la importancia de la actividad caprina y bovina.

**Gráfico 8.6. Contratación indirecta de mano de obra transitoria según tarea asignada**

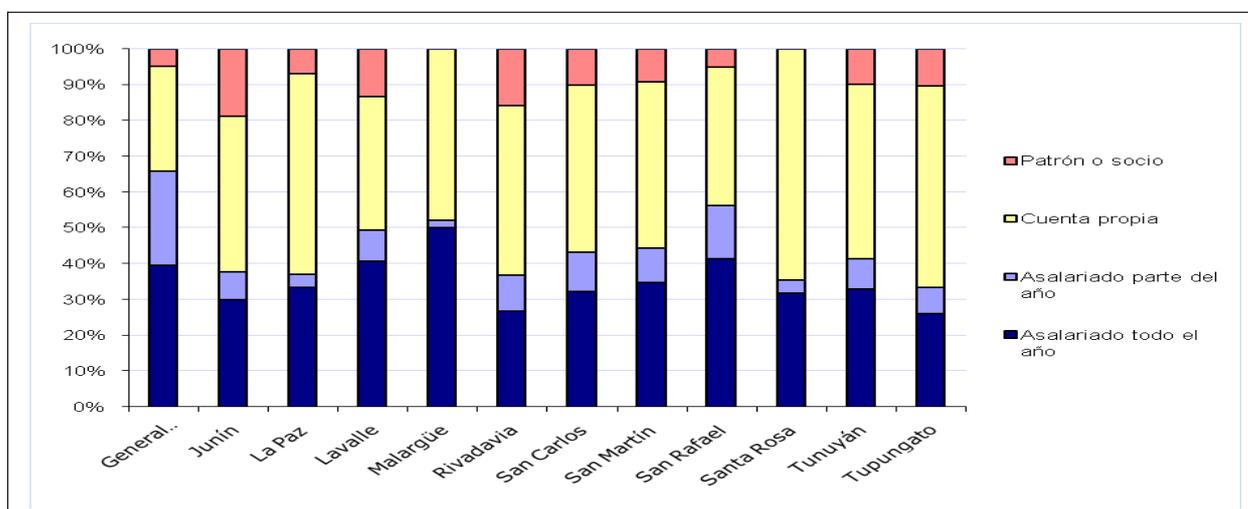


FUENTE: Elaboración propia sobre la base del INDEC – CNA 2002

En general, las empresas agrícolas con mayor nivel de participación y decisión en los negocios, radicadas en los distintos departamentos, tienden a tercerizar la contratación de la mano de obra transitoria principalmente para la cosecha y mantenimiento de los cultivos.

La contratación indirecta de la mano de obra es un tema que merece ser analizado con mayor profundidad por especialistas del derecho laboral. De acuerdo con opiniones vertidas por empresarios rurales, las cooperativas de trabajo brindan un servicio poco confiable cuando se plantean problemas que hacen a la relación laboral. Desde la visión empresarial, en muchas ocasiones, las cooperativas o empresas de recursos humanos fracasan en la convocatoria y selección del personal demandado por las empresas.

**Gráfico 8.7. Productores o Socios que trabajan para las EAPs y adicionalmente fuera de la misma. Persona Física y Sociedad de Hecho**



FUENTE: Elaboración propia sobre la base del INDEC – CNA 2002

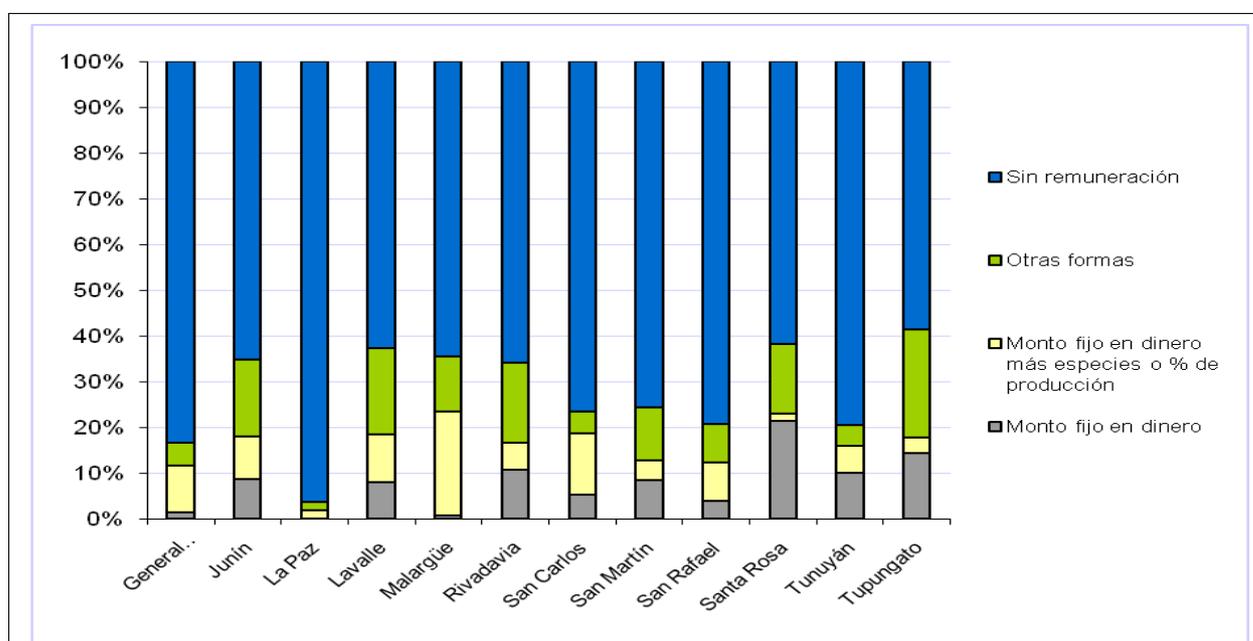
En el oasis Sur de la Provincia de Mendoza los productores asalariados que trabajan adicionalmente fuera de las EAPs tienen un peso significativo en General Alvear y menor en San Rafael y Malargüe.

En el Valle de Uco, Tupungato tiene la menor cantidad de productores asalariados con trabajos adicionales fuera de las EAPs de toda la provincia. No ocurre lo mismo en Tunuyán y San Carlos, que registran una cantidad algo mayor de productores asalariados.

En las zonas Noreste y Este, Santa Rosa, La Paz, Junín, Rivadavia y San Martín, registran la cantidad de productores asalariados en orden creciente. Lavalle, de forma similar a Malargüe, registra una proporción de productores asalariados en torno al 50% del total.

Tupungato y La Paz presentan un elevado porcentaje de productores cuentapropistas.

**Gráfico 8.8. Tipo de remuneración de los trabajadores permanentes de las EAPs. Persona Física y Sociedad de Hecho. Familiares del productor**



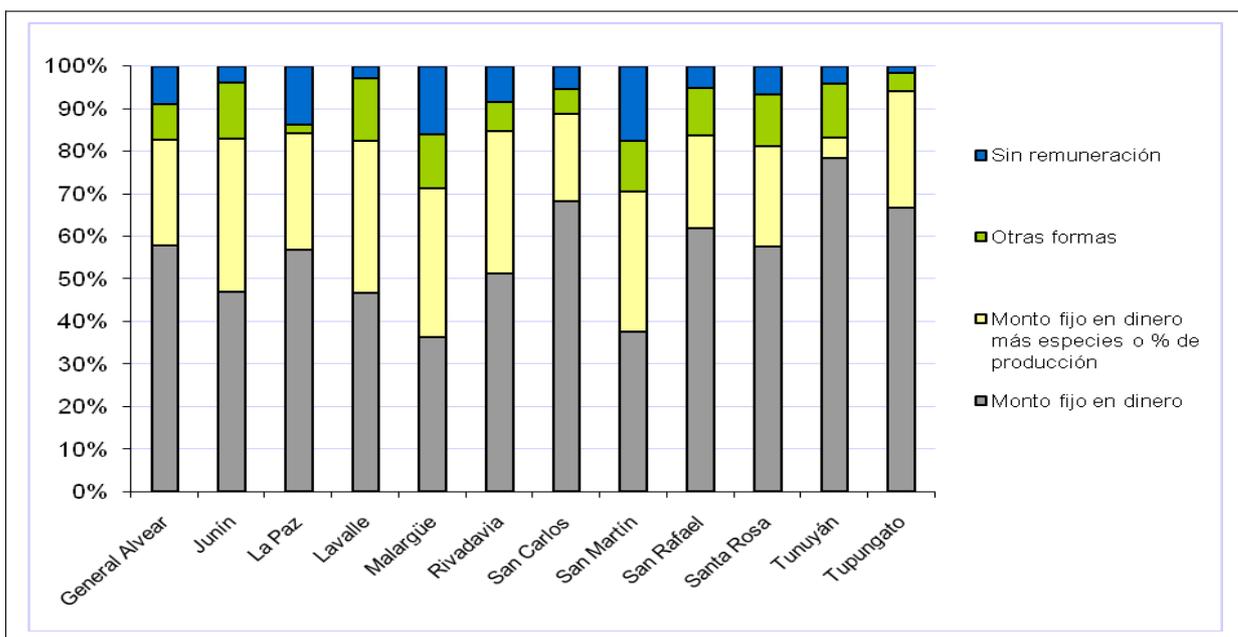
FUENTE: Elaboración propia sobre la base del INDEC – CNA 2002

Entre los trabajadores rurales permanentes familiares del productor que residen en Malargüe, se destaca la remuneración por monto fijo de dinero más especies o porcentaje de la producción. De lo que se infiere que la percepción de remuneración por parte de estos trabajadores está significativamente ligada a los resultados de la cosecha.

Si bien en todos los departamentos es notoriamente elevada la cantidad de trabajadores rurales sin remuneración, esta situación se manifiesta con mayor intensidad en General Alvear y, especialmente, en La Paz donde más del 90% de los trabajadores familiares del productor no recibe remuneración.

En Tupungato, Santa Rosa y Rivadavia la situación es algo diferente, en estos departamentos la proporción de trabajadores sin remuneración es relativamente más reducida. Podría suponerse que la elevada demanda de mano de obra hace que los productores implementen estrategias para retener a los trabajadores, incluso si tienen con éstos vínculos familiares.

**Gráfico 8.9. Tipo de remuneración de los trabajadores permanentes de las EAPs. Persona Física y Sociedad de Hecho. No familiares del productor**

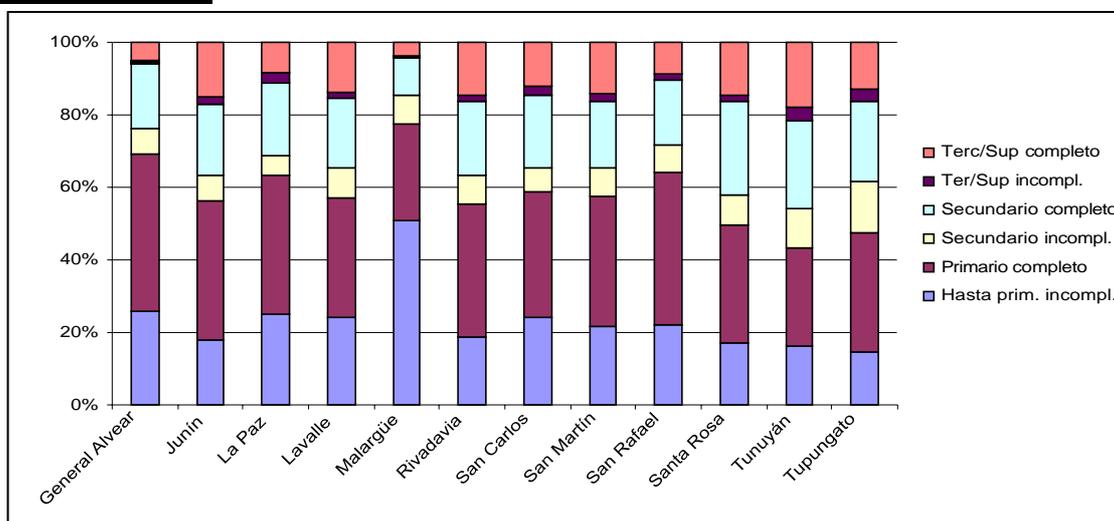


FUENTE: Elaboración propia sobre la base del INDEC – CNA 2002

Según se observa en el gráfico, el trabajador permanente no familiar del productor, realiza sus tareas preponderantemente a cambio de un ingreso pagado como monto fijo. Tunuyán es el departamento que manifiesta una mayor incidencia de esa práctica. En San Martín, disminuye la incidencia del monto fijo en dinero como modo de remuneración, pero podría aquí estar influyendo la figura del contratista de viña, que percibe sus ingresos como un monto de dinero fijo más un porcentaje de la producción. La misma situación podría estarse manifestando en Rivadavia, Lavalle, Junín y Malargüe.

Tupungato es el departamento que registra la menor proporción de trabajadores permanentes no familiares que se desempeñan sin recibir remuneración alguna.

**Gráfico 8.10. Máximo nivel de instrucción alcanzado por los productores según departamento**



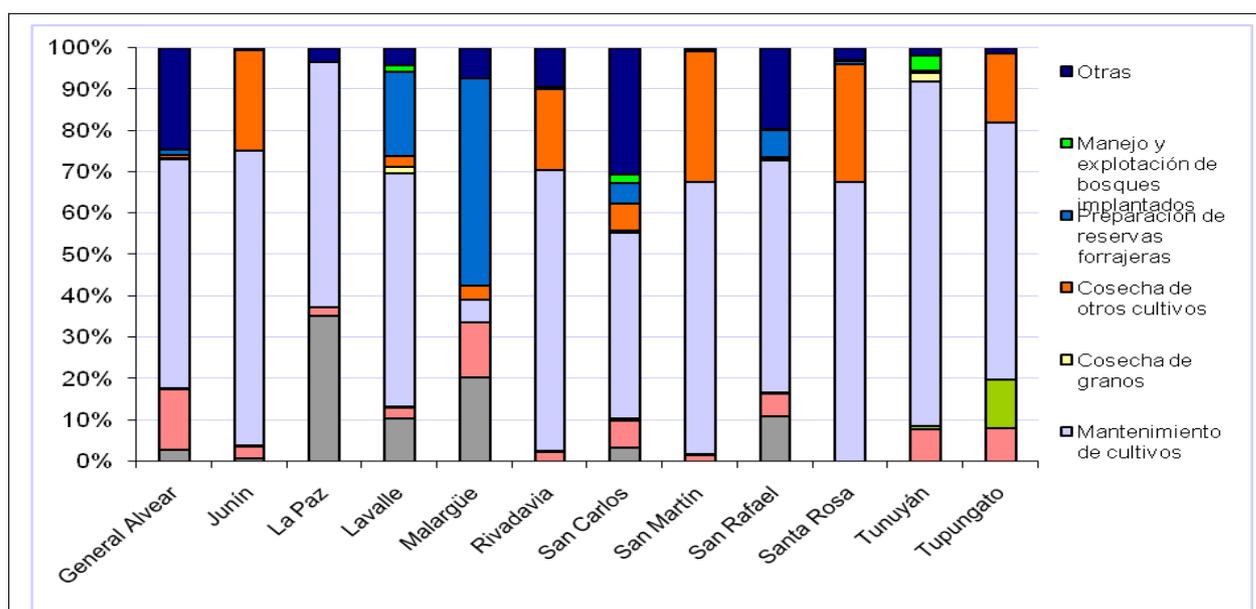
FUENTE: Elaboración propia sobre la base del INDEC – CNA 2002

Otra característica relevante de ser estudiada es el nivel de instrucción alcanzado por los productores. En General Alvear, La Paz, Malargüe y San Rafael el porcentaje de productores con hasta primario completo supera el 60% del total. Resalta el caso de Malargüe donde alrededor del 45% de los productores no ha completado ni siquiera el nivel primario de la educación formal.

En el resto del departamento los trabajadores con hasta primario completo alcanzan entre el 42% (Tunuyán) y el 58% (San Carlos).

General Alvear, Malargüe, La Paz y San Rafael destacan por el relativamente más bajo porcentaje de productores con nivel terciario o superior completo.

**Gráfico 8.11. Contratación de servicios de maquinaria para labores exclusivas**



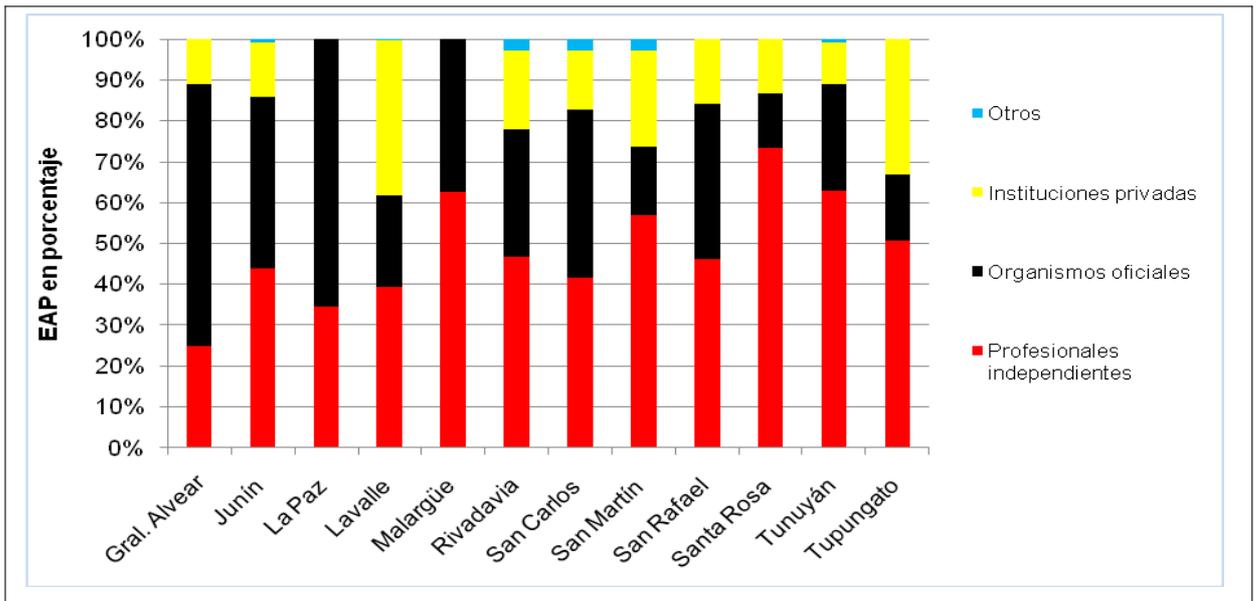
FUENTE: Elaboración propia sobre la base del INDEC – CNA 2002

La mecanización contratada para las tareas de cosecha en el 2002 permite mostrar cierto indicio de la tendencia de intensidad creciente, que se ha visto corroborada en los últimos años. San Martín y Santa Rosa lideran la contratación de este tipo de servicios, le siguen Junín y Rivadavia, luego Tupungato y en menor medida San Carlos y Lavalle.

Tupungato está, desde hace varios años, contratando sembradoras para la zanahoria y la papa.

En todos los departamentos la mayor parte de los servicios de contratación de maquinarias está orientada al mantenimiento de cultivos y, corresponde en muchos casos, al alquiler de la pulverizadora para realizar los tratamientos de agroquímicos.

**Gráfico 8.12. Asesoramiento técnico externo en las EAPs. Sector agrícola y forestal**



FUENTE: Elaboración propia sobre la base del INDEC – CNA 2002

En cuanto al asesoramiento técnico externo a las EAPs, el mismo se clasifica en aquel prestado por instituciones privadas, organismos oficiales o profesionales independientes. Tal como se verifica en el gráfico, Santa Rosa es el departamento con mayor peso de ésta última categoría, más del 70% del asesoramiento recibido por las EAPs de ese departamento es brindado por profesionales independientes. En General Alvear, en cambio, el 60% de las EAPs recibe asesoramiento de organismos oficiales. En los casos de La Paz y Malargüe se observa, según los datos registrados por el CNA, una ausencia de las instituciones privadas en la prestación de servicios de asesoría técnica.

## 2. Los departamentos de perfil agrícola

Del análisis individual de cada uno de los doce departamentos estudiados y su estudio comparativo precedente, emergen los siguientes comentarios sobre algunas de las realidades de la provincia en general y los departamentos en particular.

Para los mendocinos, el vocablo “alimento” puede ser considerado como una fortaleza y una oportunidad, analizados desde su producción. Contribuye a la mejora de la economía impulsando el desarrollo de muchos sectores de Mendoza. Pero, al mismo tiempo, también la palabra alimento puede llevarnos a pensar que la falta de éste, es sinónimo de hambre.

Los oasis de nuestra provincia donde el agua permite el asentamiento de las poblaciones, tanto en el Centro, el Noreste, el Este, el Valle de Uco como en el Sur, y según las posibilidades la práctica agrícola y ganadera, muestran algunas contradicciones y situaciones que merecen ser cuidadosamente estudiadas para explicar las causas de algunos de los comportamientos allí verificados.

En términos de seguridad alimentaria, paradójicamente, en muchas ocasiones los habitantes de los departamentos rurales, a pesar de residir y hasta a veces trabajar en establecimientos del quehacer agrícola, no siempre pueden acceder a alimentos seguros. Se verifica, que pese a la cercanía a las fuentes productoras de las materias primas, en muchos de los comercios minoristas se ofrecen frutas y verduras frescas no tan frescas y de características organolépticas regulares a bajas.

La seguridad alimentaria debe interpretarse más allá de los aspectos físicos de calidad y cantidad de alimentos, también debe concebirse desde los aspectos

culturales, es decir, la sociedad como productora y consumidora de alimentos en armonía con el ambiente y la salud de la gente.

En la medida que las comunidades departamentales organizadamente sean capaces de producir su propio alimento, podrán ser competitivas y menos dependientes.

Por lo tanto, en nuestra provincia, el problema no es la producción sino el acceso a los alimentos. Debe fortalecerse la cadena agroalimentaria, atendiendo a una adecuada retribución de los actores, pero principalmente a las condiciones de accesibilidad de los consumidores.

Es importante rever otras estrategias que permitan fortalecer el funcionamiento del sistema agroalimentario provincial, garantizando así la calidad e inocuidad de los alimentos. En el orden productivo, es necesario difundir la práctica de la agricultura integrada, que contribuye a la sostenibilidad de estos sistemas mediante el registro y control de todas las acciones, recursos e insumos que hacen a la generación de las materias primas en las fincas de toda Mendoza. En la actualidad, sólo en Malargüe, por la producción de semilla de papa, se realiza análisis de suelo y de semilla como técnicas obligatorias que permiten el seguimiento de la sanidad de los cultivos. En el resto de los departamentos es bajo el porcentaje que se efectúa de estos análisis, y como se expresó, básicamente en explotaciones medianas y grandes. Asimismo, otras acciones vinculadas con la protección del operario y del ambiente, son muy poco usuales.

Para el afianzamiento de las piezas integrantes del sistema agroalimentario local, es imprescindible crear nuevas relaciones entre el sector agrario, la industria agroalimentaria, la distribución agroalimentaria y el consumidor final, a fin de alcanzar una ecuación justa para todos los participantes. Sería aconsejable entre otras acciones, promover a través de los parques industriales en los departamentos rurales, la instalación de mayor número de fábricas de alimentos aprovechando la cantidad y diversidad de materias primas.

El recurso hídrico debe ser usado con mayor eficacia. El sector agrícola a nivel primario que es el que consume más agua en cantidad, utiliza este insumo a un bajo costo, lo maneja en forma poco eficiente, y recibe más subvención gubernamental por su uso y por la energía que utiliza para generarlo. Definitivamente debe mejorarse sustantivamente la gestión integral del recurso a nivel público y privado. No es posible enfrentar el actual nivel de competitividad comercial con niveles de productividad medio, consumiendo cantidades elevadas de agua, con baja eficiencia de transporte y aplicación.

En una misma línea de compromiso ambiental, el sector agroindustrial debe optimizar su capacidad de elaboración, perfeccionando el consumo de agua y de energía. Para esto es necesaria la aplicación de los sistemas de certificación de calidad, y de este modo posibilitar la mejora del nivel de desempeño en los diversos procesos.

Similar situación se verifica en los restantes procesos de la producción primaria, como cosecha, post cosecha, almacenamiento, transporte, procesamiento, distribución y hasta el mismo consumo.

La adopción y efectiva aplicación de esta concepción, con sus demandas y requerimientos, generarían otras oportunidades laborales en las zonas rurales de los departamentos motivo de estos estudios.

Modernizar la capacidad instalada de frío, verificar el estado de mantenimiento de los establecimientos de empaque, controlar el funcionamiento de las maquinarias y equipos, supervisar los depósitos de insumos y mercaderías, revisar los procesos logísticos que hacen a las comunicaciones, transporte, acopio, distribución y el encuentro con el consumidor, pueden generar nuevas demandas de trabajo para los egresados de las diversas tecnicaturas y profesionales universitarios residentes en los departamentos rurales.

La ausencia de planes de comercialización, tanto para mercado externo como interno, trae como consecuencia la inestabilidad e irregularidad en la producción de hortalizas y frutales, generando no sólo incertidumbre y frustraciones en los productores, particularmente los arraigados al territorio, en cuanto a su participación en el producido en la cadena de valor de la actividad, sino también grandes altibajos en la contratación de mano de obra.

La educación al consumidor y promoción de estos productos en el mercado interno, incorporando alguno de ellos a los comedores escolares, planes sociales alimentarios, establecimientos hospitalarios, consumo desde el Estado en sus distintas jurisdicciones. etc., posibilitarían la corrección de las mencionadas ineficiencias e inequidades, y ayudaría al logro de estabilidad en la demanda, más allá de los problemas climáticos y estacionales, Clásico ejemplo es el de la Ciruela Desecada en los departamentos del Sur y en el Este, pero también frutas y hortalizas frescas

Si las prácticas comerciales fueran más estables, sería posible una mayor participación de los pequeños y medianos productores y junto a sus familiares intervenir en más trabajos afines a ese negocio agrícola. Por ejemplo, las diversas producciones de hortalizas logradas en gran escala en San Carlos, Tupungato, Tunuyán, Lavalle, San Rafael y Malargüe, son distribuidas en los principales centros de consumo local y del resto del país a nivel mayorista y minoristas a través de empresas concentradas, lo que se traduce en un elevado precio para el consumidor, con escasa retribución al eslabón productivo primario de la cadena.

Acotar esta incertidumbre, aportaría a reconstruir en el campo la cultura del trabajo del tipo familiar. Recordando que casi uno de cada cuatro jóvenes queda fuera del mercado laboral y de la escuela, hay que analizar cuidadosamente, el tema de los niños y jóvenes en el campo acompañando a sus padres en las tareas agrícolas y diferenciarlo de la problemática del trabajo infantil rural. Muchos productores adultos, nacidos y criados en el campo junto a sus padres, de acuerdo con sus experiencias de vida apuestan a la educación formal y defienden de igual modo la educación hogareña adquirida por el trabajo.

Más allá de la rotunda condena a la explotación del trabajo infantil, se observa sobre todo en las siembras y cosechas, cantidades de niños junto a sus padres mientras éstos realizan las labores manuales. Pero la realidad indica que estas visiones todavía para muchos son poco claras, y lleva a que muchos productores hoy condicionen la contratación de obreros al no acompañamiento de sus niños a las explotaciones rurales, y así evitar denuncias y conflictos legales donde, además, hay fuertes abusos distorsivos.

En algunas comunas, afortunadamente se verifican buenas respuestas. Desde hace tres años la Municipalidad de Tupungato y algunas empresas vitivinícolas de ese departamento, en el verano contienen a los niños de las localidades rurales, mientras sus padres cumplen con las obligaciones laborales. Pero esta correcta iniciativa no es suficiente, es necesario sumar mayor compromiso privado e intervención pública.

Es necesaria una adecuada caracterización de esta particular realidad, donde el aprendizaje de saberes tácitos prepara al niño para el mundo del trabajo, requiriendo de instituciones nuevas que contemplen estas realidades. Además, su resolución inhibe y desalienta la contratación de mano de obra por parte de los empleadores.

Una inadecuada resolución del sistema de altas y bajas en los planes sociales, condena a las empresas y trabajadores a una alta informalidad, particularmente en trabajos temporarios como cosecha.

Es creciente el número de empresas agrícolas que apuestan más a la mecanización de las labores no tradicionales, motivados no sólo por temas de competitividad, sino también para reducir la problemática de oportunidad, cantidad y calidad de trabajo ofrecida por la mano de obra permanente y/o transitoria. Así, por ejemplo, el servicio

de cosecha mecanizada prestado por empresas extranjeras, a pesar de su costo, continúa ampliándose en los últimos años, estimándose que su acción sobrepasó en 2010 las cinco mil hectáreas.

### **3. Los productores de explotaciones agropecuarias**

Malargüe, La Paz, General Alvear se destacan sobre el resto de los departamentos en cuanto a la cantidad de productores que viven en las explotaciones agropecuarias, lo cual representaría una fortaleza para ejecutar futuros planes de desarrollo local. Pero al mismo tiempo, en los doce departamentos estudiados se observa en los datos al año dos mil dos, que los productores de 40 a 64 años que trabajaban en sus explotaciones agropecuarias, muchos de ellos en la actualidad por razones de edad ya no trabajan, y el rango de edad menor que debiera cubrir estos puestos no es suficiente para continuar hoy con la gestión diaria en las explotaciones. Es decir, que además de vivir pocos productores en las mismas fincas, es creciente la falta de recambio generacional laboral de esos productores. En las entrevistas de informantes claves se evidencia el agravamiento actual de estas cifras, las últimas disponibles.

En el sector agropecuario el porcentaje de productores que trabajan por cuenta propia ocasionalmente fuera de las explotaciones es elevado en Santa Rosa, cerca del 65 %. En el extremo opuesto, es decir, el menor porcentaje de productores que trabajan por cuenta propia dentro del sector agropecuario está General Alvear, un 30%. El resto de los departamentos presentan porcentajes que oscilan entre el 35% al 55% aproximadamente. Esto quiere decir que no todos viven estrictamente de la renta que origina la actividad agropecuaria, por lo que se organizan procurando la generación de otros ingresos. Recientes investigaciones constatan el crecimiento del Empleo Rural no Agropecuario (ERNA).

General Alvear tiene el mayor porcentaje de productores asalariados dentro y fuera del sector agropecuario, alcanzando el 66 %, en el otro extremo Tupungato llega al 26%. El resto de los departamentos registra porcentajes entre esos dos extremos, en orden creciente, Santa Rosa, Rivadavia, La Paz, Junín, Tunuyán, San Carlos, San Martín, Malargüe, Lavalle y San Rafael.

Los productores que adicionalmente trabajan fuera de su explotación como patrón o socio, lo hacen en forma importante en Junín, cerca del 18%. En cambio en Malargüe y Santa Rosa esta opción no existe.

En alguna medida las causas que promueven estas opciones laborales tienen que ver con el tamaño de las explotaciones. Así, hasta 5 hectáreas es el rango de mayor frecuencia en General Alvear, Junín, La Paz, Rivadavia, San Carlos, San Martín, San Rafael, Santa Rosa y Tunuyán. Por muy pocas explotaciones, saltan de escala Lavalle y Tupungato, donde predominan las de 10 a 25 has. Sólo Malargüe tiene como mayor cantidad de explotaciones las del rango 1.000 a 2.500 has.

En la actualidad, el ajustado negocio agrícola requiere de más kilos brutos cosechados por hectárea, es decir, nos referimos a la productividad. Y las explotaciones son pequeñas y de rendimientos unitarios bajos a medios y esto no alcanza para el desarrollo de un productor y su familia y el/los trabajador/es no parientes del productor. Por esto se explica que tantos asalariados y cuentapropistas y patronos trabajen ocasionalmente fuera de las explotaciones, generando un ingreso adicional, más allá de la magnitud y regularidad de esos ingresos.

Desde una mirada a largo plazo, la oferta importante de agua de riego en el sur mendocino, a través de las cuencas de los ríos Atuel, Diamante, Malargüe y Blanco, permitiría sumar nuevas herramientas para el desarrollo de los departamentos de General Alvear, San Rafael y Malargüe.

Las poblaciones rurales sureñas podrían desarrollar nuevos emprendimientos ganaderos y agrícolas, como la producción de carnes para abastecer no sólo a la región cuyana, sino también para alimentar a un importante y cercano mercado externo, como serían la V Región y la Región Metropolitana, de la República de Chile. La actividad forestal también debe ser apoyada con más fuerza. La madera de álamo es la más preciada y adaptada en nuestra zona para la elaboración de cajonería, y sobre todo, para la construcción de marcos de aberturas, de ventanas y puertas, de techos, de muebles necesarios en los planes de vivienda para las familias rurales. Adicionalmente, los bosques son los grandes sumideros de anhídrido carbónico que las plantas sintetizan en biomasa vegetal. Entonces esta actividad genera empleo, mejora el ambiente y produce bienes.

La producción de biocombustibles es otra alternativa válida para esta región, sobre todo a través del cultivo de la colza, ya que el periodo de vegetación es invernal y esto la aleja del problema del granizo y utiliza agua cuando es menos demandada por el resto de los cultivos estivales. Es una complementación ideal con la actividad ganadera, por el aprovechamiento de los residuos proteicos derivados del proceso industrial de la colza. Por supuesto, esto demanda la mecanización de las tareas, y esta tecnología tiene que ser rediseñada para nuestra zona en función del tamaño de las superficies cultivadas.

La diversidad de hortalizas y frutas producidas en el Valle de Uco amerita la rediscusión de la localización de los centros de investigación y desarrollo de la industria alimenticia, contemplando no sólo los aspectos relacionados con la materia prima sino también los relacionados con los envases, el empaque, la logística de conservación y distribución. Esto facilitaría la vinculación de productores y empresas de bienes y servicios del mismo territorio en acciones agroalimentarias comunes.

Una tendencia creciente es la implementación de la mecanización en la producción agrícola, lo que desplazaría en forma significativa la mano de obra que reside en las zonas rurales. La utilización de prepodadoras, cosechadoras de vid, de almendras, de aceitunas para aceite, de ajo, fertilizadoras, equipos de riego por goteo, sembradoras de ajo, trasplantadoras de plantines de hortalizas, automatizaciones varias en distintos sectores de la industria alimentaria, anticipan un futuro diferente.

En el marco del proceso de globalización, también operan cambios en el sistema agroalimentario, en los hábitos de consumo, nuevos actores productivos, nuevos operadores comerciales, menor disponibilidad de agua, suelos contaminados, son algunos de los elementos responsables de nuevos escenarios.

Es en el medio rural donde más se verifica que el restablecimiento de la confianza social y de la autoestima son elementos constitutivos del proceso de desarrollo rural, como lo son los recursos materiales, el medio ambiente y las capacidades de nuestros recursos humanos.

## **ALGUNAS PROPUESTAS**

### Políticas públicas

- . Implementar un sistema de certificación de competencias laborales de los trabajadores rurales, como una medida para mejorar el empleo. Consultar e incorporar la experiencia local en el sector vitivinícola.
- . Fomento del asociativismo, para mejorar la competitividad vía escalas.

### Universidad Nacional de Cuyo - Facultad de Ciencias Agrarias

- . Trabajar en la Facultad de Ciencias Agrarias a nivel departamental, a fin de intervenir con otros actores públicos y privados en los procesos de desarrollo territorial, para la búsqueda de soluciones a problemas de investigación.

- . Incentivar el uso de las tics para la conformación de redes entre los estudiantes, su territorio y la Facultad de Ciencias Agrarias.
- . Revisar los planes de estudio de las tecnicaturas agrícolas y de Ingeniería Agronómica en los contenidos relativos, según los casos, a la sostenibilidad del ambiente y del sistema agropecuario, y en particular la gestión integral del agua, la mecanización, los recursos humanos del área rural, el comercio agrícola, el manejo integrado de plagas, aspectos culturales de inversores extranjeros, el ser empresario.
- . Potenciar la figura del “estudiante nexo o vinculante” que reside en cada uno de los departamentos y que relacione a las entidades rurales, a las instituciones de profesionales de cada departamento con la Facultad de Ciencias Agrarias.
- . Profundizar acciones conjuntas entre las cátedras integrantes de un mismo departamento de la Facultad de Ciencias Agrarias, a fin de ejecutar en forma conjunta un número de prácticas en las comunidades rurales donde residen los estudiantes de agronomía.
- . Acercar y promover mayores contactos entre las empresas agrícolas y agroindustriales con la Facultad de Ciencias Agrarias.
- . Capacitar a los docentes de la Facultad de Ciencias Agrarias en las problemáticas técnicas, comerciales, financieras y de los recursos humanos de las pequeñas y medianas empresas, para entender las lógicas del pensamiento y funcionamiento del empresario agroalimentario local.

## **Bibliografía**

Censo Nacional Agropecuario 2002 (INDEC).  
 Departamento General de Irrigación (2008) - Proyecto PNUD / FAO / ARG / 00 / 008. Plan Director de los Ríos de Mendoza.  
 Diario Los Andes. Artículos Varios. Mendoza, 2005 a 2010.  
 Dominguez, Andrés (2008), El empleo rural no agropecuario en Luján-Maipú. Tesis de Grado, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNCuyo.  
 Neiman, Guillermo y Bocco, Adriana (2001); Mercados de calidad y trabajo. El caso de la vitivinicultura Argentina. Asociación Argentina de Especialistas en Estudios de Trabajo (ASET). *V Congreso Nacional de Estudios de Trabajo*.

## **Organismos consultados**

Cámara de Agricultura, Industria y Comercio de los departamentos estudiados.  
 Departamento General de Irrigación (DGI).  
 Dirección de Ganadería. Ministerio de Producción, Innovación y Tecnología. Gobierno de Mendoza.  
 Fondo Provincial para la Transformación y el Crecimiento de Mendoza. Gobierno de Mendoza.  
 Instituto de Desarrollo Rural de Mendoza (IDR). Gobierno de Mendoza.  
 Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC). Censo Nacional Agropecuario 2002.  
 Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA).  
 Instituto Nacional de Vitivinicultura (INV).  
 Ministerio de Producción, Tecnología e Innovación. Gobierno de Mendoza.  
 Municipalidades de los departamentos estudiados.  
 Universidad Nacional de Cuyo. Facultad de Ciencias Agrarias. Cátedras de Administración Rural, Mecánica Agrícola, Terapéutica Vegetal, Seminario de Aplicación Interdisciplinaria, Fruticultura, Horticultura, Agricultura Especial, Viticultura, Hidrología y Riego Agrícola.

## **Segunda Parte**

### **1. Complejo Vitivinícola**

En 1991 bajo el marco de la reforma del Estado se establecieron diversas medidas de desregulación, y las misiones del INV fueron acotadas a las de fiscalización solamente. Luego en el año 1.996 la Ley Nacional N° 24.566 –denominada Ley Nacional de Alcoholes- le asigna el rol de Autoridad de Aplicación de dicha Ley y con ello la misión de controlar la producción, circulación, fraccionamiento y comercialización de alcohol. En 1999 mediante la Ley Nacional N° 25.163, se designa al INV para actuar como cuerpo técnico-administrativo del Sistema de Designación del Origen de los Vinos y de las Bebidas Espirituosas de Origen Vínico.

Este sector es el más desarrollado de la provincia, a causa de su expansión se le ha dado una institucionalidad permanente desde la creación de la Unión Vitivinícola Argentina hasta la actual Ley Nacional N° 25.849 que crea la Corporación Vitivinícola Argentina (COVIAR).

En este orden la vitivinicultura argentina se encuentra organizada bajo los lineamientos del Plan Estratégico Vitivinícola 2020, el cual se encuentra en ejecución desde 2004, a través de la Corporación Vitivinícola Argentina.

#### **1.1 Características generales de la actividad**

La vitivinicultura es y se ha convertido en los últimos años en uno de los sectores más dinámicos de la economía provincial, impulsado por un sostenido proceso de inversiones nacionales y extranjeras, que comenzó a mitad de los 90 y continuó sin interrupciones hasta la actualidad. La apertura a mercados externos significa una considerable entrada de divisas, con gran potencialidad de crecimiento, además de colaborar a equilibrar las diferencias estructurales entre la oferta y la demanda interna. Por otra parte en el sector agropecuario se evidencia más del 50% de la participación de este sector en los últimos años.

A nivel Nacional se puede decir que existen inscriptas 1.322 bodegas, que representan el 20% del total de las industrias de Mendoza y San Juan. Se estima que la facturación anual del sector vitivinícola nacional supera los US\$ 1.300 millones, donde el 65% de ese valor corresponde al mercado interno.

A nivel provincial, se encuentran en Mendoza 929 bodegas inscriptas, de las cuales 684 se encuentran en la actualidad elaborando.

Para datos del año 2008, se estima que el sector vitivinícola representa aproximadamente unos US\$ 937 millones, esto es el 72% de la vitivinicultura nacional. Si se compara este dato con el PBG de Mendoza (siempre para el año 2008), la vitivinicultura representa el 8% del PBG provincial, porcentaje que se muestra llamativamente bajo si se tiene en cuenta la trascendencia de esta actividad para la provincia.

Sin embargo, la gran ventaja que representa la vitivinicultura para Mendoza está relacionada con el hecho que de la calidad y presencia de los vinos de Mendoza en el mundo permiten dar a conocer la provincia, asociando esa calidad a otros productos y al turismo.

La inversión realizada en el sector tanto en la producción primaria como en la etapa industrial, en los últimos 5 años alcanza los US\$ 1.551 millones. El 38% corresponde a capitales nacionales, y los principales inversores foráneos han sido Chile, Estados Unidos y Francia. La extracción de estas inversiones ha sido diversa, se citan como las más importantes empresas especialistas en bebidas con escala internacional, extranjeros de otras áreas de la economía y fondos de inversión internacionales.

## **1.2 La estructura del sector industrial**

Conviene al análisis discriminar tres subsectores o clusters claramente definidos en la industria vitivinícola:

Vinos de calidad

Vinos de mesa

Jugo Concentrado de Uva

El concepto de calidad debe ser entendido como calidad en adecuación al uso. No significa que los vinos de mesa no sean vinos de calidad, sino que tienen otra calidad según el uso, segmento y mercado al que se dirigen. Por ello es importante aclarar que aún en los denominados vinos de mesas en tetrabrik se puede contar con un vino de excelente calidad.

Si bien existen ciertas zonas grises en cuanto a la clasificación de los vinos en los dos primeros subsectores, se definirá en esta ocasión según el envase para no dejar margen de error en cuanto a los vinos de mesa. De esta manera, se considera en el primer subsector o cluster el vino en botella de 750 cc y en el segundo el vino en tetrabrik de un litro.

El jugo concentrado de uva es un subsector que comparte la materia prima (uva) con el vino, pero que su uso industrial es completamente distinto, ya que se trata de un producto intermedio (azúcar), utilizado principalmente en las industrias de jugos, gaseosas y golosinas entre otras. Es un producto de menor valor agregado, y cuenta con las características de ser un commodity en el mercado internacional.

### **121 Subsector de Vinos de calidad**

En 2007 se fraccionaron en botella para destinar al consumo interno aproximadamente 5,2 millones de hectolitros de vino (7% más que durante el 2006). Las salidas a mercado interno de vinos varietales crecieron durante este mismo periodo un 9%. Mientras que, el mercado global lo hizo en un 0,56%, porcentaje que si bien es bajo, permitió revertir la caída sistemática que venía evidenciándose desde 2003. Por otra parte, las exportaciones de vino fraccionado alcanzaron 1,9 millones de hl (17% más que el año anterior).

Puede afirmarse que en este subsector radica el dinamismo y crecimiento sostenido de la vitivinicultura. El principal motivo de que esto ocurra es la demanda creciente que debe abastecer, tanto interna como externa. También puede citarse el alto grado de diferenciación o valor agregado de sus productos, que permite buenos márgenes de rentabilidad, lo que atrae con fuerza las inversiones (especialmente las extranjeras).

Aunque no se dispone de estadísticas públicas respecto a la cantidad de bodegas que se dedican a la elaboración de vinos de calidad, el modelo imperante es de tamaño

mediano (entre 2 y 5 millones de litros al año), tienen todas ellas incorporado el fraccionamiento, y venden el producto final directamente a minoristas (supermercados principalmente) o a distribuidores nacionales.

Existe una gran diversidad de productos dentro de los vinos de calidad, que abarcan un amplísimo segmento de precios a consumidor final. Desde los llamados “premium populares”, vinos del año, frutados, generalmente genéricos, en la base de la pirámide de precios, ascendiendo hacia “premium”, segmento que lidera el crecimiento del consumo del vino en el mundo, “super premium”, “ultra premium” y vinos “íconos”, éstos últimos excepciones de grandes vinos premiados, cuyo precio suele relacionarse más con el status que con la calidad del vino. Según mediciones de Grupo CCR (CCR Latam), sólo el 5% del volumen vendido en el mercado interno corresponde a vinos premium y superiores, sin embargo, son los únicos que presentan crecimiento.

Esta variedad de productos, junto con la estructura relativamente atomizada de la oferta de vinos de calidad, resulta en un ambiente de competencia que alienta la eficiencia, consigue interesantes retornos y redistribuye ingresos a lo largo de la cadena. Usualmente se denomina a este mercado “competencia monopolística”, en donde todos compiten en el mismo mercado con productos diferenciados.

Como se mencionó anteriormente, las exportaciones de vinos de calidad fraccionados crecen a elevadísimas tasas. El segmento de precios que mayor volumen vende es entre US\$ 18 y US\$ 26 FOB por caja, esto es, entre US\$ 1,50 y US\$ 2,16 por botella de 750 cc. Este segmento se corresponde (colocado en góndola) a vinos de la categoría premium. Los segmentos que más crecen son los de precios superiores a US\$ 70 FOB por caja (US\$ 5,83 por botella), siendo estos vinos de gamas altas, como super y ultra premium. El principal destino de las exportaciones es Estados Unidos, seguido por Reino Unido, Canadá y Brasil.

En el 2007 exportaron en total 377 bodegas, con una concentración de 35% del volumen en las 5 primeras, las cuales todas tienen como producto principal el vino fino fraccionado. Las bodegas líderes son Peñaflor, Esmeralda, Trivento, Norton y La Agrícola.

## **122 Subsector de Vinos de mesa**

En el año 2007 se elaboraron en total 15,05 millones de hl, de los cuales se despacharon a consumo interno 11,2 millones y se exportaron 3,6 millones. El vino envasado en tetrabrik (vino de mesa de ahora en adelante) venía siendo el más vendido en el mercado interno, pero la pérdida de participación sufrida en los últimos años, ha permitido que los vinos embotellados lideren el mercado interno. Por el contrario, en el rubro exportaciones tiene una participación casi marginal (211.000 hectolitros), y focalizado en mercados regionales, principalmente Paraguay y Chile.

En este punto conviene explicar la red de actores de este subsector, ya que es de gran importancia para la comprensión de la cadena global.

Existen en el país pero 210 mil ha implantadas con vid, de las cuales 91 mil son de variedades que son materia prima para el vino de mesa y el mosto. La superficie se distribuye en poco menos de 26 mil viñedos o propiedades, con una fuerte concentración en las pequeñas superficies (el 63% de las propiedades tiene menos de

5 ha). Si bien no se cuenta con estadísticas al respecto, es conocido que la mayor porción de estos pequeños productores han sufrido un proceso de desinversión debido a la escasa rentabilidad, que resulta en que, además de contar con variedades aptas para productos en retroceso, tienen bajos rendimientos, deseconomías de escala, falta de tecnología, no tienen acceso a financiamiento y por lo tanto se van retirando de la actividad. Es así que durante la década de los 90 se perdieron casi 9.000 productores, con el consecuente impacto social y económico del desempleo y el traslado de esta gente a centros urbanos.

Existen bodegas que sólo participan en la elaboración del vino y no llegan hasta el fraccionamiento del producto. Este modelo es el característico de los vinos de mesa y se les llama “trasladistas”. Por lo general, los productores de uva llevan su materia prima a estas bodegas, firman un contrato de elaboración por cuenta de terceros, mediante el cual alquilan el servicio de elaboración y de conservación, siendo luego el productor el dueño del vino. Con el correr del año, el productor va vendiendo el vino, casi siempre al mismo bodeguero donde elaboró.

Estas bodegas comercian su producto a granel en un mercado intermedio: el mercado de traslado. Sólo en Mendoza, más de 8,75 millones de hectolitros de vino de mesa se comercializan anualmente por esta vía (aproximadamente la mitad de la producción anual). La demanda se constituye por las mismas bodegas trasladistas y por las fraccionadoras de vinos en tetra. Con respecto a las primeras se explica su participación porque en economías regionales con poca previsibilidad, el producto toma el rol de moneda de cambio, por lo que cambia de manos algunas veces antes de convertirse en producto final.

No existen estadísticas oficiales disponibles que reflejen la cantidad de bodegas que fraccionan vinos de mesa, sin embargo y según informantes calificados, las primeras tres empresas concentran casi dos tercios de las ventas totales a consumidor final. Este nivel de concentración se ha agravado durante los últimos años.

Esta estructura oligopsónica crea importantes desigualdades en el poder de negociación entre la oferta y la demanda, dando lugar a importantes maniobras especulativas y a una rigidez del precio intermedio al alza ante similares movimientos del precio final.

Los excedentes de vino de mesa en Argentina están en volúmenes controlables, por lo que ha sucedido que en años de accidentes climáticos graves o de grandes compras del exterior, ha habido faltantes que han producido pérdidas económicas a toda la actividad, a pesar de haber logrado aumentar el precio del producto intermedio.

La venta a consumidor final tiene como canal principal el Tradicional, compuesto por almacenes de barrio, mercaditos, etc. Desde hace relativamente poco tiempo ha comenzado a incrementar su participación el Supermercado, aunque aún no es de importancia.

En los últimos tiempos la existencia de gran concentración en grupos económicos comercializadores se ha traducido en una apropiación del total del ingreso de la cadena de valor en la etapa de venta al público.

## 123 Subsector de Jugo Concentrado de Uva (JCU)

El jugo concentrado de uva (JCU) o mosto concentrado se considera parte de la vitivinicultura debido, no sólo a que comparte la materia prima uva con los elaboradores de vinos, sino a que el producto intermedio, el mosto sulfitado, comparte el mismo circuito que el vino de traslado hasta llegar al demandante final, que en este caso son las fábricas concentradoras de mostos, y en menor medida las bodegas para edulcorar sus vinos.

El mercado a consumo final, sin embargo, es totalmente distinto, ya que se comercializa como azúcar de uva, compite con otros concentrados de jugos, como el de manzana y pera, y se utiliza como insumo en las industrias de gaseosas, jugos, golosinas, farmacia, etc; siendo parte del sector de bebidas no vínicas.

Las mismas uvas “criollas” que sirven de materia prima para la elaboración de vinos de mesa, son las que se utilizan para elaborar mosto, debido a su gran contenido de azúcar y los altos rendimientos que alcanzan. En una primera instancia, se muele la uva, se obtiene el jugo, y en ese momento se le detiene la fermentación mediante el agregado de sulfuroso. El líquido así obtenido se llama “mosto sulfitado”, es generalmente elaborado en las mismas bodegas trasladistas, y circula en el mercado de traslado con una fuertísima correlación de precios con el vino común (donde el referente es el “blanco escurrido”, precisamente vino blanco a partir de uvas criollas).

Durante el año 2007 se elaboraron más de 8,1 millones de hl de mosto sulfitado, que resultan en más de 230 mil toneladas de concentrado, aproximadamente.

Como se mencionara en la sección de vinos de mesa, existe una gran cantidad de bodegas trasladistas, la mayoría pequeñas, que utilizan sus productos como moneda de cambio, y que le venden a las fábricas concentradoras. Estas últimas desulfitan el producto y lo concentran, tras lo cual queda el producto a ser vendido.

Existen aproximadamente 30 concentradoras de mosto, pero sólo 5 acumulan el 65% del mercado. Esta estructura oligopsónica genera frecuentes ataques especulativos contra el precio del mosto sulfitado, que al bajar mueve a la baja el precio del vino (debido a la correlación ya comentada).

Con excepción de 20 mil toneladas anuales que quedan en el mercado interno para edulcoración de vinos, toda la producción se exporta. Argentina es reconocida como el primer exportador mundial de este producto. Esta posición le confiere cierto poder en la fijación del precio internacional del producto, la que hasta el momento no ha sido utilizada.

El principal destino es Estados Unidos, que se lleva casi el 50% del volumen, y que además es el principal mercado en el mundo para el jugo concentrado. En los últimos años se ha producido una consolidación en la industria argentina debido a la creciente competitividad de la misma, una seguidilla de años buenos precios que ha asegurado buena rentabilidad, y a la apertura de nuevos mercados como Japón, Sudáfrica, Canadá y Rusia.

En los últimos años el precio obtenido ha crecido sostenidamente desde los poco más de US\$ 530 que recibían en el 2002 hasta los casi US\$ 885 del 2007. Sin embargo esta situación no se ha trasladado al mercado interno, donde los vaivenes del mercado de traslado, la correlación con el precio del vino de mesa, y la cartelización de las fábricas de mosto generan ciclos. En el mismo período en que el precio

internacional subía en forma continua, el precio del mosto sulfitado subió hasta mediados de 2004, tras lo cual empezó a caer sin interrupciones, hasta encontrar un piso a principios de 2007. Actualmente, esta variable se encuentra en crecimiento.

### 1.3 Impactos Sectoriales

Esta actividad por su especialización ha requerido el desarrollo de otras industrias. Se han estimado más de 200 empresas mendoquinas proveedoras del sector del vino.

Podrían dividirse en dos grandes grupos:

-Proveedores de insumos de producción (son un coste para la bodega)- el número total se estima en más de 125 empresas.

-Proveedores de bienes de equipo (son una inversión que las bodegas deben amortizar). Se han identificado con nombre más de 40 empresas y es fácil estimar el número en unas 75 empresas.

Respecto a los insumos de producción cabe destacar:

- Vidrio
- Tetra brik
- Etiquetas
- Corcho
- Cápsulas
- Cajas cartón y otro packaging
- Insumos puros de proceso (químicos, levaduras, etc...)
- 

Los insumos de producción ya están reflejados como valor agregado en el precio final del vino.

Respecto a los bienes de capital (la mayoría englobados estadísticamente en la metalmecánica), cabe destacar que en cualquiera de las operaciones siguientes del proceso de producción hay proveedores de bienes de equipo:

- Recepción
- Mesa clasificación
- Despalillado / estrujado
- Bombeo (bombas especiales para vino)
- Tanques (inoxidable)
- Prensas y escurridores
- Filtrado
- Fraccionamiento / envasado
- Empacado
- Cintas transportadoras a lo largo de todo el proceso

En los años 90 con la paridad uno a uno, se llevaron a cabo muchas inversiones en tecnología productiva en Mendoza, especialmente en maquinaria y líneas para elaborar vinos finos. Con la devaluación esta situación cambió y la pérdida de poder adquisitivo local fue tal que, incluso, algunas empresas como las italianas DellaTofola o Vello han tenido que instalarse en Mendoza para poder seguir siendo proveedoras del mercado local.

La principal institución de financiamiento en Mendoza para el sector es el Fondo para la Transformación y el Crecimiento, que cuenta con diferentes líneas de crédito. Sin

embargo es importante mencionar que el Fondo no financia proyectos de implantación de nuevos viñedos, sino solo por el sistema de conducción Ramet.

## **2. Alimentos en Conserva**

### **2.1 Durazno en conserva**

La capacidad instalada anual para procesamiento de durazno industrial en Mendoza es de 100.000 a 150.000 toneladas, cuyo destino será conserva y pulpa. Se producen unas 70.000 tn de durazno en mitades, y unas 80.000 tn de pulpa de durazno.

Las principales empresas del sector son ADE, ALCO, Angjord, AVA, La Campagnola, La Colina, La Española, Molto, Mazzara, Nieto, Ronchi, Tepec, ARCOR, Concentra, Dulzor, Fénix, Loucen y RPB.

Existe una alta concentración de la capacidad instalada puesto que el 75% se concentra entre 8 a 10 empresas, y de ellas existe una que procesa el 28% del total de durazno para industria de Mendoza. Para procesamiento de pulpas existen 9 empresas, de las cuales tres también producen conservas. En el sector de pulpas, el 46% de la producción se concentra en tres empresas.

El sector de industrialización del durazno ocupa en conjunto entre 15.000 a 20.000 personas entre empleos directos e indirectos, con un valor bruto de la producción aproximado de 43 millones de dólares en el caso de los duraznos en mitades.

Las exportaciones de duraznos en conservas han presentado valores en los últimos años de entre 25 y 30 millones de dólares. Desde el año 2002 en adelante, México comenzó a destacar entre los principales mercados de destino, siendo al año 2008% el principal mercado consumidor de los duraznos en conservas de Mendoza, y participa de más del 30% del total exportado por la provincia.

El segundo mercado históricamente ha sido Brasil, que con altibajos participa con el 20% del total de las exportaciones de Mendoza en este rubro. Particularmente este producto tiene entre sus principales destinos (3º, 4º, 5º y 6º) al resto de los países del MERCOSUR y sus asociados, como son Uruguay, Paraguay, Bolivia y Chile respectivamente.

Estos destinos mencionados anteriormente representan más del 90% del total de las exportaciones de duraznos en conserva de Mendoza.

Existen empresas integradas hacia la producción de envases de hojalata, con dificultades en el aprovisionamiento del laminado, y que cuentan con líneas propias de envasado en tetrabrick. También existen empresas mendocinas de bienes de capital que actúan como proveedoras de la industria, aunque en este segmento aún es relevante la compra de maquinaria a empresas internacionales.

## **Instituciones**

Las principales instituciones relacionadas con el sector son el Instituto de Desarrollo Rural como aglutinador del conjunto de información del sector, interviniente en el desarrollo y gestión de los planes estratégicos. En temas de sanidad interviene el ISCAMEN.

En cuanto a asociatividad, coexisten dos modelos diferentes de integración, de tipo horizontal. Por un lado existe un conjunto de productores representados por la Asociación de Productores de Durazno para Industria (APDM), donde se encuentran agrupados los productores primarios de duraznos industria de mediano a gran tamaño. Por otro lado, el sector industrial se encuentra agrupado en la CAFIM (Cámara de la Fruta Industrializada).

El sector posee un plan estratégico, con un sistema de recaudación propio por parte privada, con colaboración del estado para ser recaudado, aportando por Kg de durazno industrializado.

Este Plan Estratégico del Durazno Industria del año 2006, ha tenido un impacto importante en la organización y crecimiento del sector.

## 2.1 Secaderos de fruta

La cadena agroalimentaria de la fruta desecada de la provincia cuenta con 150 secaderos (IDR-Foro Ciruela para Industria) encontrándose más de las tres cuartas partes de ellos (77 %) en el Oasis Sur.

El Censo Industrial del 2003 registró 69 secaderos, 54 (78 %) de los cuales se encuentran radicado en la zona sur, cuando el Censo Provincial de Secaderos de Fruta realizado en 1999 había registrado 77 secaderos en toda la provincia. Estas diferencias se pueden explicar por la existencia de un grupo de secaderos con pequeño volumen de procesamiento y baja tecnología que no alcanzan la categoría de establecimientos industriales.

Como se observa más de las tres cuartas parte de los establecimientos se localizan en el Oasis Sur.

El principal producto es la ciruela desecada, complementados por el durazno, la pera y el damasco. Se trata de un cluster con clara orientación exportadora, más del 90% de la reducción tiene como destino el mercado internacional. El consumo interno es muy reducido y con tendencia a la baja.

Sobre la base de datos del año 2009, en Mendoza existen 498 secaderos tradicionales, de los cuales 410 (82%) se encuentran en la zona Sur. El volumen de secado de 122.493 toneladas, donde el 62,7% se seca en hornos, mientras que el 37,3% restante se seca al sol en tendedores. Existen 109 secaderos que cuentan con hornos (el 21%), de los cuales 68 poseen exclusivamente hornos (el 13%).

**Tabla 8. 1 Cantidad de Secaderos en la provincia de Mendoza**

Zona	Paseras	Secaderos
Zona Sur	1.030	410
Resto de Mendoza	30	88
Total	1.060	498
Capacidad	10.156	122.493

Fuente: IDR

Si analizamos la cantidad de secaderos por departamento, el 60% de los secaderos se encuentran en San Rafael, y el 23% se encuentran en General Alvear. En conjunto,

la Zona Sur concentra el 83% de los secaderos de la provincia. El resto se encuentra mayoritariamente en la Zona Este de Mendoza.

**Tabla 8. 2 Cantidad de secaderos por departamento Año 2009**

<b>Departamento</b>	<b>Número de Secaderos</b>
TUPUNGATO	1
GRAL. ALVEAR	113
JUNIN	18
LA PAZ	6
LAVALLE	2
MAIPÚ	3
RIVADAVIA	8
SAN MARTIN	22
SAN RAFAEL	297
SANTA ROSA	28
<b>TOTAL</b>	<b>498</b>

Fuente: IDR

En San Rafael, existe una capacidad de secado de cerca de 51.000 tn en horno, y cerca de 21.000 tn al sol, mientras que en General Alvear se pueden secar 14.000 tn de en horno y unas 7.000 tn al sol.

El principal combustible utilizado en el secado por hornos es el gas natural con 82%, la leña con 13%, el gas envasado con 3% y otros con el 2%.

La principal especie secada es la ciruela, con el 90% del total. Dentro del 10% restante corresponde a durazno con 3,1%, pera con 2,4%, damasco con 2,1% y otros productos como uva y tomate.

En cuanto a la capacidad de secado al sol, existen 341 hectáreas de superficie para esa función. La capacidad de secado por vuelta es de 40.920 toneladas, y se permite entre 1,5 a 2 vueltas por año. La capacidad teórica del secado solar es de 61.320 toneladas al año.

El 93% de los secaderos solares secan con una cubierta de polietileno mientras que el 95% de los secaderos secan en tendedores elevados del suelo. Esto representa el 87% y el 98% respectivamente de la producción de ciruelas al sol.

En los secaderos de San Rafael, el 56% de la materia prima es de producción propia, mientras que el resto proviene de producción de terceros. En General Alvear, el 64% de los secaderos procesan producción propia, en tanto que en el resto de la provincia, los secaderos procesan la mitad de la producción de origen propio.

En cuanto al origen de la materia prima secada por departamento u oasis, en San Rafael el 80% proviene del propio departamento, mientras que en General Alvear el 49% de materia prima secada proviene de San Rafael. Para la provincia, el 60% de la materia prima secada proviene de San Rafael.

Sólo el 9% de los establecimientos realizan algún proceso de descarozado. Este se realiza 47% en San Rafael, 42% en General Alvear y 11% en el resto de la provincia. A nivel provincial, el 67% del descarozado es manual, mientras que 33% se realiza en forma automática.

En cuanto a comercialización, el 39% del total se exporta, el 38% se vende a acopiadores y el 15% se destina al mercado interno.

**Tabla 8. 3 Principales destinos de comercialización por zona**

Zona	Seca a Fazón	Vende a acopiadores			Mercado Interno			Exportación		
		Envases menores de 5 kg	Envases mayores de 5 kg	A granel	Envases menores de 5 kg	Envases mayores de 5 kg	A granel	Envases menores de 5 kg	Envases mayores de 5 kg	A granel
Gral.	5%	0%	11%	35%	1%	16%	2%	3%	27%	0%
Alvear	5%	46%			19%			30%		
San Rafael	6%	3%	1%	29%	1%	1%	11%	4%	43%	1%
Resto Mendoza	20%	0%	0%	47%	0%	14%	2%	0%	16%	0%
	20%	47%			16%			16%		
Total	8%	2%	3%	33%	1%	6%	8%	3%	36%	0%
	8%	38%			15%			39%		

Fuente: IDR

Entre otros temas, el 5,9 % de los secaderos que secan el 27,6% de la ciruela, prestan también servicios a terceros.

En cuanto a normas de calidad, sólo el 4,4% de los secaderos las aplica, pero representan el 27% de la fruta secada. Las normas más aplicadas son HACCP y BPM. En lo que se refiere a trazabilidad sólo el 5,5% de los secaderos aplica algún sistema de trazabilidad o seguimiento de la producción, representando el 33,3% de la producción.

### Empleo del sector de secaderos

El sector de secado ocupa en Mendoza cerca de 11.400 personas. Poco más de 1.900 puestos son permanentes, mientras que más de 8.500 son puestos de trabajo transitorios.

La mayor proporción del empleo se encuentra en la Zona Sur, que representa más del 90% del empleo del sector.

La mayor proporción del empleo se encuentra concentrada en pequeños secaderos, con niveles de empleo inferiores a 10 personas, y en el caso de la Zona Sur con mayor presencia de los secaderos de entre 11 y 40 personas.

**Tabla 8. 4 Cantidad y tipo de empleo del sector secadero en Mendoza**

	Variable	Zona Sur	Resto Mendoza	Total Mendoza
Mano de obra transitoria	Menos de 10 personas (% de secaderos)	34%	67%	38%
	Entre 11 y 49 personas (% de secaderos)	54%	31%	52%
	Entre 50 y 100 personas (% de secaderos)	11%	2%	9%
	Más de 100 personas (% de secaderos)	1%	0%	1%
	Total (número de personas)	7.760	765	8.525
Mano de obra permanente	Menos de 10 personas (% de secaderos)	78%	75%	78%
	Entre 11 y 49 personas (% de secaderos)	10%	12%	11%
	Entre 50 y 100 personas (% de secaderos)	7%	2%	6%
	Más de 100 personas (% de secaderos)	5%	1%	5%
	Total (número de personas)	1.670	234	1.904
<b>Total mano de obra secaderos</b>		9.430	999	10.429
<b>Total mano de obra secaderos paseras</b>		1.030	0	1.030
<b>TOTAL</b>		10.460	999	11.459

Fuente: IDR

## Instituciones

Existe la asociación de exportadores de ciruela desecada, y se trabaja en un plan estratégico que si bien ya fue elaborado, no se han efectivizado los mecanismos de autogestión.

En 2005 y con motivo de la creación del Plan Estratégico de la Ciruela Desecada 2006, se crea la Asociación de Productores de Ciruela Desecada de Mendoza.

El objetivo del Plan Estratégico del sector es sostener la rentabilidad para todos los actores de la cadena, apuntando a crear una estrategia de posicionamiento en los mercados externos para consolidar el segmento exportador, promocionando también el mercado interno. También se busca una homogeneización los procesos para obtener estándares de calidad según los mercados demandantes, promover la agrupación y la integración, y crear un espacio de discusión a nivel gubernamental.

Por otra parte, se ha solicitado fondos internacionales para dicho sector a través del PITEC, en conjunto con la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica. Este programa es gestionado por el Instituto de Desarrollo Rural de Mendoza.

Entre otros, los programas apuntan a la asistencia técnica tanto al productor como en la transferencia de tecnología industrial, la capacitación, tanto en métodos de cultivo como en modelos de negociación.

En cuanto a financiamiento, si bien no existen líneas específicas para la ciruela, sí se cuenta con líneas tanto para malla antigranizo, como para compra de combustible para combatir heladas, para la adquisición de maquinaria industrial y para la pre-financiación de exportaciones.

## 3. Olivicultura

### 3.1 Características generales de la actividad

### **El país a nivel internacional**

Argentina se encuentra entre los principales países productores y exportadores del mundo, si bien todavía con porcentajes bajos, las tasas de crecimientos son mayores a las mundiales.

Aceitunas en Conservas:

-Argentina 10º productor mundial (3,4%) y 4º exportador (9% de las exportaciones mundiales)

Aceite de Oliva:

-Argentina 12º productor mundial (0,5%) y 9º exportador del mundo (1,4%)

A nivel interno, el consumo si bien crece todavía es relativamente bajo con unas 15.000 tn anuales de aceitunas en conservas y 6.000 tn anuales de aceite de oliva. Esto permite contar con mayores excedentes para mejorar la participación respecto de la producción en los mercados externos.

Para el año 2007 las exportaciones argentinas de aceitunas de mesa superaron las 76.000 tn por un valor de US\$ 98,5 millones. Comparado con el año 2000 el incremento supera el 120% en volumen y el 80% en valor. Los principales destinos de las exportaciones de aceitunas de mesa son Brasil con 56,4% del volumen y Estados Unidos con 26,5%. El 17% restante del volumen total se reparte entre el resto de los destinos, donde siguen Canadá y España, entre otros.

En cuanto a aceite de oliva, para el año 2007 las exportaciones alcanzaron 14.100 tn por un valor de US\$ 50 millones. Respecto del año 2000 las exportaciones han superado el 100% de crecimiento en valor y el 130% en volumen. Los principales destinos son Estados Unidos con el 50,1% del volumen total, y Brasil con el 34,1%. El 15% restante se reparte entre otros 35 destinos.

### **3.2 Principales provincias productoras del país**

Las principales provincias productoras en base a datos del CNA 2002 son Catamarca con 20.400 has de olivo, seguida por La Rioja con 19.900 has, San Juan con 16.000 has y Mendoza con 14.000 has. También se presenta Córdoba con unas 5.000 has.

Se trata de una cadena importante para estas provincias del país, dado que está integrada fuertemente por PyMEs, aunque se comienza a observar una creciente concentración hacia las etapas finales de la cadena.

Por sus características geográficas, desde el siglo XIX ya se explotaba comercialmente el olivo en Mendoza, configurando una producción dominada por pequeños y medianos productores de origen local, con plantaciones multivarietales de doble propósito (aceituna en conserva y aceite de oliva). Esta estructura se sustentó con un consumo interno bajo y escasas exportaciones hasta la década de 1990, donde las políticas nacionales de incentivos fiscales favorecieron la explotación olivícola en nuevas zonas y provincias. Así comenzaron a tener mayor relevancia en superficie de olivos las provincias de Catamarca, La Rioja y San Juan, con un perfil de concentración en grandes empresas donde los capitales por lo general no son locales e incluso de origen extranjero, y la producción se orientó a las grandes plantaciones de monte monovarietal orientado principalmente a la elaboración de aceite.

Si bien la provincia de Mendoza ha sufrido un impacto negativo por los incentivos en las provincias vecinas, la cadena conserva en Mendoza su perfil PyME, teniendo en cuenta que entre otros efectos de la Ley de Diferimiento Impositivo se produjo un gran incremento promedio de la superficie de las plantaciones de 5-10 has a 250 has y una concentración muy fuerte de la producción primaria donde el 82% de la producción está en manos del 1% de las empresas. En términos de producción primaria los

diferimientos afectaron a muchos pequeños productores locales de Mendoza y beneficiaron a pocos capitales extra-locales y extranjeros de provincias vecinas. En esta economía se estima que convive un tercio de la producción tradicional con dos tercios de producción intensiva orientada a la elaboración de aceite.

### **3.3 Ubicación del sector en Mendoza**

A pesar de no contar con la mayor superficie de olivo en el país, Mendoza es la provincia con la mayor capacidad de procesamiento de aceituna con 37% del total nacional. Luego siguen San Juan con 25% y La Rioja con 23%. Buena parte de la producción de las provincias olivícolas se traslada y es elaborada en Mendoza. Según las condiciones del suelo el rendimiento industrial es de 17% a 20% en Mendoza (de 5 a 6 kg de aceituna por litro de aceite), de 16,5% en San Juan (6 kg por litro) y de 13% en La Rioja (7,5 kg por litro).

En Mendoza hay alrededor de 138 empresas olivícolas, donde el 83% se encuentra en el Oasis Norte, repartido 62% en el Gran Mendoza y 21% en la Zona Este. El 17% restante se ubica en el sur de la provincia. Solo 10 empresas tienen una capacidad superior de elaboración a 300 tn. Existen 25 empresas que se dedican solo a la elaboración de aceite, unas 94 empresas producen sólo aceitunas en conserva, y 19 industrias elaboran ambos productos. Los principales productos son aceitunas en conserva en sus diferentes variedades, pastas de aceitunas, y aceite de oliva en sus diferentes denominaciones como virgen, extra virgen, refinado y puro.

### **3.4 Industria del Aceite de Oliva**

El complejo del Aceite de Oliva en Mendoza se localiza específicamente en tres zonas identificadas como Gran Mendoza, Oasis Este y San Rafael.

El complejo está integrado por unas 25 industrias y dos refinerías que son Olivi y Gabuti, además de más de 100 productores de aceituna para este destino.

La facturación total estimada del sector es de US\$ 25 millones y emplea aproximadamente a unas 300 personas en forma directa. Entre las principales empresas se puede mencionar Vargas Arizu, Oilco, Nucette, Zingaretti (Andreani), Gabuti, Mansur, Belardinelli, Demalde, Gonzalez y Aloleo. Estas empresas representan el 95% de la producción de aceite de oliva de Mendoza.

Si bien todavía las empresas se caracterizan por ser familiares y de capitales mendocinos, se ha producido una serie de ventas y fusiones, se han instalado grandes proyectos de capitales foráneos y muchas han dejado la actividad condicionadas por los diferimientos impositivos de otras provincias, o el traslado de su sedes a esas provincias. Si bien las empresas cuentan con cosecha propia de aceituna, existe también un importante mercado de traslado entre empresas de la provincia, y de ésta con otras provincias donde se comercia aceite para cortes. Este mercado representa aproximadamente un 20% del total y se prevé un aumento en los próximos años. Sin embargo dicho aumento se espera que sea moderado y dependerá en buena medida de factores climáticos.

La producción para el año 2005 fue de unas 5.000 tn de aceite, el 60% fue exportado. En algunas empresas las exportaciones representan más del 80% de su producción.

Una de las principales ventajas de Mendoza es que por sus climas extremos, con fuertes fríos en invierno y muy cálidos veranos, la calidad del aceite de Mendoza es bastante superior actualmente a la de otras provincias, y se puede extraer más del 70% de la cosecha de aceite extravirgen de 1º calidad. En otras provincias todavía no se alcanza por escala técnica a cumplir con las normas del COI-Consejo Olivícola

Internacional. Por ello la solución es cortar los aceites provinciales con aceite de Mendoza y por ello el crecimiento del mercado de traslado.

Para resumir sintéticamente la clave de los principales eslabones de la cadena se puede decir que en la producción primaria es imprescindible desarrollar las variedades apropiadas e invertir en función de los riesgos climáticos según la localización. También se apunta a mecanizar el agro para disminuir la intensidad de mano de obra. Un problema creciente son los subsidios sociales que dificultan enormemente conseguir mano de obra en sectores intensivos en este recurso. En el sector industrial, la especialización es fundamental puesto que se trata de una actividad altamente estacional y todo el proceso incluido el envasado del producto se desarrolla como máximo en tres meses.

En lo que respecta a la comercialización, dada la incidencia del mercado externo en las ventas de las empresas, es importante dominar el conocimiento y operatoria de la exportación.

En cuanto a la provisión de insumos existen muy pocos proveedores en determinados rubros tales como el de maquinaria, donde Perialisi tiene cerca del 70% de la cuota del mercado, o el vidrio, donde el mercado está concentrado entre Rigoleau (Buenos Aires), Cristalería de Cuyo (Mendoza) y Rayen Cura (España).

### **3.5 Industria de la Aceituna en Conserva**

Al igual que el complejo del aceite, el de la Aceituna en Conserva se ubica en las zonas del Gran Mendoza, Oasis Este y San Rafael, con una gran participación en este caso del Gran Mendoza, dado que la mayor superficie de aceituna para conserva se encuentra en el departamento de Maipú. Este sector agrupa aproximadamente unas 80 industrias con una facturación estimada cercana a los us\$ 80 millones. En términos de empleo ocupa directamente a unas 300 personas y supera los 2.000 puestos de trabajo en temporada de cosecha y elaboración. Entre las principales empresas de la provincia se puede nombrar a Atilio Avena, Industrias Matas, Emilio Brandi, Cerezo, Agrosevilla y Zingaretti.

Al igual que el sector del aceite las empresas en general son familiares y de capitales locales y sólo las mas grandes empresas llegan a tener el 20% de la materia prima de cosecha propia, donde el resto es adquirido a productores primarios. Se observa una tendencia de estas empresas ha insertarse en el negocio del aceite, al principio subcontratando en terceros la elaboración o decidiendo la inversión para la elaboración propia.

Se estima que la producción de Mendoza varía entre 17.000 tn y 20.000 tn anuales, donde más del 60% se exporta, y en algunas empresas se exporta hasta el 90% de la producción.

Si bien las exportaciones son muy importantes a Brasil, el producto enviado es a granel dado que su margen es mayor que fraccionado y de calibre mediano. Sin embargo las ventas al mercado interno han crecido sostenidamente y la casi totalidad se dirige a Buenos Aires, donde el calibre de la aceituna es mayor y una mayor participación del producto fraccionado, ya sea de marca propia o marcas blancas para supermercados.

Este sector se caracteriza por la alta estacionalidad tanto de la cosecha como en su proceso de elaboración, que se desarrolla durante los 60 días posteriores a la cosecha. Esto configura un sector altamente intensivo en mano de obra estacional.

En cuanto a la comercialización las decisiones de las empresas pasan por definir el porcentaje de ventas destinados al sector mayorista, donde los volúmenes son mayores (envasado en bidones) y los márgenes menores, o al sector minorista donde los volúmenes son menores (pequeños envases de plástico o vidrio) con márgenes mayores. Además, en este sector el consumo interno es alto, por lo cual según las condiciones las empresas deben decidir la producción con destino a mercado interno o a la exportación.

El sector de la aceituna en conserva ha sufrido relativamente menos que el sector del aceite en Mendoza por las políticas nacionales de diferimientos que beneficiaron a otras provincias. Además, desde el punto de vista industrial requiere de menos inversiones e infraestructura y cuenta con un mercado interno más amplio. Sin embargo dado el crecimiento y el valor agregado de las exportaciones de aceite de oliva, muchas empresas están comenzando a ingresar en el negocio del aceite.

En este sector también existe una alta concentración de los proveedores, dado que el vidrio es provisto básicamente por Cristalería de Cuyo y Rigoleau de Buenos Aires, las tapas por Ballester y los flexibles por La Primera de Cuyo. Otros insumos como cajas son provistos básicamente por Papelera Mendocina y Smurfit, en tanto que en etiquetas existe una amplia oferta de proveedores. En el caso de la maquinaria para etiquetado y envasado es básicamente importada cuyo origen es España e Italia. En lo que hace al transporte del producto, dado que su principal destino es Brasil, generalmente es contratado a empresas de ese país dado que son menos costosas que las empresas de transporte de Mendoza o de Argentina. Los principales transportistas del sector son Dibiagi y Mesina.

Cabe destacar que en este sector el granizo afecta en mayor medida, dado que puede ocasionar marcas en la superficie de la aceituna y generar problemas de calidad para su comercialización.

### 3.6 Comercio internacional del sector olivarero

El aceite de oliva es considerado como un alimento natural y sano y la mejor alternativa entre los aceites comestibles. En los últimos años su demanda aumentó sustancialmente y su consumo se ha extendido en los mercados de alto poder adquisitivo como Estados Unidos, la Unión Europea, Japón y el sudeste asiático.

La devaluación de la moneda argentina en 2001 benefició a un conjunto de productos agroindustriales en el contexto internacional, llevando las exportaciones de aceite de oliva y aceitunas en conserva a alcanzar récords históricos. La aceituna y sus preparados se encuentran entre los principales productos exportados por Mendoza y representaron en el año 2008 poco más de US\$ 73 millones FOB. Desde el año 2005 se observa un sostenido crecimiento del valor de las exportaciones de aceitunas en conserva, representando en 2008 el 79% de las exportaciones olivícolas provinciales por más de US\$ 58 millones FOB.

**Tabla 8. 5 Exportaciones Olivícolas de Mendoza en Dólares FOB**

Producto	2008	2007	2006	2005	2004	2003	2002	2001
Aceitunas								
conservadas	716.3	4.708.4	2.475.6	1.891.1	2.999.3	1.567.4	1.278.5	725.1
provisionalmente	75	81	65	44	28	48	73	94
*								

Aceitunas preparadas	57.440.7 64	44.051.2 61	33.797.0 58	33.794.9 68	24.713.8 05	13.970.1 22	13.922.2 27	16.621.9 34
<b>Total Aceitunas</b>	<b>58.157.1</b> <b>39</b>	<b>48.759.7</b> <b>42</b>	<b>36.272.7</b> <b>22</b>	<b>35.686.1</b> <b>12</b>	<b>27.713.1</b> <b>33</b>	<b>15.537.5</b> <b>70</b>	<b>15.200.8</b> <b>00</b>	<b>17.347.1</b> <b>28</b>
Aceite de Oliva Virgen	12.797.0 21	14.147.8 47	17.185.8 03	19.908.2 70	6.014.6 20	5.703.1 38	1.611.1 83	1.049.4 51
Aceite de Oliva Refinado	2.481.0 03	2.798.3 11	2.678.1 46	2.039.8 01	893.0 74	919.8 69	1.119.4 03	1.321.6 58
<b>Total Aceite de Oliva</b>	<b>15.278.0</b> <b>24</b>	<b>16.946.1</b> <b>58</b>	<b>19.863.9</b> <b>49</b>	<b>21.948.0</b> <b>71</b>	<b>6.907.6</b> <b>94</b>	<b>6.623.0</b> <b>07</b>	<b>2.730.5</b> <b>86</b>	<b>2.371.1</b> <b>09</b>
<b>TOTAL Productos Olivícolas</b>	<b>73.435.1</b> <b>63</b>	<b>65.705.9</b> <b>00</b>	<b>56.136.6</b> <b>71</b>	<b>57.634.1</b> <b>83</b>	<b>34.620.8</b> <b>27</b>	<b>22.160.5</b> <b>77</b>	<b>17.931.3</b> <b>86</b>	<b>19.718.2</b> <b>37</b>

\*Todavía impropias para consumo humano Fuente: Promendoza

Para el año 2008 el principal destino de las exportaciones de Mendoza de Aceite de Oliva Virgen es Brasil, con más del 71% del total. Si bien se pueden observar fluctuaciones, esta participación ha ido creciendo con los años. El segundo destino es Estados Unidos con 20,5%, también con fluctuaciones, pero entre ambos destinos se observa un crecimiento que concentra en el año 2008 el 92,2% del total en valor. La concentración de Brasil en las compras de aceitunas de Mendoza es aún mayor, puesto que ese destino representa el 89,2% de las compras. Esa participación ha sido aún mayor en años anteriores, donde superó el 95% del total. En segundo lugar como destino en valor se encuentra Estados Unidos con valores cercanos al 3%, y los dos primeros destinos suman para 2008 el 92,1% de las exportaciones olivícolas de Mendoza. La provincia necesita diversificar rápidamente los destinos de exportación de este sector.

### Instituciones

Existen instituciones como la Cámara Olivícola de Mendoza, que cuenta con unos 70 asociados entre industriales del aceite, aceitunas en conserva y productores primarios. Es una organización reciente, integrante del COA-Consejo Olivícola Argentino, y pugna por representar los intereses de las empresas de Mendoza en el marco nacional. También buscarán en conjunto con otras provincias ser parte del COI-Consejo Olivícola Internacional.

El sector ha desarrollado un Plan Estratégico y el Instituto de Desarrollo Rural planea la realización en el año 2010 del primer censo olivícola provincial. El Plan Estratégico busca el desarrollo olivícola regional mediante la optimización de las plantaciones existentes, la asistencia técnica a las empresas, la investigación de mercados y el acceso al crédito.

Entre otras instituciones que participan en el medio se pueden mencionar al Comité Olivícola de Mendoza (COMEN), la Federación Olivícola Argentina (FOA), ProMendoza, ISCAMEN, la Dirección de Fiscalización y Control de Mendoza, el INTA con sus estaciones experimentales locales, y la Facultad de Ciencias Agrarias de la Universidad Nacional de Cuyo.

La importancia de este conjunto de instituciones radica en los procesos de

investigación que en ellos se realizan, que permiten apuntar a productos de alto valor agregado, calidad y diferenciación. Por otro lado, los organismos de contralor se orientan a fiscalizar esa calidad y asegurarla para el mercado, en tanto que las instituciones intermedias realizan las actividades de gestión necesarias para poder comunicar esa calidad, transmitir la diferenciación y alcanzar los mercados internacionales de exportación de alto valor agregado, insertándose también en los organismos internacionales del sector olivícola.

Este trabajo institucional en su conjunto está logrando insertar el aceite de oliva de Mendoza con el reconocimiento de su calidad y diferenciación.

#### 4. Otras Actividades Industriales: faenamiento en la provincia de Mendoza

En la Provincia de Mendoza se faenaban 288.000 vacunos en promedio por año hasta el año 1998, obteniendo 66.000.000 Kg. por año. Sin embargo a partir del año 1999 empezó a disminuir la faena en la Provincia (se dejaron de faenar alrededor de 5.000 cabezas por mes del supermercado VEA) y en el año 2005 sólo se faenaron 204.0569 cabezas, significando el 2% de la faena fiscalizada por el SENASA a nivel nacional.

**Tabla 8. 6 Cantidad de Cabezas de ganado vacuno faenadas en Mendoza**

AÑO	CABEZAS FAENADAS EN MENDOZA
2001	271.400
2002	247.154
2003	252.521
2004	243.740
2005	204.059

Fuente: Fuente: Plan Estratégico Sector Ganadero 2007 – Mendoza. En base a ONCCA. Corresponde a Mataderos con fiscalización de SENASA

Se aprecia una consistente merma en las cantidades faenadas en los últimos años. Los mataderos frigoríficos en general perdieron participación en el mercado del faenamiento con el advenimiento de las grandes cadenas de hiper y supermercados quienes, algunos cuentan con plantas de faena propia (DISCO - LIBERTAD son propietarios de Frigorífico Huinca Renacó) y otras cadenas se abastecen de carnes faenadas en establecimientos radicados en otras provincias (Córdoba, Buenos Aires, Santa Fé, La Pampa, San Luis).

En Mendoza existen 167 establecimientos relacionados con la actividad ganadera habilitados, de los cuales existen 24 mataderos.

**Tabla 8. 7 Establecimientos por actividad**

Tipo de Establecimiento	Número
Mataderos Frigoríficos	24
Fábricas de Chacinados	66
Depósitos Frigoríficos	71
Graserías	6
Total	167

Fuente: Plan Estratégico Sector Ganadero 2007 – Mendoza

De los 24 mataderos frigoríficos autorizados en Mendoza, el 50% corresponde al faenamiento de aves, en tanto que el 50% restante corresponde al faenamiento de ganado tanto mayor como menor.

**Tabla 8. 8 Mataderos frigoríficos por tipo de ganado**

<b>Mataderos Frigoríficos</b>	<b>Número</b>
Ganado Mayor	5
Ganado Menor	3
Ganado Mayor y Menor	4
Aves	12
Total	24

Fuente: Plan Estratégico Sector Ganadero 2007 – Mendoza

En cuanto al número de cabezas faenadas para datos del año 2007, el mayor ganado faenado (al margen de la actividad avícola), es el ganado vacuno con un promedio de 17.000 cabezas mensuales, en tanto que el resto del ganado menor faenó en promedio unas 15.500 cabezas mensuales.

**Tabla 8. 9 Número de cabezas faenadas en 2007 Promedio Mensual por tipo de Ganado**

<b>Tipo de Ganado</b>	<b>Promedio Mensual</b>
Vacuno	17.000
Caprino	6.500
Procino	7.200
Ovino	1.800
Aves	510.000

Fuente: Plan Estratégico Sector Ganadero 2007 - Mendoza

El 60% de la faena se realiza en tres establecimientos ubicados en los Departamentos de Guaymallén y Maipú.

Cerca del 50% de la hacienda que se faena en la Provincia es novillo, 25% vacas, 20% novillitos y un 5% de otras categorías

A raíz de lo anterior la provincia de Mendoza ha caído en un exceso de oferta de servicio de faena. Téngase en cuenta que 17.000 cabezas vacunas mensuales podrían ser faenadas en tan solo dos plantas industriales.

En cuanto a la industria faenadora de ganado menor, la mayoría de él es proveniente de provincias donde la producción porcina tiene un desarrollo importante, cosa que no se ha dado en Mendoza, lo cual hace que deba competir en el mercado con mayores costos (fletes), permitiendo así el ingreso de una cuota importante de carnes porcinas desde otras provincias (2.677.451 kilos durante el año 2007). De igual modo ocurre con la carne ovina.

Hay sólo una planta habilitada por el SENASA para exportación a Chile, que es el Frigorífico San Rafael SA. Actualmente tiene el problema que por la Res. 1081/06 de ONCCA crea el cupo del 40% de la estadística exportada en el año 2005, limitándose para el año 2006 a sólo 1,5 embarque promedio. En el año 2007 por Res 2104/06 ONCCA se eleva al 50% del promedio del año 2005, lo cual hace que sólo se pudo

hacer 3 embarques en el año 2007. Es de destacar que debido a los focos de aftosa del año 2002 y de diciembre 2005, la planta prácticamente no ha podido exportar ya que el porcentaje que se autoriza se toma de un año muy malo de exportación. La empresa ha solicitado que se le autorice por lo menos 4 embarques mensuales.

## **Capítulo 9: Estado de sostenibilidad de los sistemas territoriales departamentales**

Autores: María Albina Pol  
Ana Alvarez  
Martín Perez

### **Introducción**

Después de haber desarrollado conclusiones parciales para cada una de las dimensiones seleccionadas de acuerdo con la metodología utilizada (Sepúlveda, 2008), en las doce (12) unidades de análisis que se identifican con los departamentos de la provincia que no integran el Gran Mendoza, se procede a analizar en este capítulo “el estado del sistema multidimensional” que ofrece, de manera gráfica, la imagen de telaraña y, de manera cuantitativa, el Índice Integrado de Desarrollo Sostenible.

Se avanza así en el proceso de investigación que nos aproxima al estado o nivel relativo de desarrollo sostenible del sistema territorial departamental desde el abordaje integral de las dimensiones educación, salud pública, vivienda, económica, integración laboral y agrícola-ambiental en coherencia con los principios del desarrollo sostenible.

### **1. Dimensiones, descriptores e indicadores utilizados**

En cada imagen departamental se visualiza el grado de desempeño de cada dimensión, es decir, su contribución relativa al desarrollo sostenible del sistema. Ello

permite detectar los desequilibrios o asimetrías, identificando las dimensiones que deben ser objeto de inserción prioritaria en las políticas públicas, en los presupuestos y en las acciones, para que en la continuidad de la gestión departamental se generen procesos correctivos y se de respuesta a necesidades comunitarias que se inscriben en las políticas de inclusión social.

En la siguiente tabla se describen los diferentes elementos contemplados en el cálculo de las dimensiones, sus descriptores o ejes estratégicos, los indicadores que los aproximan y el tipo de relación que cada variable tiene con el desarrollo, es decir, si su aumento refleja una situación mejor (positiva) o peor (negativa) para la dimensión.

**Tabla 9.1. Dimensiones, descriptores e indicadores utilizados y relación con el desarrollo.**

<b>Dimensión</b>	<b>Descriptor</b>	<b>Indicador</b>	<b>Relación</b>
<b>Dimensión Salud</b>	Accesibilidad al sistema	Consultas ambulatorias por habitante	<b>positiva</b>
		Tasa de egresos	<b>positiva</b>
	Cobertura	% de población con cobertura de obra social	<b>positiva</b>
	Estado de salud	Tasa de mortalidad en menores de 5 años (prom. 1999-2008)	<b>negativa</b>
		% de defunciones en menores de 65 años	<b>negativa</b>
		Tasa de mortalidad por infecciones contagiosas	<b>negativa</b>
<b>Dimensión Educación</b>	Proceso (acceso y flujo)	Tasa neta de escolarización del nivel secundario	<b>positiva</b>
		Tasa de repitencia nivel primario y secundario	<b>positiva</b>
		Tasa de pasaje	<b>positiva</b>
	Resultados	Tasa de egresos del nivel primario	<b>positiva</b>
		Tasa de egresos del nivel secundario	<b>positiva</b>
	Impacto	Tasa de analfabetismo	<b>negativa</b>
		% de población con nivel secundario completo o más	<b>positiva</b>
		Adolescentes inactivos que no asisten a la escuela	<b>negativa</b>
<b>Dimensión Vivienda</b>	Calidad y sustentabilidad de la vivienda	Viviendas precarias	<b>negativa</b>
		Viviendas con materiales precarios en pisos	<b>negativa</b>

		Viviendas sin conexión a red de cloacas	<b>negativa</b>
		Viviendas sin conexión a red de agua	<b>negativa</b>
		Viviendas sin acceso a gas por red o tubo	<b>negativa</b>
		Viviendas sin conexión a red de energía eléctrica	<b>negativa</b>
	Inserción en el entorno	Viviendas sin recolección de residuos en el entorno	<b>negativa</b>
		Viviendas sin servicio de alumbrado público en el entorno	<b>negativa</b>
		Viviendas sin pavimento en el entorno	<b>negativa</b>
		Viviendas con presencia de basurales en el entorno	<b>negativa</b>
	Accesibilidad geográfica a servicios y equipamientos	Distancia media a para de transporte público	<b>negativa</b>
		Distancia media a establecimientos de salud	<b>negativa</b>
		Distancia media a equipamiento educativo	<b>negativa</b>
		Distancia media a equipamiento de seguridad	<b>negativa</b>
		Distancia media a almacén o supermercado	<b>negativa</b>
		Distancia media a teléfono público	<b>negativa</b>
	Relación hogares/vivienda	Viviendas con condición de jefe de hogar desocupado	<b>negativa</b>
		Viviendas con tenencia precaria	<b>negativa</b>
	<b>Dimensión Económica</b>	Dimensión Fiscal	Coparticipación per cápita
Coparticipación / PBG			<b>negativa</b>
Sustentabilidad Económica		PBG despetrolado y s/ comercio	<b>positiva</b>
		Dispersión Productiva	<b>positiva</b>
Desarrollo		VA/Est. Indust.	<b>positiva</b>
	Est. per Cápita	<b>positiva</b>	
<b>Dimensión Integración Laboral</b>	Acceso al mercado de trabajo	Tasa de demanda de empleo	<b>negativa</b>
		Tasa de empleo de personas de 65 años y más	<b>negativa</b>
	Condiciones de participación en el mercado de trabajo	Tasa de empleo no registrado	<b>negativa</b>
		Tasa de empleo de personas de 14 a 17 años	<b>negativa</b>
		% de ocupados con tipo de contratación permanente	<b>positiva</b>
	Características de la estructura ocupacional	Índice de concentración sectorial de las ocupaciones	<b>negativa</b>
		% de ocupados con primario completo o menos	<b>negativa</b>

<b>Dimensión Agrícola - Ambiental</b>	Análisis de suelo	<b>positiva</b>
	Labranza mínima y cero	<b>positiva</b>
	Manejo integrado de plagas	<b>positiva</b>
	Protección del operario rural cuando usa agroquímicos:	<b>positiva</b>
	Asesoramiento técnico	<b>positiva</b>

Fuente: Elaboración propia sobre la base de la información de las dimensiones trabajadas por los profesionales integrantes del proyecto. Mendoza, marzo de 2010.

## 2. Dimensiones e Índice de Desarrollo Sostenible

La combinación de los valores de los indicadores obtenidos a partir de las fuentes secundarias disponibles, arrojó los siguientes resultados para cada dimensión y para el Índice de Desarrollo Sostenible por departamento:

**Tabla 9.2. Valores obtenidos para cada dimensión e Índice de Desarrollo Sostenible. Departamentos seleccionados, Provincia de Mendoza.**

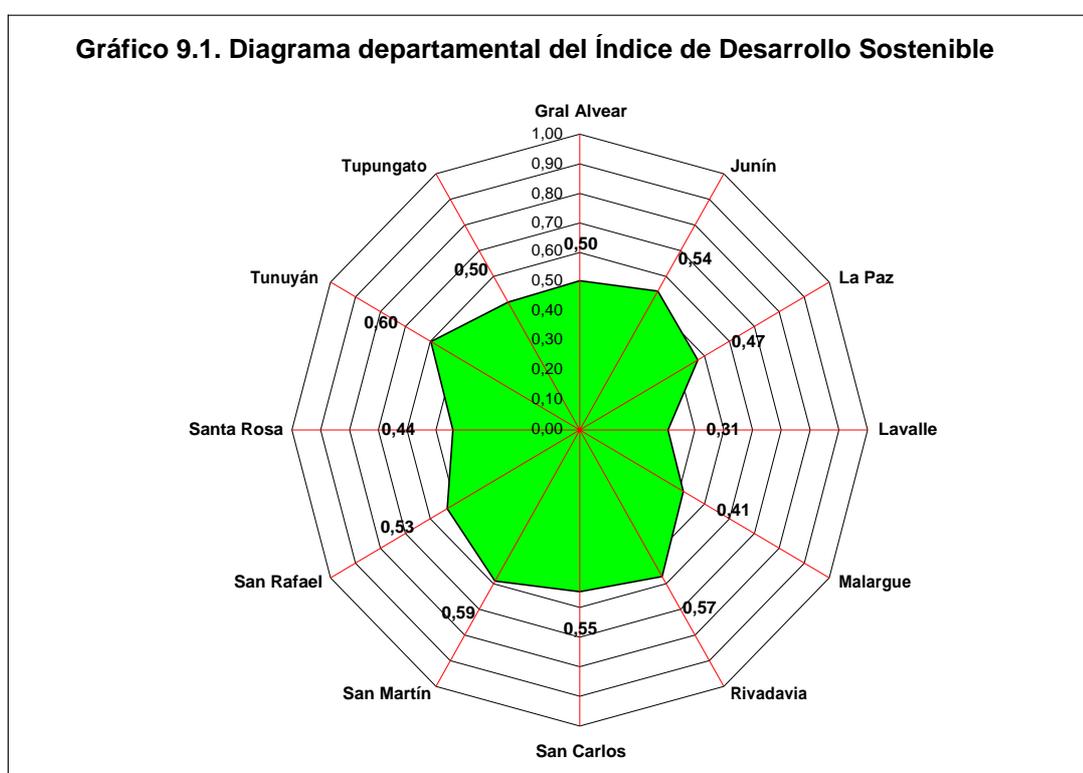
	Dimensiones						Índice de Desarrollo Sostenible
	Vivienda	Relación Laboral	Salud	Educación	Agrícola - Ambiental	Económica	
Gral Alvear	0,70	0,63	0,47	0,28	0,27	0,68	<b>0,50</b>
Junín	0,57	0,72	0,35	0,64	0,42	0,56	<b>0,54</b>
La Paz	0,58	0,29	0,75	0,46	0,49	0,26	<b>0,47</b>
Lavalle	0,19	0,24	0,27	0,20	0,55	0,39	<b>0,31</b>
Malargue	0,31	0,47	0,53	0,60	0,18	0,40	<b>0,41</b>
Rivadavia	0,59	0,68	0,59	0,64	0,47	0,46	<b>0,57</b>
San Carlos	0,58	0,53	0,61	0,54	0,61	0,41	<b>0,55</b>
San Martín	0,58	0,59	0,49	0,66	0,50	0,71	<b>0,59</b>
San Rafael	0,55	0,66	0,41	0,62	0,30	0,66	<b>0,53</b>
Santa Rosa	0,41	0,47	0,60	0,29	0,53	0,35	<b>0,44</b>
Tunuyán	0,55	0,47	0,53	0,66	0,80	0,57	<b>0,60</b>
Tupungato	0,52	0,34	0,44	0,48	0,77	0,45	<b>0,50</b>

Fuente: Elaboración propia

La lectura vertical de la tabla permite observar los equilibrios y desequilibrios de cada dimensión y del estado integral del desarrollo respecto de los departamentos

estudiados. El análisis horizontal facilita la identificación de las áreas con mejor o peor desempeño en cada una de las unidades territoriales.

La imagen de telaraña ilustra los resultados expresados en la última columna de la tabla 9.2, es decir, el estado del desarrollo sostenible de cada uno de los departamentos.



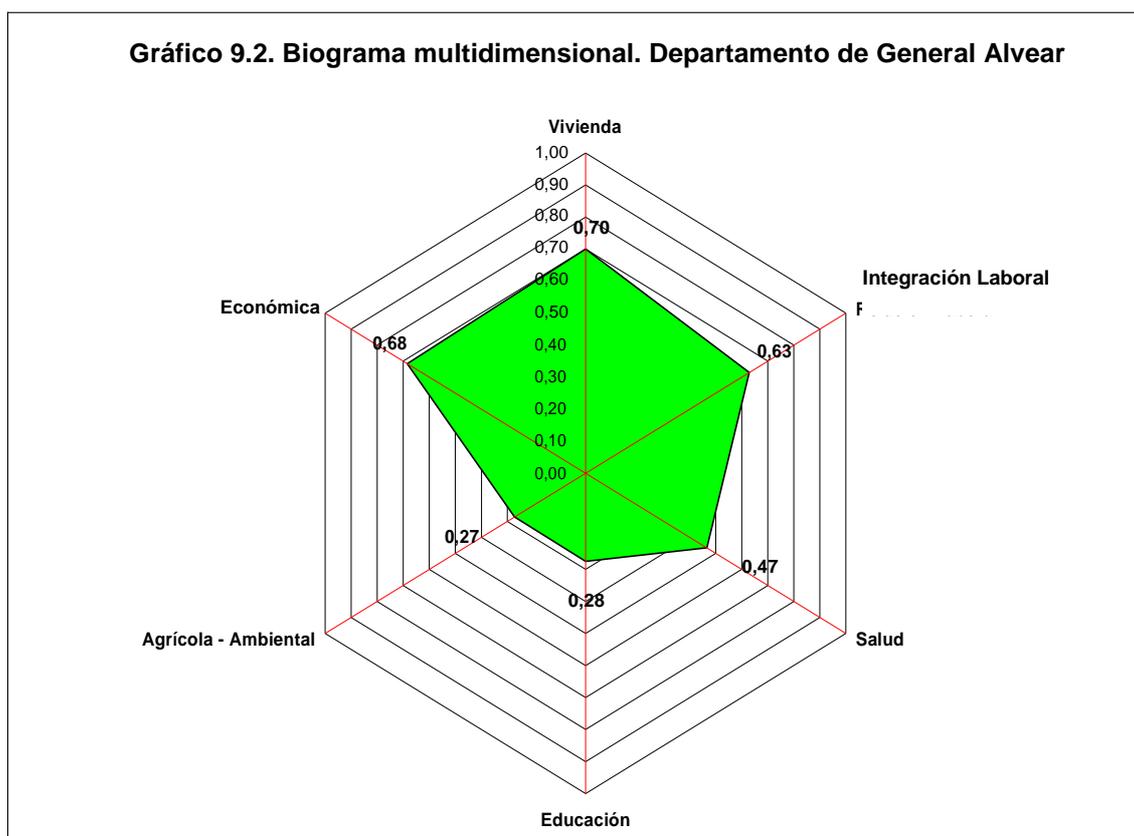
Fuente: Elaboración propia sobre la base de Tabla 9.2

El diagrama manifiesta la inestabilidad del sistema territorial provincial en su conjunto. Los valores de los índices departamentales oscilan entre 0,31 para Lavalle, sintetizando el estado crítico que manifiesta esta unidad en todas las dimensiones, y 0,60 para Tunuyán, cifra que lo define como un sistema inestable aunque bastante cercano a la situación de estabilidad, de acuerdo con los parámetros teóricos establecidos.

### 3. El estado de sostenibilidad del sistema territorial por departamento

El análisis por departamento permite profundizar en la contribución relativa de cada dimensión al estado de sostenibilidad de cada sistema territorial.

## GENERAL ALVEAR



Fuente: Elaboración propia sobre la base de Tabla 9.2

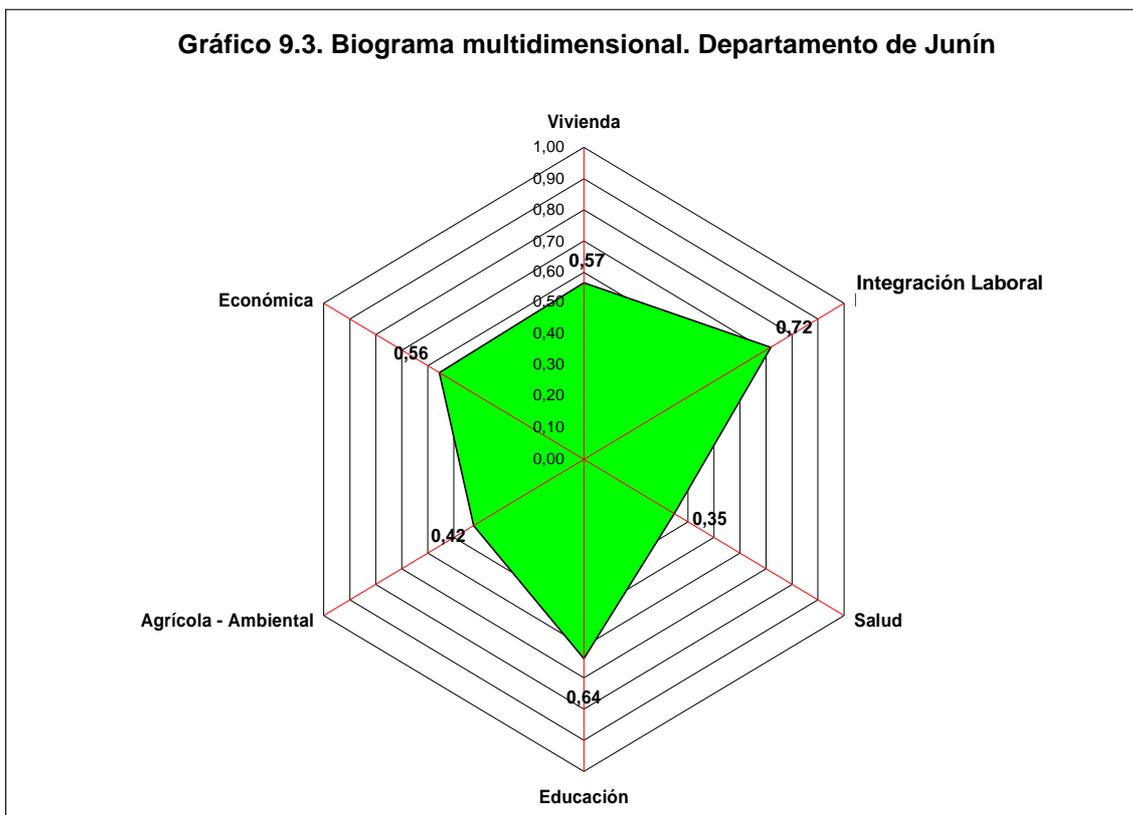
En General Alvear resulta evidente un estado de sistema con notorio **equilibrio y sostenibilidad en tres dimensiones**: vivienda (0.70), economía (0.68) e integración laboral (0.63), que contrasta con un **fuerte desequilibrio en las tres restantes**.

La salud (0.47) tiene un grado de desarrollo inestable.

Las dimensiones agrícola-ambiental (0.27) y educación (0.28) registran un crítico grado de desempeño.

El diagnóstico que evidencia el Biograma exige políticas públicas que den respuestas que permitan la inclusión de la población, sobre todo, en las dimensiones agrícola-ambiental, educación y salud.

Gráfico 9.3. Biograma multidimensional. Departamento de Junín

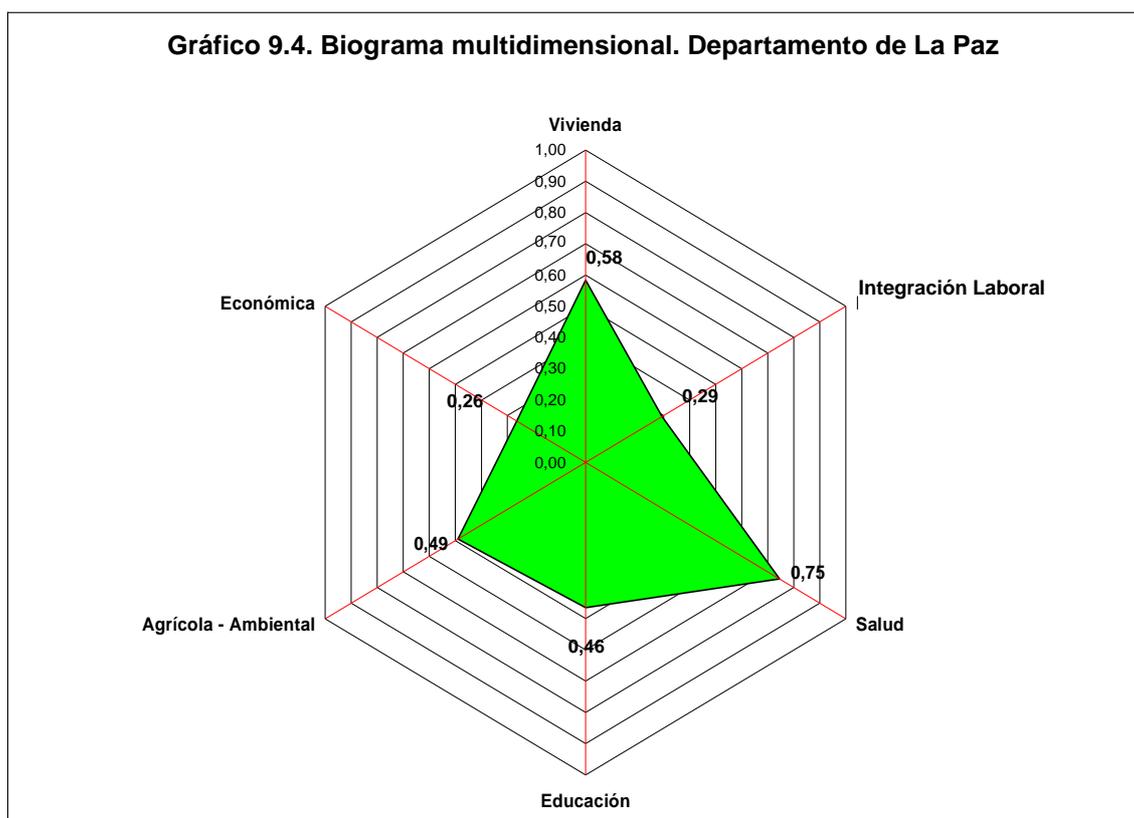


Fuente: Elaboración propia sobre la base de Tabla 9.2

El gráfico ilustra una situación de inestabilidad en Junín. El componente con **mejor desempeño** es **integración laboral** (0,72), seguido por educación (0,64), ambos manifiestan una situación estable. Las dimensiones agrícola-ambiental, económica y vivienda presentan un comportamiento algo más deficiente, con valores que oscilan entre 0,42 para la primera y 0,57 para la última. El **componente salud**, con un índice de sólo 0,35, muestra un **estado crítico**.

Según este panorama, las políticas deben prestar especial atención a las cuestiones vinculadas al área de salud, la accesibilidad de la población departamental al sistema sanitario aparece como el aspecto más preocupante. También importante es la implementación de estrategias orientadas a resolver los problemas agrícola-ambientales, la escasa sostenibilidad de la economía departamental y las dificultades vinculadas a la tenencia de la vivienda.

## LA PAZ



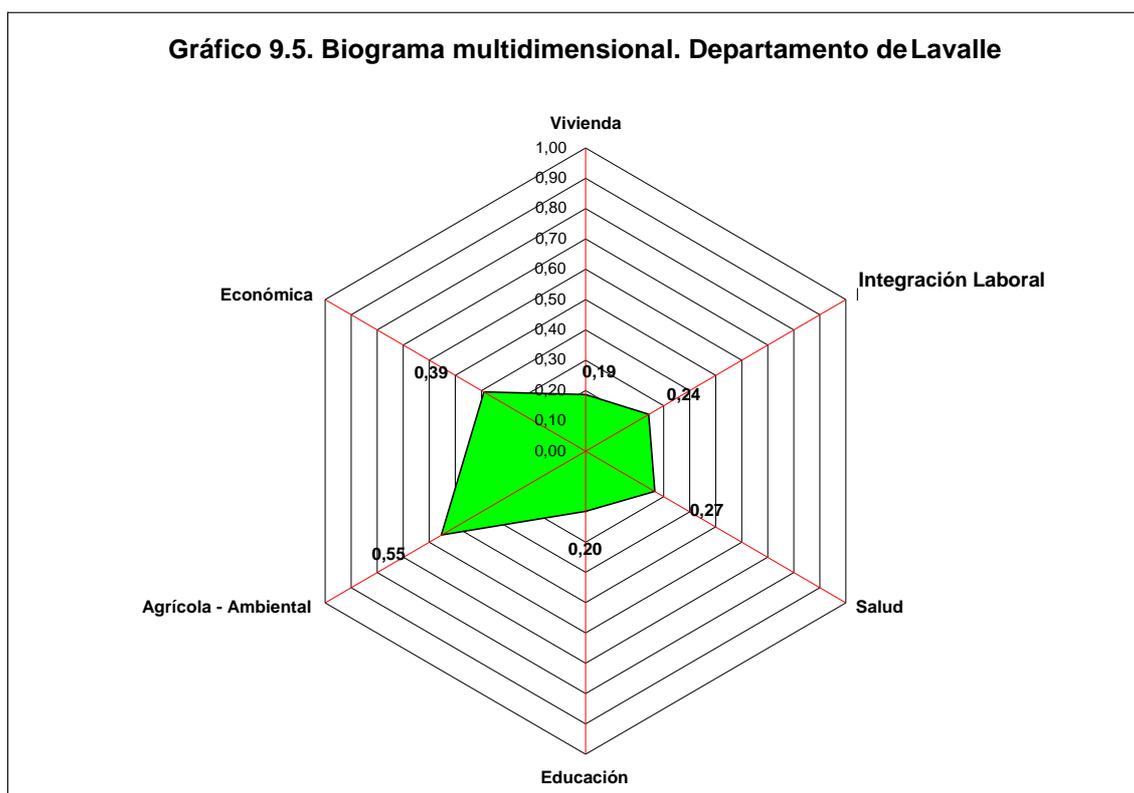
Fuente: Elaboración propia sobre la base de Tabla 9.2

La Paz evidencia una **situación de notable desequilibrio**, con una dimensión estable (salud), tres inestables (vivienda, agrícola-ambiental y educación) y dos en estado crítico (integración laboral y económica). La heterogeneidad en el comportamiento de las dimensiones exige análisis más profundos que indaguen en las factores que la estarían determinando.

Los aspectos que hacen a la estructura y dinámica económica departamental y al acceso y participación en el mercado de trabajo muestran los desempeños menos favorables. Ambas cuestiones aparecen vinculadas principalmente al escaso desarrollo industrial de la economía departamental, la deficiente situación fiscal del municipio y la existencia de una mano de obra de baja calificación que encuentra dificultades para una adecuada inserción laboral.

Mejorar la cobertura y calidad educativa y promover la diversificación de la economía departamental hacia actividades de mayor productividad y competitividad aparecen como los aspectos más importantes a ser abordados a través de las políticas públicas.

## LAVALLE

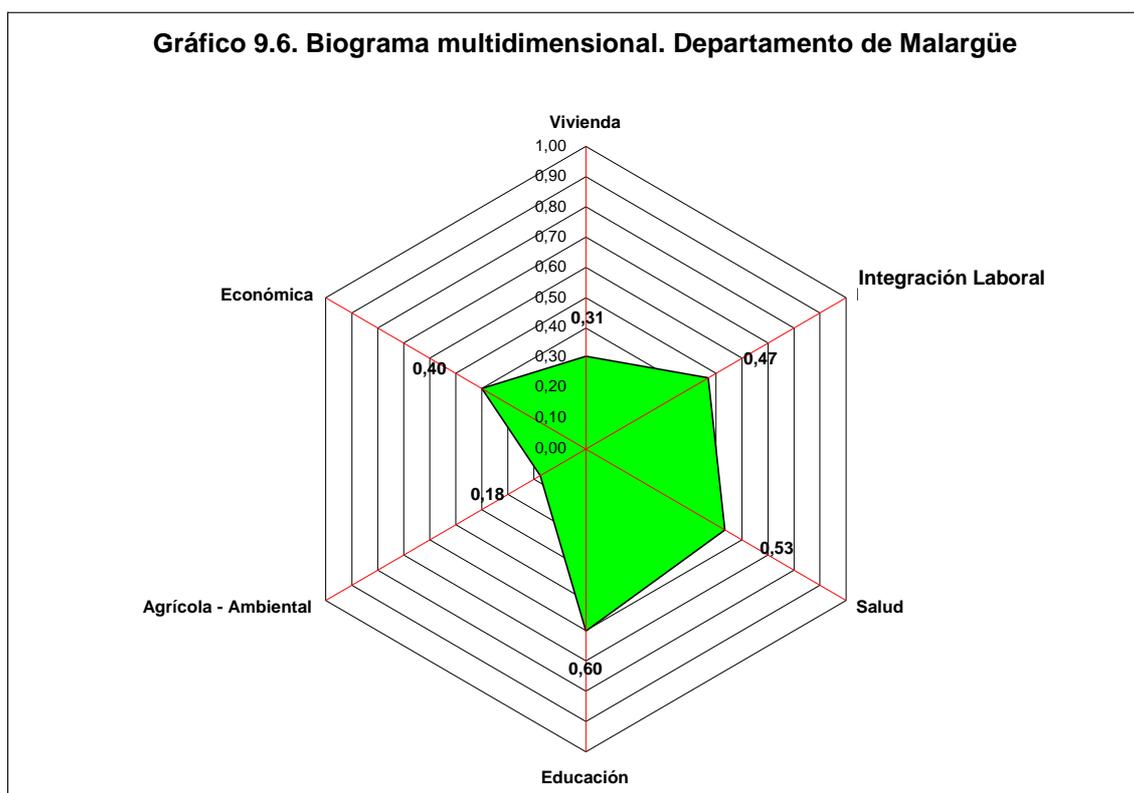


Fuente: Elaboración propia sobre la base de Tabla 9.2

Tal como se ha ido observando en los análisis por dimensiones, Lavalle constituye el **sistema territorial más deficitario** de los doce abordados en este estudio. El Índice de Desarrollo Sostenible del departamento es de 0,31, calificación que lo define como un **sistema en estado crítico**. Esta circunstancia aparece reflejada en el diagrama departamental, donde se registra una dimensión con situación inestable (agrícola-ambiental), tres con situaciones críticas (económica, salud e integración laboral) y dos con **situaciones de colapso (educación y vivienda)**.

El estado crítico del departamento coloca a la política pública frente a importantes desafíos. Estos retos requieren un enfoque integral, tanto en el diagnóstico de situación, como en el diseño y ejecución de acciones que articulen los esfuerzos del municipio con los del gobierno provincial, los organismos técnicos y demás actores presentes en el territorio. Si bien todos los aspectos analizados arrojan comportamientos deficitarios, producto de la interrelación entre ellos existente, **particularmente preocupantes son los problemas vinculados a la vivienda, la educación, el acceso y participación en el mercado de trabajo y la salud**. Todas cuestiones básicas que hacen a la satisfacción de derechos fundamentales.

## MALARGÜE



Fuente: Elaboración propia sobre la base de Tabla 9.2

Las **asimetrías y el bajo grado de desarrollo** en el departamento de Malargüe predominan en todas las dimensiones analizadas.

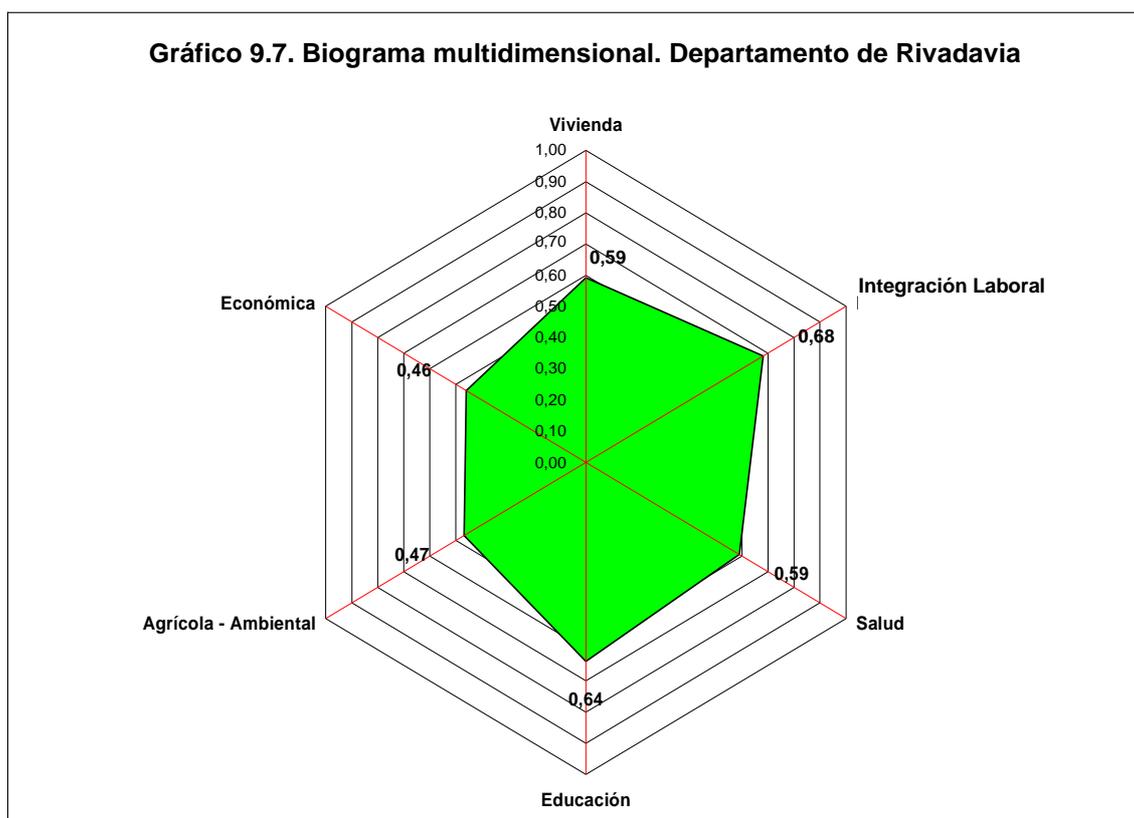
La **educación** (0.60) es la dimensión con **mejor nivel de desempeño**, alcanzando el índice más elevado que corresponde a una situación inestable. Siguen en importancia decreciente salud (0.53) e integración laboral (0.47).

Vivienda (0.31) y la dimensión económica (0.40), registran un estado de desarrollo crítico.

La **dimensión agrícola ambiental** (0.18) se encuentra en **colapso**.

La responsabilidad pública y privada y la coordinación de esfuerzos para una gestión asociada eficaz son requisitos ineludibles para revertir los acentuados desequilibrios, y por ende, la marcada exclusión que evidencia el sistema territorial.

## RIVADAVIA

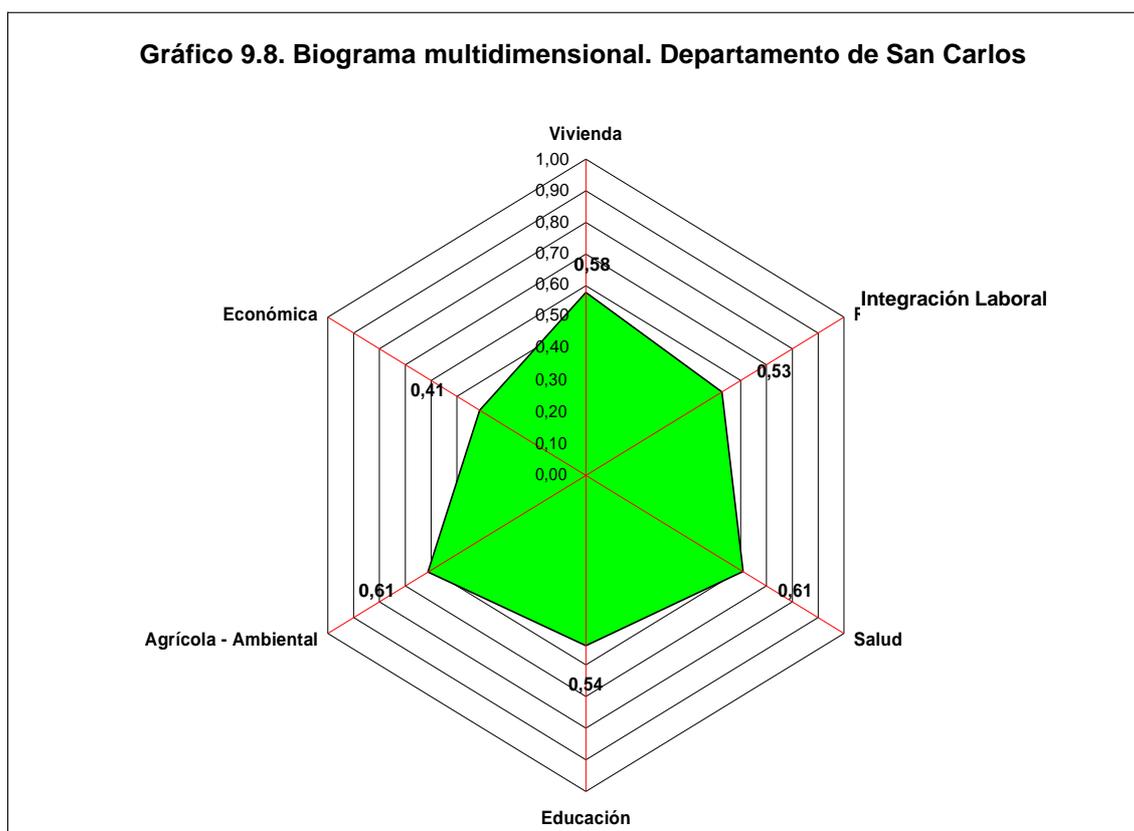


Fuente: Elaboración propia sobre la base de Tabla 9.2

El Índice de Desarrollo Sostenible de Rivadavia (tabla 9.2) registra un valor de 0,57 lo que evidencia la **inestabilidad** de este sistema territorial. En términos generales, el gráfico refleja una situación de relativo equilibrio entre los distintos componentes, aunque con comportamientos algo dispares. **Integración laboral y educación** son los **subsistemas más eficientes** con índices de 0,68 y 0,64 respectivamente. El resto de dimensiones (vivienda, salud, económica y agrícola -ambiental), registra situaciones inestables.

Se sugiere que la instrumentación de acciones tendientes a intervenir en el territorio departamental apunte a mejorar el desempeño conjunto de todas las dimensiones, pero colocando especial énfasis en los aspectos que hacen a lo agrícola-ambiental, la sustentabilidad del sistema económico-productivo y el estado de salud general de la población.

## SAN CARLOS

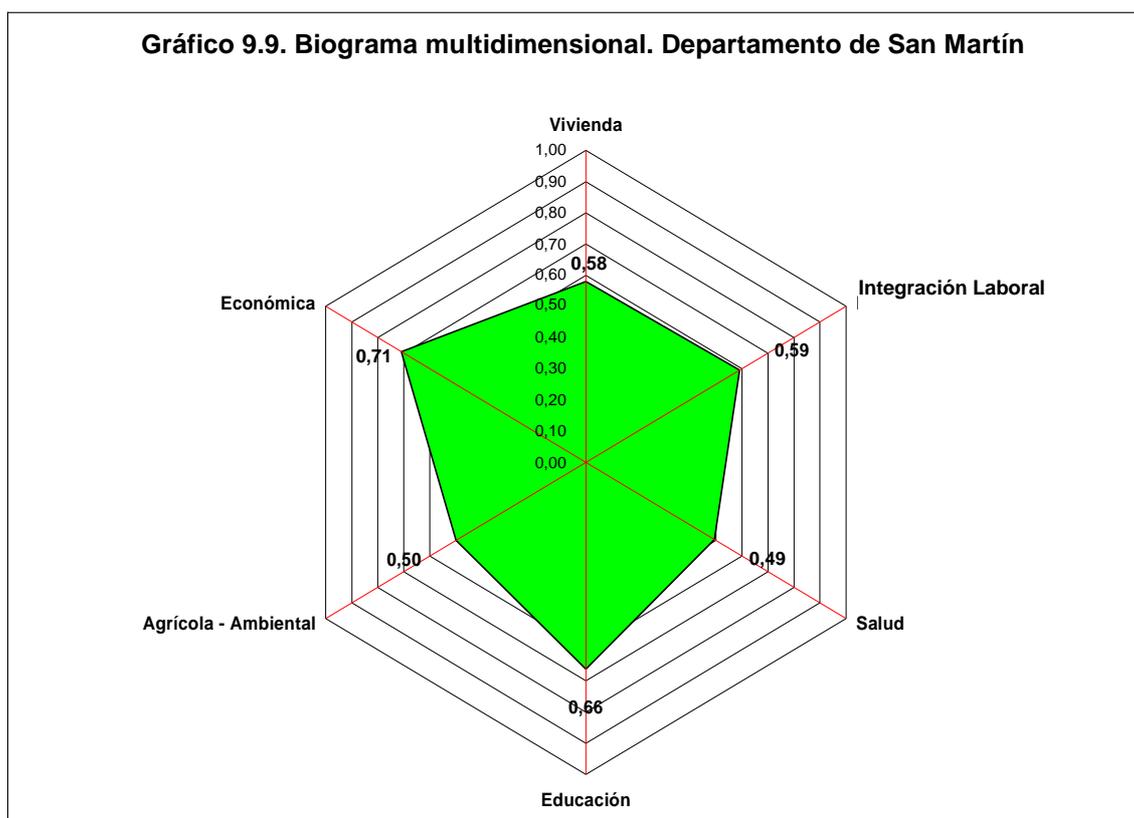


Fuente: Elaboración propia sobre la base de Tabla 9.2

La imagen de telaraña que resulta del índice integrado de desarrollo sostenible elaborado a partir de la situación de las seis (6) dimensiones analizadas, pone en evidencia el estado del sistema multidimensional, en este caso del departamento de San Carlos. En éste, la **inestabilidad del sistema** es la característica que prevalece. Las dimensiones agrícola-ambiental y salud, ambas con un índice de 0.61, alcanzan una situación favorable. Mientras que las dimensiones económica, integración laboral, educación y vivienda oscilan del menor al mayor grado de desempeño entre 0.41 y 0.60.

Es necesario incluir en las políticas públicas más inversiones e instrumentos, que permitan atender las necesidades básicas de la población, las fuentes de trabajo y un mayor impulso a la economía.

## SAN MARTÍN



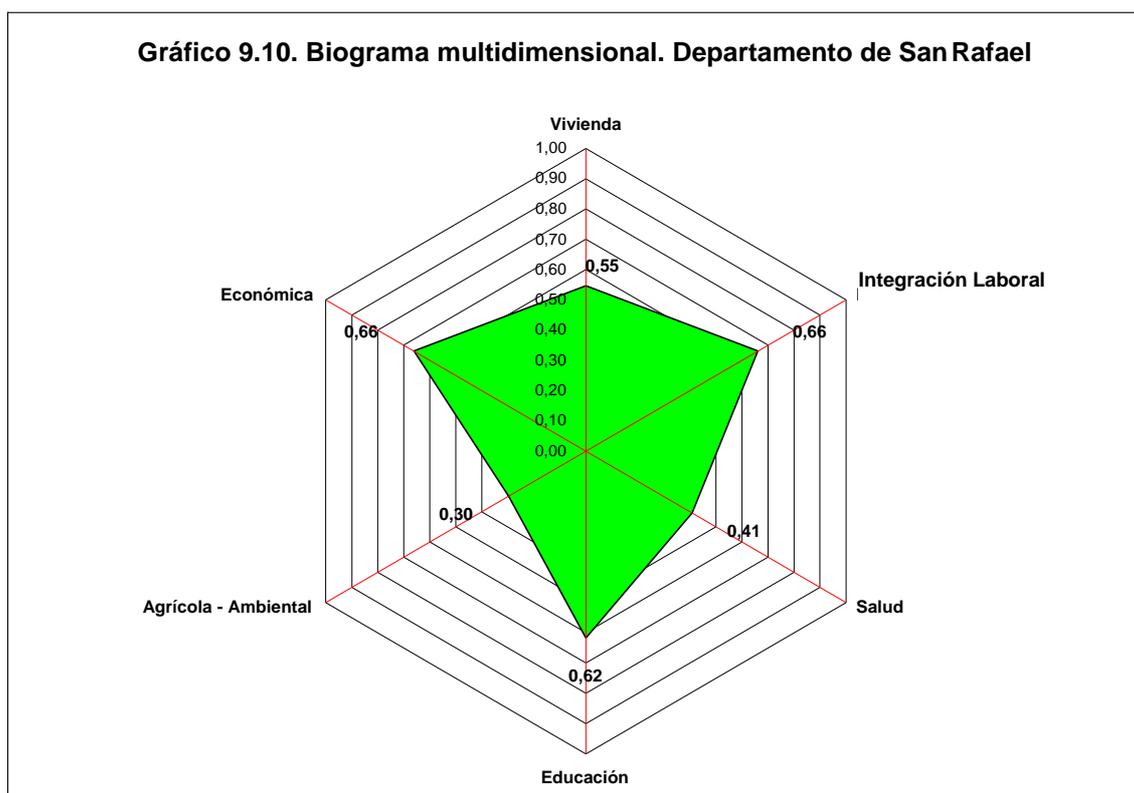
Fuente: Elaboración propia sobre la base de Tabla 9.2

San Martín posee el segundo mejor Índice de Desarrollo Sostenible entre los doce departamentos analizados (0,59), ubicándose por detrás de Tunuyán. Se trata un **sistema territorial inestable** pero con un índice que lo coloca muy cerca de una situación de estabilidad.

Las **dimensiones económica y educativa** son las que registran **comportamientos más favorables** (0,71 y 0,66 respectivamente). Siguen los componentes: integración laboral (0,59), vivienda (0,58), agrícola-ambiental (0,50) y salud (0,49), todos en situación de inestabilidad.

Si bien este departamento requiere de la ejecución de políticas articuladas que permitan optimizar el desempeño conjunto de todas las dimensiones, es posible señalar algunas cuestiones específicas. La **salud**, y específicamente la accesibilidad al sistema sanitario, se vislumbra como **uno de los aspectos más deficitarios**. Así mismo, los problemas agrícola-ambientales y los relacionados con la vivienda surgen como cuestiones a considerar.

## SAN RAFAEL



Fuente: Elaboración propia sobre la base de Tabla 9.2

En el marco multidimensional del desarrollo sostenible, el Biograma del departamento de San Rafael permite visualizar **situaciones de estabilidad** en tres dimensiones de análisis, y al mismo tiempo, **acentuados desequilibrios** en las tres restantes dimensiones.

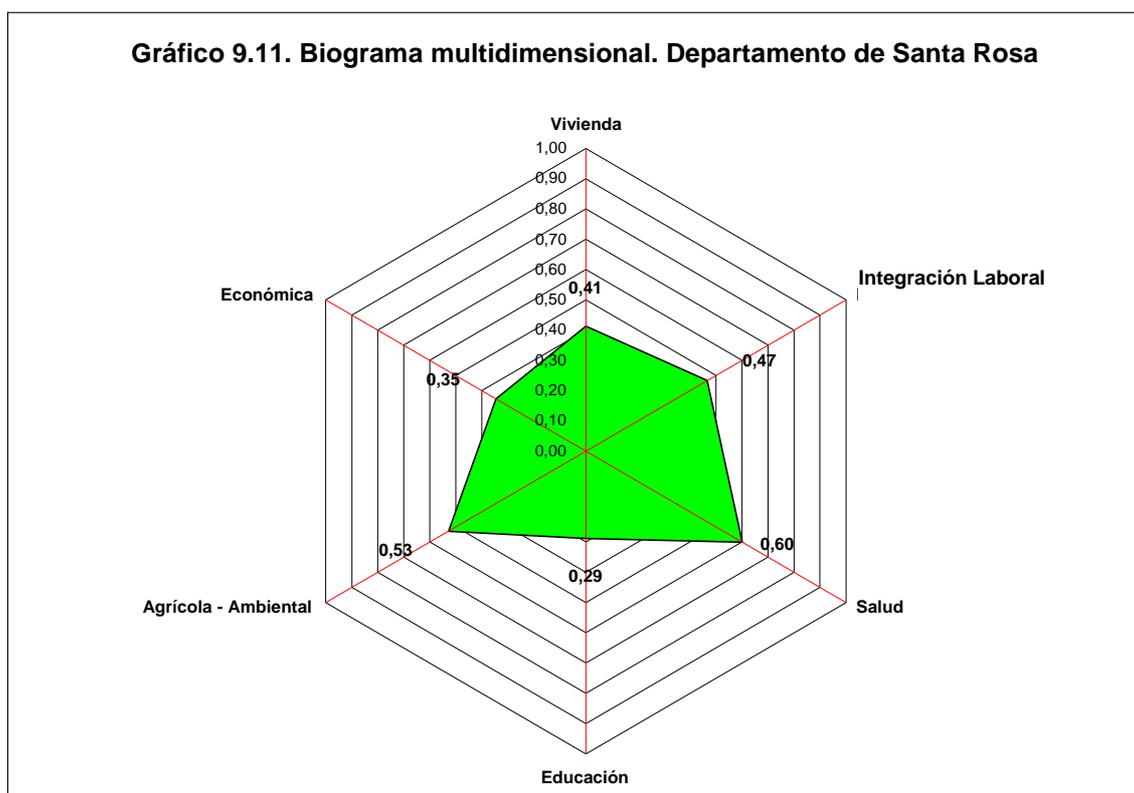
Las dimensiones económica (0.66), integración laboral (0.66) y educación (0.62) verifican un desarrollo estable.

Salud (0.41) y vivienda (0.55) verifican un desarrollo inestable.

La dimensión agrícola-ambiental (0.30) es crítica.

El diagnóstico resultante del índice integrado de cada dimensión que se plasma en el gráfico de telaraña, muestra un **sistema desequilibrado**. Es por ello que, a pesar de la relatividad que subyace en la metodología utilizada, constituye una oportuna herramienta que alerta sobre cuáles son los aspectos de las políticas públicas que deben ser reforzados para alcanzar equidad social y cohesión territorial: agrícola-ambiental, salud y vivienda.

## SANTA ROSA



Fuente: Elaboración propia sobre la base de Tabla 9.2

Santa Rosa se posiciona como el tercer departamento con menor desarrollo sostenible de los doce analizados, con un índice integrado de 0,44 sólo lo antecedan Lavalle (0,31) y Malargüe (0,41).

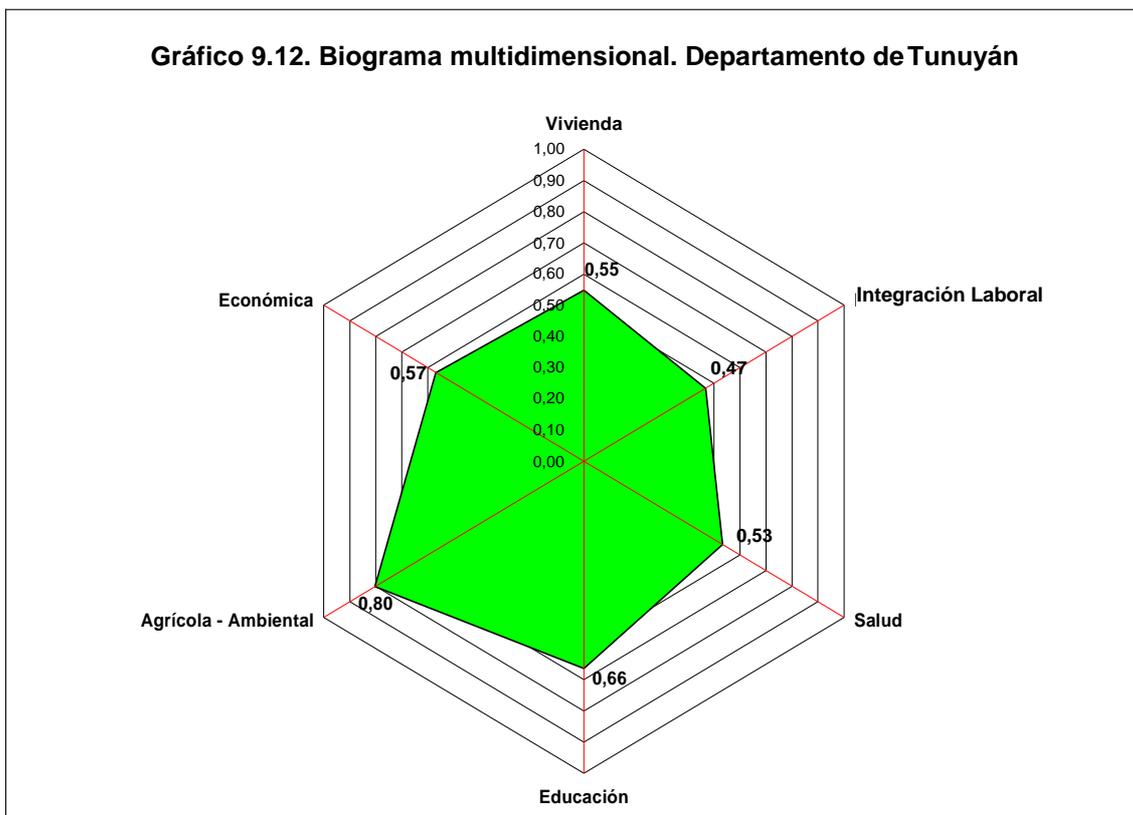
En la desagregación por dimensiones, se observa que los seis subsistemas arrojan valores que oscilan entre 0,29 y 0,60.

El componente sanitario (0,60), junto con las dimensiones agrícola-ambiental (0,53), integración laboral (0,47) y vivienda (0,41) manifiestan un desarrollo inestable.

Las dimensiones económica (0,35) y educación (0,29) presentan **estados críticos**.

La implementación de acciones que den respuesta a los déficits educativos de la población, promuevan el desarrollo de actividades vinculadas al sector industrial de la economía, mejoren las condiciones de habitabilidad y den respuesta a los requerimientos de una mano de obra con dificultades para insertarse adecuadamente en el mercado de trabajo, aparecen entre las cuestiones prioritarias.

## TUNUYÁN



Fuente: Elaboración propia sobre la base de Tabla 9.2

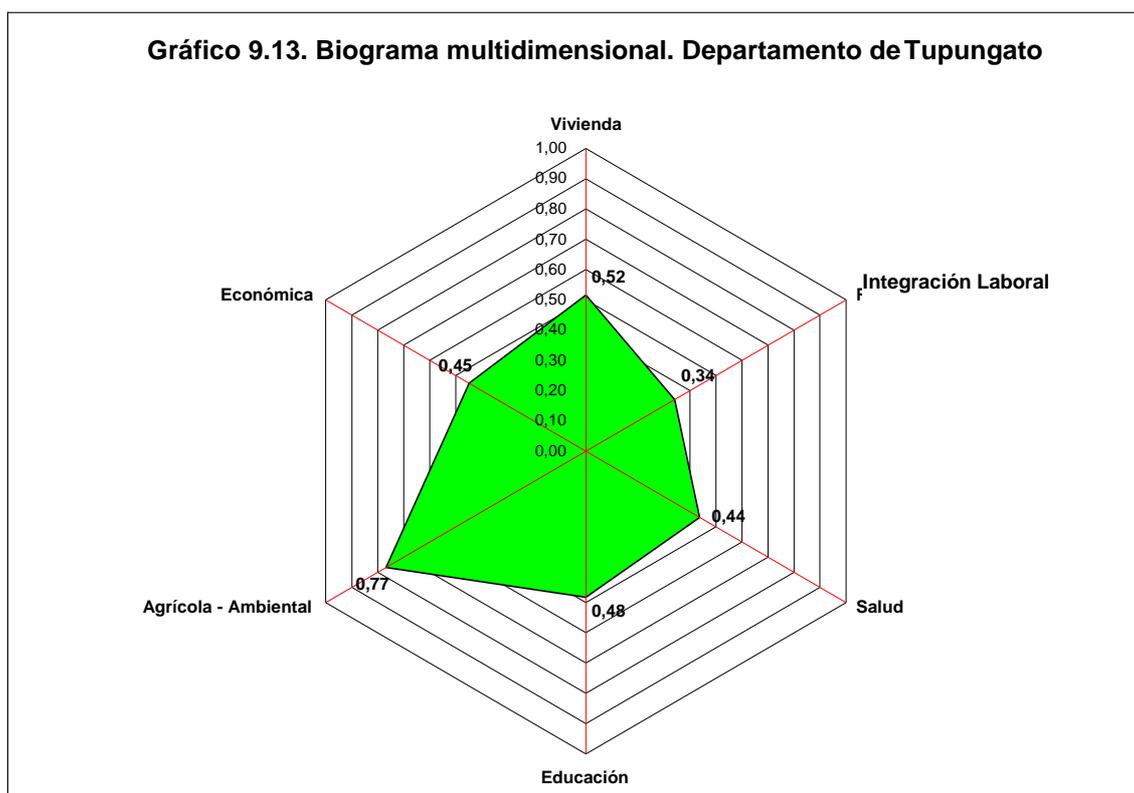
La **inestabilidad del sistema** es revelada por la imagen del Biograma como la situación que prevalece en Tunuyán.

La dimensión agrícola-ambiental presenta un valor casi óptimo, 0.80. La dimensión educación, con 0.66, es estable.

Los desequilibrios más notables del sistema que determinan su inestabilidad se registran en el desempeño de las dimensiones de menores a mayores índices, integración laboral, salud, vivienda y economía (entre 0. 47 y 0.57).

En este departamento, debe insistirse en una mayor inclusión de los habitantes en el aspecto laboral, la salud, la vivienda y el mejoramiento de la economía.

## TUPUNGATO



Fuente: Elaboración propia sobre la base de Tabla 9.2

El diagrama multidimensional nos brinda una imagen de diagnóstico de la situación del sistema analizado en el marco del desarrollo sostenible, de **inestabilidad** prevaleciente en el departamento de Tupungato.

La dimensión agrícola-ambiental alcanza un índice (0.77) que la coloca en una situación de alto grado de estabilidad.

La integración laboral es la dimensión que se encuentra en estado crítico, con un índice de 0.34.

El resto de las dimensiones (4) denota una considerable inestabilidad, ya que los índices son muy bajos: salud 0.44, economía 0.45, educación 0.48 y vivienda 0.52.

En este departamento deben reforzarse las inversiones públicas para que en todo el territorio departamental el desenvolvimiento de las políticas sea incluyente y de respuesta a necesidades básicas de todos los habitantes.

### **Conclusión**

A modo de cierre del capítulo, expresamos que cada realidad departamental, por ende, cada sistema territorial analizado según las dimensiones seleccionadas, tiene sus particularidades. Éstas deben ser objeto de análisis y evaluación permanentes, para concretar acciones en co-responsabilidad pública y privada que coadyuven en el marco del bien común a la inclusión y a la igualdad de oportunidades para todos los habitantes del territorio provincial.

## Capítulo 10: Planeamiento Estratégico Local: Diagnóstico situacional de los municipios de la Provincia de Mendoza.

Autor: Enzo R. Completa

### Introducción

#### Transformaciones en el entorno, actores y enfoque

En las últimas décadas los *gobiernos locales* de la República Argentina experimentaron un intenso proceso de redefinición de sus roles. La globalización, la crisis del Estado-nación y el proceso de reforma del Estado, en tal sentido, generaron una nueva distribución de las funciones y competencias entre los diferentes niveles del Estado, aumentando la responsabilidad de los municipios en la gestión del bienestar local.

El término *desarrollo local* traduce con cierta amplitud el conjunto de nuevas funciones asumidas por los municipios en la promoción de sus comunidades, funciones que al presente se ejercen con la misma estructura jurídica y atribuciones fiscales que hace unas décadas, lo que ha llevado a muchas de sus autoridades a desarrollar nuevas estrategias organizativas y herramientas de gestión que les permiten adaptarse a este pronunciado proceso de delegación de funciones y competencias.

En este contexto, la planificación estratégica se presenta como una de las herramientas de adaptación, cambio y mejora continua más utilizadas por los municipios de Mendoza y el país durante la última década, fundamentalmente, por su potencial para orientar los esfuerzos y capacidades de todos los actores que se entrecruzan en el territorio mediante la generación de consensos y la formulación de programas y planes estratégicos tendientes a superar las debilidades internas y los desafíos que plantea el entorno.

Consideramos particularmente útil la construcción de un diagnóstico acerca del estado del arte de la planificación estratégica en el ámbito local de la Provincia de Mendoza, con el objeto de verificar el grado de utilización de herramientas de planificación por parte de los municipios de la provincia y de detectar las particularidades de los procesos de planificación y de los actores involucrados. La estrategia metodológica propuesta contempla la construcción de información a partir de fuentes secundarias, la realización de entrevistas en profundidad a informantes clave y la aplicación de técnicas cualitativas de investigación.

#### Antecedentes provinciales.

Actualmente, el Gobierno de la Provincia de Mendoza se encuentra impulsando la elaboración de un *Plan Estratégico de Desarrollo Provincial* con el objeto de proyectar el desarrollo integral de la provincia en escenarios complejos, inciertos e interdependientes, desde la perspectiva de un abordaje participativo, transdisciplinario y multidimensional.<sup>30</sup> Dicha iniciativa -concebida en el marco de la reciente sanción de la ley N° 8.051 de Ordenamiento Territorial y Usos del Suelo de Mendoza- se erige como un eje central y prioritario de la agenda política del gobierno provincial.

<sup>30</sup> Gobierno de la Provincia de Mendoza. “Marco Conceptual y Metodológico para la elaboración del Plan Estratégico de la Provincia de Mendoza”. Julio de 2009.

De acuerdo con el artículo 9º de la ley N° 8.051, el Poder Ejecutivo provincial deberá elaborar y revisar, con una periodicidad máxima de cinco (5) años, el Plan Estratégico de Desarrollo a los efectos de combinar y compatibilizar los diferentes planes sectoriales, el plan ambiental y los planes de ordenamiento territorial, provincial y municipales, bajo una estrategia integradora. Para ello, resultará necesario revalorizar y revisar críticamente los numerosos antecedentes que posee la Provincia de Mendoza en materia de planificación estratégica. En este sentido, durante las últimas dos décadas diversas instituciones públicas y privadas de Mendoza impulsaron la formulación, implementación y ejecución de un número importante de planes estratégicos y de ordenamiento territorial. Con distinto alcance, naturaleza y contenido, dichas iniciativas se preocuparon por pensar a nuestra provincia en términos estratégicos, esto es, de cara al futuro y en el marco de los desafíos que le plantea su inserción en un contexto regional, nacional e internacional.

A continuación se enumeran los principales antecedentes provinciales en materia de planeamiento estratégico.

#### Planes Estratégicos de alcance provincial:

##### a- Generales:

- “Plan de Desarrollo Estratégico de Mendoza”: El Departamento de Desarrollo Estratégico de Mendoza (DEM) fue un organismo estatal creado en 1998 con el fin de gestionar diversos servicios públicos y problemáticas afines a los municipios que integran la zona metropolitana conocida como Gran Mendoza.
- “Plan Estratégico Mendoza 2010”: Elaborado por el Concejo Empresario Mendocino en el año 2001 con el asesoramiento del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey.
- “Marco Estratégico de la Provincia de Mendoza 2012”: Desarrollado por la UNCuyo en el año 2002 con el objetivo de brindar a la sociedad un documento base para la futura elaboración de planes estratégicos municipales, provinciales y organizacionales.
- Plan Estratégico Territorial de la Nación (PET) 2008-2016: En etapa de ejecución y revisión, fue presentado por el gobierno nacional en el año 2008 con el objetivo de promover el desarrollo equitativo de las diferentes regiones del país, a partir de la identificación de las principales obras de infraestructura económica y social necesarias para el desarrollo y crecimiento equilibrado del territorio.

##### b- Sectoriales:

- “Plan Estratégico de la Actividad Turística” (TURPLAN): Elaborado por el gobierno de Mendoza en el año 2000 para el período 2000–2005. Tuvo como objetivos lograr el desarrollo turístico de la provincia, posicionar a Mendoza como destino turístico y consolidar el “Producto Mendoza”. Como consecuencia de su exitosa implementación, en el año 2006 se dio inicio a la segunda etapa del TURPLAN, correspondiente al período 2006–2010.

- “Plan de Desarrollo Rural Provincial, Ordenamiento Territorial y Competitividad”: Elaborado en el año 2003 por el gobierno de la provincia de Mendoza, bajo la dirección técnica del Instituto de Desarrollo Rural (IDR). En consonancia con este plan, el IDR fomentó la elaboración de planes de desarrollo y ordenamiento territorial en los municipios rurales de la provincia.
- “Plan Estratégico Vitivinícola 2020” (PEVI): Elaborado en el año 2004 en el marco de la Ley Nacional N° 25.849 de fomento a la actividad vitivinícola.
- “Programa Mendoza Productiva”: Elaborado por el gobierno de la provincia de Mendoza en el año 2004 con el objetivo de promover el crecimiento integral de la economía local.
- “Programa de desarrollo productivo y competitividad de la Provincia de Mendoza”: Elaborado por el Gobierno de la Provincia de Mendoza y el Instituto Nacional del Agua (INA) en marzo de 2005 con el objetivo de realizar un aporte al desarrollo provincial a través de acciones que promuevan y fortalezcan la competitividad tanto pública como privada. El programa fue pensado para el período 2005–2016, focalizando 7 circuitos viales productivos de la provincia.
- “Plan Estratégico de la Cultura 2005 – 2010”: Desarrollado por el Ministerio de Turismo y Cultura de Mendoza, con el aval de la UNCuyo, el financiamiento del Consejo Federal de Inversiones y el asesoramiento metodológico de la Universidad de Valparaíso.
- “Planes Directores de Ordenamiento de los Recursos Hídricos”: Elaborados por el Departamento General de Irrigación de Mendoza. Proyectan la política hídrica de la provincia hacia el futuro, focalizándose sobre el desarrollo y aprovechamiento de las cuencas de los ríos Mendoza, Tunuyán, Atuel, Diamante y Malargüe.
- “Plan de Gestión Ambiental 2008 – 2012”: Elaborado por la Secretaría de Medio Ambiente de Mendoza en el año 2008 de acuerdo con el mandato impuesto por la Ley Provincial N° 5.961.
- “Planes Estratégicos y Operativos sectoriales de gobierno”: Elaborados por distintas carteras ministeriales y secretarías del gobierno provincial.

### Planificación estratégica en el ámbito local.

Tradicionalmente, los diversos niveles del Estado (nacional, provincial y municipal) concibieron a la planificación como la acción de decidir, antes de actuar, lo que se hizo, en muchas ocasiones, de manera determinista, rígida y autoritaria, esto es, intentando modificar el entorno sobre la base de sus intereses y objetivos, sin considerar los deseos de otros actores sociales, económicos e institucionales. Afortunadamente, desde hace varias décadas esta metodología de planificación “tradicional” ha comenzado a mutar hacia un nuevo modelo de planificación “estratégica”.

En términos generales, este modelo tiene en cuenta los intereses de quienes son gobernados, pondera al consenso como metodología para la toma de decisiones, asume que el Estado no es tan fuerte ni omnipresente en la sociedad como único

actor de la planificación, empodera a otros actores, visualiza escenarios posibles y sobre ellos delinea posibles cursos de acción y considera a otros actores como aliados, protagonistas o enemigos del proceso de planificación (Bohm, 2007: 45) Planificar estratégicamente, de esta forma, implica sobrepasar la capacidad de la administración local como gestora únicamente de competencias y recursos para pasar a coordinar las relaciones de cooperación públicas, privadas e institucionales en función de objetivos y proyectos que respondan a intereses generales –construidos desde el reconocimiento y la atención a los intereses individuales-, a una visión de futuro y a las necesidades de la ciudadanía (García Pizarro; 2007: 28)

Esto significa que un plan de desarrollo estratégico bajo ninguna circunstancia puede ser elaborado por un equipo técnico perteneciente al municipio (o contratado especialmente para la tarea) con prescindencia de los intereses, deseos y preocupaciones de la multiplicidad de actores públicos y privados que se entrecruzan en la arena local. Por el contrario, la premisa básica en el proceso de planificación estratégica es la convergencia y coordinación de la totalidad de los actores presentes en el territorio con el objeto de optimizar la calidad de vida de los habitantes que en él residen.

Para el caso específico de la provincia de Mendoza, no son muchos los municipios que han recurrido a esta herramienta de gestión para la elaboración de proyectos de intervención destinados a mejorar la situación de sectores económicos particulares (rural, vitivinicultura, turismo, comercio, servicios públicos, etc.) o de la población en su conjunto. Esto no significa, sin embargo, que los municipios que nunca diseñaron un plan de desarrollo estratégico no utilicen instrumentos formales de planificación para organizar el desarrollo de su territorio y/o diseñar políticas de crecimiento sostenible para el mediano y largo plazo. En este sentido, de acuerdo con Daniel Arroyo (2002) existen cuatro niveles diferentes de planificación en el ámbito local argentino:

1. Programas de Fortalecimiento Institucional.
2. Planes de Gobierno Municipal.
3. Programas estratégicos.
4. Planes Estratégicos.

A continuación nos referimos a cada uno de estos instrumentos por separado.

#### 1. Programas de Fortalecimiento Institucional.

Relacionados con la programación interna de la administración pública municipal. Generalmente son utilizados con el objetivo de mejorar la calidad de los recursos humanos del municipio y las condiciones en que se prestan los servicios públicos. Por ejemplo: desarrollo de programas de capacitación del personal, reestructuración del organigrama municipal, etc.

#### 2. Planes de Gobierno.

Surgen de las decisiones y las políticas que decide aplicar el gabinete municipal. A diferencia de los planes estratégicos municipales, los planes de gobierno no establecen niveles de consenso con actores no estatales (organizaciones de la sociedad civil, sector empresario, etc.) sino que directamente se aplican las decisiones de las autoridades municipales, quienes de antemano definieron las áreas de la ciudad a priorizar, el perfil de las políticas sociales, las obras públicas a ejecutar durante el año, etc.

### 3. Programas Estratégicos.

De acuerdo con Daniel Arroyo (2002), este tercer nivel de planificación requiere de dos condiciones básicas. Por un lado, el acuerdo entre las distintas áreas del municipio acerca de la elaboración de un programa que le dé identidad al territorio en el corto, mediano y largo plazo (por ejemplo, fomentar el turismo o el desarrollo de la actividad vitivinícola); y por el otro, el acuerdo con algunas organizaciones sociales que le pueden dar sustantividad a este programa, más allá del período que dura la gestión del gobierno municipal. De este modo, un programa sólo es estratégico cuando hace que el conjunto de las políticas que se implementan en el territorio se perfilen a fortalecer lo que se ha consensuado con el eje estratégico de la gestión.

### 4. Planes Estratégicos.

En tanto etapa superadora de los planes de fortalecimiento institucional, planes de gobierno y programas estratégicos, el plan estratégico supone un trabajo articulado entre el gobierno municipal, las organizaciones de la sociedad civil y el sector privado en función de potenciar las posibilidades de desarrollo que tiene un territorio o una región en el largo plazo. Los planes estratégicos surgen de un diagnóstico integrado de la realidad municipal (no como en el caso de los programas estratégicos, que pueden surgir del diagnóstico de un área específica de la gestión), implican la participación de la comunidad en todas las etapas de elaboración e implementación del plan y suponen la constitución de alianzas entre distintos actores estatales y no estatales para promover el desarrollo económico y social de un territorio.

Por último, deseamos destacar la creciente importancia que ha tomado un quinto nivel de planificación en el ámbito local argentino, no mencionado en el trabajo citado de Daniel Arroyo aunque sumamente relevante para el caso específico de la provincia de Mendoza: los planes de ordenamiento territorial urbano y/o rural.

### 5. Planes de Ordenamiento Territorial.

Los planes de ordenamiento territorial se definen como el conjunto de estrategias, metas, programas, líneas de acción y directrices orientadas a armonizar el desarrollo socioeconómico del municipio a partir del ordenamiento físico-espacial y ambiental del territorio local. Los planes de ordenamiento territorial deben proponer e implementar un uso integral del territorio, proyectando espacialmente la política ambiental, social, cultural y económica de la gestión municipal.

Un plan de ordenamiento territorial es de carácter integral, por lo cual debe complementar el desarrollo urbano con el rural. En algunos casos, sin embargo, los gobiernos locales diseñan planes de ordenamiento orientados exclusivamente a uno de estos sectores. Respecto de los planes de ordenamiento urbano, buscan organizar y controlar la política urbanística y ambiental estableciendo normativas que regulen el uso, la ocupación y el equipamiento del espacio urbano, así como la expansión futura de las ciudades, la orientación de la obra pública, el transporte público, la prestación de servicios, etc. Los planes de ordenamiento rural, por su parte, se concentran en la organización y control de la localización de actividades agrícolas, extractivas, forestales, industriales, etc., buscando que éstas se desarrollen de manera ambientalmente sostenible, a los efectos de promover el pleno desarrollo de la población rural.

La complejidad que introduce pensar en todas estas dimensiones al momento de planificar, conlleva a que generalmente procesos de este carácter se desarrollen

en forma conjunta con otros niveles de planificación como lo son, por ejemplo, los Planes Estratégicos de Desarrollo Local (CIPPEC, 2005).

Los planes de ordenamiento territorial deben estar aprobados por una norma legal, ley en el caso de la provincia, ordenanza en el caso de un municipio, son instrumentos legales vinculantes. Es así como derivan, por ejemplo, en el diseño de ordenanzas municipales de zonificación y/o de urbanización (o en la modificación y actualización de las ordenanzas existentes), a las que deben ajustarse todas las personas físicas y jurídicas con asiento en el municipio.

A continuación se resume la información obtenida de las entrevistas realizadas a los informantes clave de los doce municipios de la provincia que no integran el *Gran Mendoza*, a partir de las cuales se elaboraron los diagnósticos departamentales en materia de planificación.



## **Departamento de General San Martín:**

Responsable entrevistado: Sr. Oscar González.

Cargo: Secretario de Gobierno de la Municipalidad de General San Martín.

Día de la entrevista: 18 de septiembre de 2009.

### **Diagnóstico departamental:**

De acuerdo con la información recabada la Municipalidad de General San Martín no posee planes de desarrollo estratégico ni de ordenamiento territorial. En opinión del Secretario de Gobierno de la Municipalidad, Sr. Oscar González, la ausencia de un Plan de Desarrollo Estratégico se debe –en buena medida- a los problemas económicos y financieros que aquejan actualmente al departamento, los cuales dificultan la realización de esta importante actividad de planeación. En este sentido, según el funcionario entrevistado, “cuando un municipio tiene dificultad para pagar los sueldos de los empleados municipales, posee altas tasas de desempleo, inseguridad y pobreza y un elevado déficit habitacional (superior a las 10.000 casas, aproximadamente) poco importa si se han definido o no líneas estratégicas de planificación”.

A su entender, el modelo gerencial de gobierno implementado durante la década de 1990 alejó a los funcionarios públicos de los ciudadanos y sus problemas cotidianos, generando una crisis de representación y participación política que dificulta la realización de procesos de planificación que incorporen la opinión de la ciudadanía.

Adicionalmente, las nuevas funciones que se agregaron a la agenda municipal con posterioridad al desmantelamiento del Estado de Bienestar y de los procesos de descentralización de la administración pública nacional sobrecargaron las tradicionales competencias locales, vinculadas al mantenimiento del espacio y la infraestructura pública, a la regulación de la industria y el comercio y a la prestación de servicios públicos básicos. Como consecuencia de estos procesos, el proceso de planificación estratégica resulta desplazado por “lo urgente” y “lo diario”, esto es, por aquellas cuestiones típicamente coyunturales de la gestión local que, a la postre, terminan transformándose en estructurales.

Ahora bien, que el municipio no cuente con un Plan de Desarrollo Estratégico formalmente diseñado no implica que las autoridades departamentales no planifiquen en términos estratégicos. En este sentido, debemos destacar la elaboración de numerosos planes estratégicos orientados al desarrollo económico local, así como también, la Ordenanza N° 2.154, de Zonificación y Usos del Suelo del Departamento de General San Martín, sancionada en el año 2006 con la colaboración de la Dirección de Ordenamiento y Control Territorial de la Municipalidad de San Martín y del Colegio de Arquitectos de Mendoza Regional Zona Este.

Según se desprende de la mencionada ordenanza, el aumento de la población de las ciudades de General San Martín y Palmira registrado en los últimos 30 años y de los núcleos urbanos menores ubicados en áreas rurales (Tres Porteñas, Montecaseros, Alto Verde, Chapanay. Nueva California) determinó la no adecuación de la Zonificación del Uso del Suelo vigente desde el año 1973 (Ordenanza N° 15/73) a la realidad social y urbana actual, situación que se hace patente en el siguiente listado de problemas señalados como prioritarios al momento de su sanción:

- Disminución de la calidad ambiental: contaminación del aire, agua y suelo departamental, existencia de basurales a cielo abierto, aumento de la contaminación sonora y visual, etc.
- Deterioro en el estado de la edificación urbana y de redes viales.
- Falta de equipamiento comunitario y de infraestructura de servicios.
- Falta de precisión en la Ordenanza N° 15/73 sobre la definición de las zonas departamentales, lo que dio lugar a numerosas confusiones e interpretaciones subjetivas.
- Falta de atractivo de la anterior Zona Industrial: La Zona Industrial delimitada según Ordenanzas Municipales N° 1107/87 y 1164/88 no resultaba atractiva para los empresarios de la región por carecer de servicios públicos adecuados, lo que hizo necesario que las autoridades departamentales llevaran a cabo un estudio de relocalización industrial.

La zonificación departamental propuesta, en este sentido, fue diseñada con un solo objetivo: colaborar en la construcción de un departamento moderno, limpio y ordenado, en donde exista respeto por la libertad de acción de sus habitantes, siguiendo el criterio de compatibilidad de usos del suelo y ordenamiento del tránsito, a los efectos de resguardar la calidad de vida de sus habitantes y de proteger el patrimonio ambiental y cultural del Departamento de General San Martín.

El criterio rector de esta ordenanza de zonificación, de esta forma, no se basa en la restricción o limitación injustificada de usos del suelo (residencial, industrial, comercial, producción, de servicios, esparcimiento, etc.), sino en su condicionamiento para compatibilizar y favorecer el desarrollo ordenado de las diferentes actividades que se llevan a cabo en el departamento, relacionando estrechamente las zonas con las determinaciones edilicias, viales, ambientales y tributarias que se establecen en las respectivas ordenanzas y leyes provinciales. Todo ello fundado en la necesidad de adaptar la normativa departamental a los cambios dinámicos que se producen en las actividades y usos del suelo, a los avances tecnológicos y a las nuevas tendencias y hábitos de vida.

En un plano más específico, la Ordenanza N° 2.154/2006 otorga un excelente marco de referencia para la determinación futura de las características de loteos, parcelamientos y divisiones que se efectúen en el departamento; para la determinación de las densidades de población aconsejables a través de los factores de ocupación del suelo (F.O.S y F.O.T); para la unificación y posterior aplicación de ordenanzas y reglamentaciones municipales; para la identificación de fuentes fijas y móviles de contaminación; para el ordenamiento de la circulación vial; para la definición de políticas públicas dentro del radio urbano; para la determinación del cobro de tasas y servicios; la definición e implementación de políticas públicas y privadas de carácter urbanístico y ambiental; el estímulo y priorización de actividades e inversiones públicas y privadas, etc.

### Zonificación departamental:

El artículo 1º de la Ordenanza N° 2.154/2006 –modificatorio del artículo V. 5 del Código de Edificación Departamental- establece para el territorio del Departamento de General San Martín siete zonas claramente delimitadas:

- Zonas Urbanas I, II, III y IV: Ubicadas dentro del radio urbano de la Ciudad de San Martín y de las cabeceras distritales. Los usos del suelo predominantes en estas zonas son residenciales, comerciales y de servicios e industrias de baja escala e impacto ambiental.
- Zona Industrial: ubicada fuera del radio urbano departamental, lo que permite fortalecer la tendencia espontánea generada por las condiciones que dicha área ofrece (Corredor Bioceánico de Comercio, Estación Multimodal, disponibilidad de servicios, accesibilidad, mano de obra, entre otros). Se aspira a complementar las actividades del proyectado Parque de Industrias y Servicios de Palmira (PASIP) y de la Estación Multimodal de Cargas de Palmira.
- Zona Rural: Destinada a emplazamientos de usos agrícola, forestal, ganadero, minero, industrial, turístico u otros. Se subdivide en Subzona Rural Irrigada y Subzona Rural de Secano.
- Zona Recreativa, Deportiva y Cultural: creada a los efectos de atender al grado de avance y consolidación de diversos proyectos desarrollados por el sector público y privado del departamento, entre ellos el Parque Agnesi y el Autódromo Jorge Ángel Pena.

Los criterios seguidos para la definición de las nuevas zonas departamentales fueron los siguientes: ubicación respecto al radio urbano; existencia de espacios pasivos; usos del suelo predominantes; servicios públicos y equipamiento comunitario disponible; accesibilidad al centro de la ciudad; integración y estado de la trama vial; calidad ambiental y diversas recomendaciones de políticas urbanas.

A los fines de que esta nueva zonificación de los usos del suelo sea operativa, no pierda su vigencia y esté acorde con la cambiante realidad urbana, social y económica, la ordenanza aconseja su revisión en un período no mayor de 5 (cinco) años, tiempo que se vence en el año 2011, cuando las autoridades municipales deberán tener finalizado su plan de ordenamiento territorial, conforme a lo dispuesto por la Ley Provincial N° 8.051.



### **Departamento de Rivadavia:**

Responsable entrevistado: Sr. Gerardo Ábrego.

Cargo: Secretario de Gobierno de la Municipalidad de Rivadavia.

Día de la entrevista: 18 de septiembre de 2009.

#### **Diagnóstico departamental:**

Promediando el año 2006 la Municipalidad de Rivadavia emprendió un proceso de ordenamiento territorial de carácter participativo, orientado a mejorar la calidad de vida de los habitantes del departamento y a lograr un uso sustentable de los recursos naturales que beneficie a las generaciones futuras. Desde sus orígenes, este proceso estuvo supervisado por un equipo técnico perteneciente al Instituto de Ciencias Humanas, Sociales y Ambientales del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CCT CONICET - Regional Mendoza), quienes contaron con la estrecha colaboración de un grupo de profesionales pertenecientes a diferentes áreas de la municipalidad y de la Comisión Especial para el estudio de las bases normativas y programáticas del Plan Departamental de Ordenamiento Territorial y Usos del Suelo de la Provincia de Mendoza.<sup>31</sup>

La propuesta de trabajo elaborada por el equipo técnico consistió, inicialmente, en la construcción de un diagnóstico territorial de carácter multidimensional, a los efectos de conocer las potencialidades y limitaciones del espacio geográfico local, para luego identificar la distribución de la población que usa este espacio territorial y elaborar una Plan de Ordenamiento Territorial Departamental que permita reorientar las tendencias de crecimiento detectadas hacia el modelo de municipio deseado por la comunidad.

En un primer término, el proceso de construcción del diagnóstico de la realidad departamental estuvo a cargo del equipo técnico del plan de ordenamiento territorial, quien tuvo a su cargo la tarea de relevamiento, acopio y actualización de la información disponible en el departamento, la organización de numerosos talleres participativos y la elaboración de mapas de diagnóstico, entre los que se destacan los siguientes:

- Mapa de la Red Vial Rural.
- Mapa de la Red de Riego.
- Mapa de Núcleos Poblados y Corredores de Urbanización.
- Mapa de la Infraestructura del Servicio de Alumbrado Público.
- Mapa de la Infraestructura del Servicio de Agua Potable.
- Mapa de Núcleos Poblados y presencia de Equipamiento Social.
- Mapa Síntesis de las actividades departamentales (petrolera, ganadera, comercial, industrial, de servicios, rural, urbana, etc.)

<sup>31</sup> Creada en abril del año 2008 mediante Ordenanza N° 4354, la mencionada Comisión Especial fue creada en el ámbito del H. Concejo Deliberante de Rivadavia con el fin de elaborar las bases normativas para el futuro Plan de Ordenamiento Territorial del Departamento.

- Mapa de Unidades Ambientales (secano, oasis, urbano/suburbano, embalse, ríos y áreas ribereñas)
- Mapa de las Unidades Ambientales de la Zona Oasis.
- Mapa de la Densidad Poblacional de Rivadavia.
- Mapa Propuesta de Zonificación Departamental.

En el último de los mapas mencionados se presenta una propuesta de zonificación departamental en la cual se divide al territorio municipal en siete (7) grandes zonas claramente delimitadas según sus características específicas. De acuerdo con el trabajo realizado por el equipo técnico del Plan de Ordenamiento Territorial, el mencionado mapa destaca:

- Un área que requiere mayor control para orientar la dinámica que ya posee.
- Otra que debe ser promocionada, a los efectos de destacar los valores territoriales que la hagan más competitiva.
- Otra que debe ser recuperada porque espontáneamente es receptora de las externalidades negativas de la actividad.
- Otra que debe ser ordenada con pautas claras que diferencien el ámbito rural del urbano e incorporen la visión de los habitantes y de los potenciales inversores.
- Otra que tiene potencialidades para desarrollar recursos naturales al mismo tiempo que se incorpora una extensa zona a la vida cotidiana del departamento.<sup>32</sup>

Sobre la base de estas conclusiones generales, el municipio definió una serie de objetivos para el desarrollo territorial de cada una de las zonas departamentales, a saber:

ZONA A: Controlar el crecimiento.

ZONA B: Revitalizar.

ZONA C: Recuperar.

ZONA D: Ordenar.

ZONA E: Desarrollar.

ZONA F: Concesión minera.

ZONA G: Estudiar.

Una vez elaborado el diagnóstico y el mapa de zonificación departamental, la Municipalidad de Rivadavia convocó nuevamente a la comunidad del departamento a participar de talleres de trabajo, en los cuales se transfirió a la población los conocimientos básicos surgidos del diagnóstico territorial existente (luego mejorado en base a los aportes realizados por los participantes de los talleres) y las propuestas preliminares para el ordenamiento territorial. Adicionalmente, el equipo técnico del Plan de Ordenamiento Territorial aconsejó la realización de talleres de trabajo internos con el personal del municipio y la organización de una ronda de consultas con instituciones públicas y privadas de otras jurisdicciones territoriales.

A través de la realización de estos talleres de trabajo se elaboró una visión de futuro para el territorio del departamento, a partir de la cual se definieron líneas y objetivos de desarrollo territorial para cada una de las zonas definidas. Posteriormente, se diseñó un conjunto de programas alternativos para el

<sup>32</sup> Página oficial de internet de la Municipalidad de Rivadavia. Disponible en <http://territorial.web.rd.gov.ar/experiencia-en-rivadavia/>

ordenamiento territorial y uso del suelo departamental, y en una tercera etapa, se realizó un trabajo de evaluación y difusión de estos programas y proyectos en la comunidad departamental, a los efectos de construir una visión consensuada sobre el futuro deseado para el territorio del departamento.

#### Actualidad del Plan de Ordenamiento Territorial Participativo:

Al presente la Municipalidad de Rivadavia se está preparando para iniciar un proceso de revisión y actualización del Plan de Ordenamiento Territorial Participativo en el marco de lo dispuesto por la Ley N° 8.051 de Ordenamiento Territorial y Usos del Suelo de la Provincia de Mendoza. A estos efectos, el municipio se encuentra trabajando en la búsqueda de nuevos mecanismos de participación ciudadana que permitan elevar el número de rivadavienses que intervengan en el nuevo proceso de planificación departamental. Motiva esta medida la necesidad de optimizar la participación comunitaria evidenciada en los foros y talleres de trabajo, los cuales –al decir del funcionario entrevistado- resultaron poco útiles en el anterior proceso de ordenamiento territorial porque no contaron con un alto nivel de participación ciudadana. "Idealmente –sostiene el funcionario- deberíamos impulsar la creación de *foros de participación comunitaria on-line*, proyecto que se encuentra en sintonía con uno de los principales programas estratégicos desarrollados por la municipalidad en los últimos años, la inclusión digital".

En este sentido, la Municipalidad de Rivadavia, a través del "Plan Rivadavia Digital" desarrollado por la Unidad de Tecnologías de la Información, ha desarrollado una serie de programas y proyectos tendientes a acercar la sociedad de la información y del conocimiento a los ciudadanos del departamento. Entre estas iniciativas se destaca el proyecto "Visibilidad Pyme", mediante el cual la municipalidad pretende crear las condiciones para que las pequeñas y medianas empresas locales puedan tener presencia en internet, lo que fomentará la oferta digital de productos y el comercio electrónico como herramientas promotoras del desarrollo económico departamental. A los efectos de instrumentar este programa, la municipalidad colabora con las empresas departamentales en el diseño de páginas web, capacitación, consultoría, seguimiento y posicionamiento de las mismas en internet, mientras que los empresarios se comprometen a mantener actualizados sus sitios digitales y a responder las solicitudes on-line de los potenciales clientes en un marco de respeto por los criterios de accesibilidad.

Otros programas y proyectos que forman parte del Plan Rivadavia Digital son la creación de una red digital educativa, la realización de trámites municipales on-line y el fomento de la educación universitaria virtual.



### Departamento de Junín:

Responsable entrevistado: Prof. Valeria N. Rómoli.

Cargo: Subsecretaria de Desarrollo Social de la Municipalidad de Junín.

Día de la entrevista: 25 de febrero de 2010.

### Diagnóstico departamental:

El proceso de planificación estratégica en Junín se inició con posterioridad al año 2003, luego de que el Instituto de Desarrollo Rural de la Provincia de Mendoza elaborara el *Plan de Desarrollo Rural Provincial, Ordenamiento Territorial y Competitividad*, dando inicio a una etapa de planificación territorial regionalizada de la zona rural mendocina a través del trabajo coordinado con los municipios.

En este sentido, una vez finalizada la elaboración del plan por parte del IDR, sus profesionales comenzaron a estrechar contacto con las autoridades municipales de Junín, departamento al que seleccionaron para servir como experiencia piloto en el proceso de ordenamiento territorial del sector rural de la provincia. Como primera medida, ambas instituciones se abocaron a la confección de un diagnóstico general de la situación departamental.

El diagnóstico desarrollado por el IDR y el municipio –bajo la asistencia técnica del Centro de Estrategias Territoriales para el Mercosur (CETEM) de la Facultad de Filosofía y Letras de la UNCuyo- permitió comprobar que Junín es un departamento sumamente apto para el desarrollo de la actividad rural, fundamentalmente porque dispone de un patrimonio ambiental adecuado para el desarrollo económico de esta actividad; porque representa un buen marco para las inversiones productivas rurales en tanto su territorio no ha sido ganado por el desarrollo urbano o industrial incompatible con la actividad agraria; porque dispone de un grupo de productores competitivos de agroindustria y servicios que buscan el mejor rendimiento y el mejor mercado para sus productos y porque contiene una población con disponibilidad de mano de obra calificada para el trabajo rural.

El escenario descripto, sin embargo, ha comenzando a cambiar en la medida en que se registra una retracción importante en la superficie cultivada departamental y una migración o pérdida de la población rural hacia los centros urbanos y localidades mejor equipadas, lo que ha hecho disminuir el aporte de la actividad agrícola al Producto Bruto Geográfico departamental. Adicionalmente, el diagnóstico construido demostró la existencia de una fuerte dependencia de la población de Junín respecto de servicios y equipamientos que se encuentran ubicados en los departamentos vecinos (fundamentalmente en San Martín y Rivadavia), la presencia de un espacio territorial fragmentado y desarticulado debido a la ausencia de medios de transporte públicos en el departamento y una muy baja conexión interna entre los distritos departamentales y entre éstos y la ciudad cabecera departamental.

En este contexto de evaluación de fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas para el Departamento de Junín, las autoridades municipales se plantearon un desafío a largo plazo:

*“sostener la economía departamental, recuperar su fuerza y estabilidad y proponer formas de organización territorial rural que sean capaces de*

*fortalecer la figura de Junín como nodo agrícola y agroindustrial diversificado, con una economía creciente y competitiva que permita mantener una adecuada calidad de vida a su población”.*<sup>33</sup>

Para ello se estimó necesario revisar los instrumentos disponibles para controlar y orientar el proceso de desarrollo departamental (normativa legal y organización territorial e institucional del departamento) e iniciar el proceso de diseño de un Plan de Desarrollo Estratégico, el cual derivó en una “Propuesta de Ordenamiento Territorial para el Departamento de Junín” con miras al período 2006 – 2016.

#### Enfoque participativo en el proceso de planificación.

Siguiendo un enfoque de planificación participativa, “de abajo-hacia arriba”, de acuerdo con los lineamientos establecidos en el *Plan de Desarrollo Rural Provincial, Ordenamiento Territorial y Competitividad* desarrollado por el IDR, a comienzos del año 2004 la Municipalidad de Junín convocó a la comunidad departamental a participar en un proceso planificación departamental conducente a mejorar la calidad de vida de sus habitantes. A estos efectos, se realizaron Talleres de Participación Comunitaria que contaron con la participación de vecinos de los nueve (9) distritos del Departamento de Junín, a los cuales se agrupó según la actividad principal que desempeñan dentro de la sociedad.

El trabajo en Talleres se llevó a cabo en tres etapas, durante los días 17 y 24 de junio y 01 de julio de 2005:

1º Etapa: Elaboración del escenario futuro que se desea para el Departamento de Junín.

2º Etapa: Definición de los problemas urgentes e importantes que hay que resolver para facilitar el desarrollo territorial del Departamento.

3º Etapa: Definición de políticas, programas y proyectos territoriales que deberían ser puestos en marcha para alcanzar el escenario deseado para el departamento.

Con posterioridad, se realizaron nuevos talleres en el departamento, esta vez con la participación de estudiantes del nivel Polimodal, quienes dieron su opinión acerca del futuro deseado para Junín. Una vez finalizados los Talleres de Participación Comunitaria (con una asistencia promedio de 75 personas cada uno) quedó conformada la Agenda de Desarrollo Municipal, aprobada por el Sr. Intendente Municipal, Mario Abed, como documento oficial de lineamientos para la acción a corto, mediano y largo plazo (período 2006- 2016) por parte de la administración pública municipal y el sector privado.

#### Estructura del Plan de Ordenamiento Territorial Rural (2006-2016)

A partir de las áreas-problemas detectadas en el Diagnóstico Territorial elaborado por el IDR en el año 2004 se agrupó a los nueve distritos del departamento en cinco (5) zonas, de acuerdo con sus características económicas y demográficas:

- 1- Zona 1: Rodríguez Peña y Medrano. Zona de producción vitivinícola y frutícola con tendencia a la modernización. Se evidencia un deterioro de la calidad de vida de sus habitantes, problemas ambientales y aislamiento relativo por insuficiencia de la red de transporte vial.

<sup>33</sup> “Diagnóstico Territorial Rural. Departamento de Junín”. Plan de Desarrollo Rural Provincial, Ordenamiento Territorial y Competitividad. Instituto de Desarrollo Rural de la Provincia de Mendoza. Enero de 2005.

- 2- Zona 2: Phillips y Alto Verde. Zona de producción vitivinícola y frutícola con rasgos tradicionales. Baja eficiencia productiva. Existe un porcentaje de la población con necesidades básicas insatisfechas.
- 3- Zona 3: Los Barriales. Zona de producción olivícola, hortícola y vitivinícola mixta, tradicional y moderna, con fuertes problemas de fricción entre usos incompatibles urbano-industriales en crecimiento. Degradación ambiental y desborde urbano sobre áreas con buenas condiciones para desarrollar el perfil agroindustrial que lo distinguen.
- 4- Zona 4: Ciudad y La Colonia. Zona de producción vitivinícola tradicional y de actividad frutícola en consolidación. Fricción entre usos del suelo incompatibles.
- 5- Zona 5: Mundo Nuevo y Algarrobo Grande. Zona de producción vitivinícola tradicional y de actividad frutícola en consolidación. Presenta problemas crecientes de expulsión de población joven, bajo crecimiento demográfico, debilitamiento en la calidad de vida y déficits en los servicios básicos.

Sobre la base de este diagnóstico, y a través de un enfoque de planificación participativa que contempló la organización de numerosos Talleres de Participación Ciudadana y la construcción de una Agenda de Desarrollo Municipal, en el año 2005 se formuló el Plan de Ordenamiento Territorial Rural del Departamento de Junín para el periodo 2006-2016. El escenario deseado y consensuado por la comunidad departamental puede ser resumido en el siguiente párrafo:

*“Nosotros los juninenses, queremos que nuestro Departamento se convierta en los próximos diez (10) años en un territorio rural competitivo de perfil agroexportador, con una actividad agrícola diversificada y eficiente complementada por agroindustrias, con inserción de actividades y servicios asociados al campo (turismo rural, servicios rurales, artesanías, etc.) y un control estricto sobre la evolución y desarrollo de las áreas urbanas. Deseamos privilegiar la actividad rural sobre la urbana y estimular el desarrollo sostenido de servicios de apoyo a esta actividad, para lograr en el corto, mediano y largo plazo mantener nuestra identidad, la cohesión interna del territorio, la competitividad de nuestra economía, el aumento en la calidad de vida de los juninenses y la protección y sustentabilidad de los recursos, el ambiente y el paisaje”.*

A los efectos de superar los problemas identificados en el Diagnóstico Territorial y de alcanzar el escenario deseado por los habitantes del departamento, el Plan de Ordenamiento Territorial de Junín contempla tres Programas de Acción Territorial (PROAT I, II y III), un Programa de Acción Territorial para la Reorganización Legal e Institucional (PROAT IV) y un Banco de Proyectos Territoriales. A continuación se detallan los objetivos generales de cada uno de los PROAT:

- PROAT I: Zona Este: Recuperación, colonización y revalorización del territorio rural.
- PROAT II: Zona Oeste: Conservación, promoción y desarrollo de la actividad agrícola de exportación, de agroindustrias y turismo rural.
- PROAT III: Zona Centro: Control y desarrollo urbano, promoción rural y prestación de servicios de alta complejidad.
- PROAT IV: Programa de Reorganización legal e institucional.

En síntesis, la estructura general del Plan de Ordenamiento Territorial Rural del Departamento de Junín integra los cuatro Programas de Acción Territorial con sus respectivos subprogramas y el Banco de Proyectos priorizados.

#### Actualidad del POTR del Departamento de Junín:

Desde su implementación en el año 2006, el Plan de Ordenamiento Territorial Rural de Junín derivó en la formulación de numerosas políticas públicas de carácter correctivo y de desarrollo local, en muchos aspectos superadoras de las problemáticas señaladas como prioritarias en el diagnóstico territorial y del cortoplacismo propio de la gestión municipal.

Adicionalmente, el compromiso y apoyo de la comunidad departamental evidenciado en todas las etapas del proceso de planificación permitió a las autoridades municipales construir una Agenda de Desarrollo Municipal de manera consensuada entre todos los asistentes de los Talleres de Participación Ciudadana, lo que constituye un ejemplo de responsabilidad ciudadana y ejercicio democrático en la esfera gubernativa local de Mendoza.

Deberán pasar algunos años para evaluar el impacto de los Programas de Acción Territorial sobre la comunidad del Departamento de Junín. Hasta entonces, corresponderá a las autoridades municipales mantener su vigencia y fortalecer las acciones puestas en marcha, a los efectos de proyectar al Plan de Ordenamiento Territorial Rural hacia el futuro.



### **Departamento de Santa Rosa:**

Responsable entrevistado: Sr. Sergio Salgado.  
Cargo: Intendente de la Municipalidad de Santa Rosa.  
Día de la entrevista: 17 de noviembre de 2009.

Responsable entrevistado: Sr. Alberto Darío Roza.  
Cargo: Secretario de Gobierno de la Municipalidad de Santa Rosa.  
Día de la entrevista: 17 de noviembre de 2009.

Responsable entrevistado: Sr. Diego Maure.  
Cargo: Jefe de Gabinete de la Municipalidad de Santa Rosa. Ex concejal.  
Día de la entrevista: 20 de diciembre de 2009.

### **Diagnóstico departamental:**

El municipio no cuenta con un Plan de Desarrollo Estratégico ni un Plan de Ordenamiento Territorial formalmente delineado. Tampoco se detectó la existencia de planes estratégicos elaborados por anteriores gestiones municipales, o bien, de ordenanzas, foros consultivos o documentos de trabajo que den cuenta de la construcción de diagnósticos situacionales tipo FODA (fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas) y/o de la definición de estrategias, metas y objetivos sectoriales y globales para el mediano y largo plazo del departamento.

Esto no significa, sin embargo, que las autoridades municipales no utilicen la herramienta de la planificación en su gestión diaria, sino simplemente, que esta planificación reviste el carácter de “tradicional u operativa” y no de estratégica, en tanto y en cuanto:

- En el proceso de planificación prepondera la definición de metas y objetivos de corto plazo, generalmente anual, que se encuentran condicionados por la ejecución de las partidas presupuestarias.
- No se observa la participación real y efectiva de todos los actores sociales, políticos y económicos del departamento en el proceso de planificación. La participación de la ciudadanía, en todo caso, resulta circunstancial, no institucionalizada y limitada a determinados proyectos o programas de la gestión. En este sentido, la tarea de visualizar posibles escenarios y cursos de acción para el departamento corresponde exclusivamente al intendente y sus colaboradores más cercanos, quienes de manera inconsulta definen los programas y proyectos que el municipio llevará a cabo durante el año, así como también, la cantidad de recursos económicos y humanos con los que será necesario contar, la definición de responsables y coordinadores sectoriales para los proyectos, la logística y los plazos necesarios para la ejecución de las acciones.

- No existen equipos técnicos, instituciones externas o profesionales individuales que tengan a su cargo la definición de estrategias y metas para la gestión municipal orientadas al largo plazo.

A mediados de noviembre de 2009, en ocasión de celebrarse el Foro Consultivo para la elaboración del Plan Estratégico de Desarrollo para la Provincia de Mendoza organizado por la Secretaría de Medio Ambiente del gobierno de la provincia en el marco de lo dispuesto por la Ley Provincial N° 8051 de Ordenamiento y Usos del Suelo, numerosos habitantes del Departamento de Santa Rosa se manifestaron a favor de la planificación estratégica como herramienta de gestión conducente al desarrollo sustentable del departamento, destacándose la necesidad de que el gobierno provincial y la Universidad Nacional de Cuyo acompañen y asesoren al municipio en la futura elaboración de un Plan Estratégico departamental orientado a la agroindustria.

A estos efectos, actualmente el gobierno municipal se encuentra trabajando de forma mancomunada con el Instituto de Desarrollo Rural (IDR) del Gobierno de la Provincia de Mendoza, a los efectos de promover un aumento de las inversiones nacionales y extranjeras en el departamento en materia agroindustrial. Adicionalmente, en el marco de lo dispuesto por la ley N° 8.051, ambas instituciones se encuentran promoviendo el desarrollo equilibrado de los distritos y la organización física del espacio departamental mediante la implementación de estrategias de desarrollo rural que permitan mejorar la calidad de vida y el arraigo de la población rural del departamento, mediante la promoción de emprendimientos de jóvenes rurales y el apoyo, asistencia técnica y crediticia y capacitación al pequeño y mediano productor.

En términos generales, tanto las autoridades municipales como la ciudadanía y el sector empresario local desean que en un futuro el departamento “se aproxime” a la Ruta Nacional N° 7 a los efectos de aprovechar el proceso de apertura comercial que ha evidenciado la provincia de Mendoza a partir de la ubicación geopolítica estratégica que ocupa dentro del Corredor Bioceánico Central que enlaza al MERCOSUR con los mercados del Sudeste Asiático. En este sentido, la escasa distancia que separa a la ciudad de Mendoza de la capital del país trasandino, Santiago de Chile (350 km.), y su vinculación terrestre con las ciudades de Buenos Aires (1100 km.) y San Pablo (3500 km.), la convierten en el camino más rápido, barato y accesible para aquellas industrias que desean exportar sus productos desde el Océano Atlántico al Pacífico y viceversa a través del Paso Internacional Cristo Redentor.



Municipalidad del Pueblo de Lavalle de Huanacache

### **Departamento de Lavalle:**

Responsable entrevistado: Sr. José Godoy.

Cargo: Director de Promoción Económica de la Municipalidad de Lavalle.

Día de la entrevista: 20 de noviembre de 2009.

Responsable entrevistado: Sr. Pablo Termini.

Cargo: Director de Medio Ambiente de la Municipalidad de Lavalle.

Día de la entrevista: 20 de noviembre de 2009.

#### Diagnóstico departamental:

De acuerdo con la información recabada, el municipio de Lavalle no cuenta con un Plan Estratégico Departamental formalmente diseñado. En términos generales, los escasos intentos de iniciar un proceso de planificación estratégica no lograron superar la etapa inicial de elaboración del diagnóstico, lo que ha permitido a las autoridades municipales contar con una idea acabada de las debilidades, fortalezas, oportunidades y amenazas que posee el departamento, aunque no así respecto de las posibles alternativas de acción que podrían diseñarse para superarlas.

Sobre la base de la recopilación de información realizada y a las entrevistas efectuadas podemos inferir que los diagnósticos realizados en el departamento durante los últimos años se focalizaron en el análisis de cuatro grandes problemáticas. A continuación nos referiremos a estos problemas por separado.

#### Gestión del recurso hídrico:

- Alta concentración urbana en zonas irrigadas.
- Procesos de salinización y alcalinización de aguas y suelos.
- Degradación de los canales de riego.
- Existencia de pozos de agua contaminados con manganeso, boro y arsénico.
- Levantamiento de las capas freáticas.
- Daño y obstrucción de una gran cantidad de los canales colectores que integran el sistema de riego departamental por falta de limpieza y mantenimiento.
- Contaminación del Río Jocolí y del Canal Pescara por el vertido de efluentes cloacales y desechos industriales.
- Inexistencia de una planta de tratamiento de efluentes cloacales.

#### Uso del suelo y de los recursos naturales:

- Pérdida de una gran cantidad de terrenos cultivables en el departamento.
- En el sector departamental bajo riego superficial del Río Mendoza y subterráneo proveniente del acuífero de la Cuenca Norte, la población y actividades se concentran en torno a la actividad agrícola y de servicios. En el área irrigada, es mayor la inversión de capitales en equipamiento e infraestructura que en las áreas sin concesiones de riego. No obstante esta área de oasis del río Mendoza, presenta aptitud marginal, vulnerabilidad de suelos con baja calidad y cantidad del recurso hídrico, producto de externalidades negativas producidas por la aglomeración del Gran Mendoza y que afectan a Lavalle (Salomón, *et al.*, 2005).
- Fuerte presión humana en el uso de los recursos naturales del departamento, especialmente por la actividad ganadera y extracción de leña.

### Exclusión social:

- Como consecuencia de los procesos de desertificación que afectan al departamento de Lavalle, su población presenta como característica sociológica principal la exclusión social, con una alta incidencia de los indicadores de pobreza como consecuencia de necesidades básicas insatisfechas (NBI)
- De acuerdo con los datos suministrados por la Dirección de Estadísticas e Investigaciones Económicas (DEIE) correspondiente al año 2006, el 42,1% de la población de Lavalle habitaba en hogares con NBI, un número que duplica con creces el porcentaje provincial.
- Presencia de altas tasas de analfabetismo y desempleo.
- Ineficiencia de la red vial departamental.
- Dependencia en materia de equipamiento con respecto a centros urbanos muy alejados.

### Desindustrialización:

- El sector industrial del Departamento de Lavalle se encuentra constituido casi exclusivamente por pequeñas y medianas empresas de carácter agrícola, destacándose entre ellas algunas bodegas de pequeña y mediana escala productiva.
- Escaso desarrollo de industrias en el departamento (actualmente Lavalle sólo cuenta con una empresa formalmente inscrita en el Registro de Industria Nacional).

De acuerdo con los informantes entrevistados, las cuatro problemáticas descritas se erigen al presente como los principales condicionantes para el desarrollo sustentable del departamento en el mediano y largo plazo. Desafortunadamente, el municipio no cuenta con recursos económicos y humanos suficientes para afrontar la solución de estos problemas, lo que motivó a las autoridades municipales a impulsar la creación de diferentes espacios participativos orientados a construir consensos entre los diferentes actores del departamento (públicos y privados), a los efectos de sentar las bases para el diseño de estrategias y soluciones colectivas.<sup>34</sup>

### Marco normativo para la planificación y el ordenamiento territorial.

En lo que respecta al marco normativo e institucional para la planificación y el ordenamiento territorial en el Departamento de Lavalle se destaca la elaboración del *Código de Ordenamiento Urbanístico Departamental* en el año 1992 mediante la sanción de la Ordenanza N° 56/92. Un año más tarde, esta ordenanza fue modificada por la Ordenanza N° 03/93, a los efectos de instrumentar la creación del *Departamento de Planeamiento Territorial y Urbano* de la Municipalidad de Lavalle, a cargo de la Dirección de Obras y Servicios Públicos, “cuya función será la de promover, mejorar y fiscalizar el cumplimiento del Código Urbanístico del Departamento de Lavalle”.

Hasta donde hemos podido investigar, el Departamento de Planeamiento Territorial y Urbano nunca fue creado, lo que motivó al HCD a sancionar la Ordenanza N° 210/99 –modificatoria de las Ordenanzas N° 56/92 y 03/93- por la cual se creó el

---

<sup>34</sup> Entre las diferentes medidas participativas fomentadas por la Municipalidad de Lavalle en los últimos años se destaca la sanción de la Ordenanza N° 523/05 por la cual se estableció como metodología de elaboración presupuestaria la denominada “proyección participativa” y la creación del Foro Institucional del Departamento, en el año 2006,

*Departamento de Planeamiento y Catastro Territorial.* De acuerdo a la información contenida en los considerandos de la mencionada ordenanza, se decidió trasladar las competencias en materia de ordenamiento territorial desde la Dirección de Obras y Servicios Públicos a la Oficina de Catastros dependiente de la Dirección de Hacienda, debido a que ésta última por ese entonces ya manejaba y poseía toda la información gráfica, económica, jurídica y concerniente a la planificación urbana y suburbana del departamento, entre ellos:

- Evolución de la traza urbana y suburbana del departamento.
- Construcción de espacios para crecimiento armónico de la población.
- Grado de cobertura y eficiencia del servicio de agua, luz y cloacas y distribución de la infraestructura pública.
- Condiciones para el fraccionamiento de lotes, medidas, superficies, coeficiente de equipamientos y espacios verdes, y la ubicación más conveniente de estos.
- Estadísticas económicas y turísticas del departamento.
- Informes del Censo Único de Puesteros, etc.

Actualmente, y en el marco de lo dispuesto por la Ley N° 8.051 de Ordenamiento Territorial y Usos del Suelo de la Provincia de Mendoza, el Departamento de Planeamiento y Catastro Territorial de la Municipalidad de Lavalle se encuentra realizando una tarea de actualización, mejora y ampliación del Código de Ordenamiento Urbanístico Departamental, a los efectos de que sirva de base para la futura elaboración de un Plan Estratégico Departamental.



### **Departamento de La Paz:**

Responsable entrevistado: Sr. Levi Sosa.

Cargo: Director de Educación y Medio Ambiente de la Municipalidad de La Paz.

Día de la entrevista: 25 de febrero de 2010.

### **Diagnóstico departamental.**

En el marco de un contexto de crisis económica, financiera y social generalizada y de profunda desorganización productiva en el territorio nacional, en el año 2003 el Gobierno de la Provincia de Mendoza (bajo la dirección técnica del Instituto de Desarrollo Rural), elaboró un *Plan de Desarrollo Rural Provincial, Ordenamiento Territorial y Competitividad* con el objetivo principal de mejorar la calidad de vida de la población del ámbito rural de la provincia mediante la generación y ampliación de oportunidades y el incremento de la capacidad social, económica y productiva de su territorio.

A los efectos de alcanzar los objetivos propuestos, el Instituto de Desarrollo Rural definió once (11) estrategias generales orientadas al desarrollo integral del sector rural de la provincia de Mendoza, entre las cuales se destaca la siguiente:

Estrategia N° 11: Establecer la consolidación territorial de la zona rural a través del trabajo coordinado con los municipios con el objeto de establecer una planificación territorial regionalizada.

A través de esta estrategia, el IDR hizo pública su decisión de profundizar los estudios sobre la ordenación territorial y la gestión ambiental de las zonas rurales de la Provincia de Mendoza, lo que resultó particularmente atractivo a las autoridades de la Municipalidad de La Paz, quienes rápidamente se pusieron en contacto con las autoridades del IDR para comenzar a trabajar en la elaboración de un Plan de Ordenamiento Territorial Departamental.

#### Planificación participativa para el ordenamiento territorial:

*“En un contexto provincial y municipal en el que la eficacia de la planificación convencional ha resultado limitada, la planificación participativa irrumpe como una novedad y una necesidad no siempre comprendida desde los estamentos del Estado”.* Con estas palabras se da comienzo al Plan de Ordenamiento Territorial Rural del Departamento de La Paz (POTR), lo que da cuenta de la intencionalidad manifiesta de los responsables de su diseño de convocar a la comunidad departamental a participar de todas las etapas del proceso de planificación.

Desde una concepción de planificación “de arriba-hacia-abajo” (top-down) ejercitada con un sentido de imposición autoritaria, sin un proceso de información que haga llegar las pautas y lineamientos con claridad a la población, se adoptó un enfoque “de abajo-hacia-arriba” (bottom-up), lo que inauguró en el departamento una forma de planificación que no ha sido explorada por muchos gobiernos municipales de la región.

En líneas generales, el proceso de planificación estratégica contó con altos niveles de participación ciudadana. En este sentido, el rol del municipio – tradicionalmente administrativo y de gestión técnica- fue enriquecido con la inserción de los actores sociales, quienes participaron activamente en la identificación de los problemas principales del departamento, en la recolección y análisis de la información, en la elaboración de conclusiones e identificación de posibles soluciones, en el diseño del plan y en la programación de las actividades necesarias para su implementación.

A los efectos de alcanzar la participación operativa de la comunidad del Departamento de La Paz se desarrollaron tres actividades básicas:

- 1- Elaboración de una metodología de trabajo previa y de un cronograma de acciones para llevar adelante el proceso de planificación participativa con los grupos sociales más significativos de la comunidad.
- 2- Presentación de la información proveniente del Diagnóstico Territorial Rural elaborado por el IDR en el año 2007 a la comunidad departamental, a los

efectos de fomentar el análisis detallado de los problemas existentes en la organización del territorio local.

- 3- Selección de métodos de trabajo en Talleres de Participación Comunitaria, sensibles a la problemática de cada área, que garanticen una participación activa de todos los actores sociales, políticos y económicos del departamento.

Durante los meses de junio y julio del año 2007 se llevaron a cabo diez (10) Talleres de Participación Comunitaria. Participaron en estos eventos diversas autoridades y funcionarios municipales y provinciales, representantes de organismos públicos descentralizados, representantes del sector productivo, educativo y político de la comunidad departamental, organismos técnicos y vecinos en general. La organización y coordinación de estos talleres estuvo a cargo de los miembros del Equipo de Trabajo del Plan de Ordenamiento Territorial, pertenecientes a la planta de personal de la Municipalidad de La Paz y del Instituto de Desarrollo Rural de la Provincia de Mendoza (IDR).

Una vez finalizados los Talleres de Participación Comunitaria quedó conformada la Agenda de Desarrollo Municipal, que sirvió a la comunidad departamental y su gobierno para diferentes propósitos:

- Representar de forma concreta la visión de futuro de la población y de los agentes de desarrollo.
- Orientar la planificación comunitaria a través de la definición de áreas prioritarias de acción.
- Identificar acciones y proyectos de importancia estratégica para el desarrollo del municipio.
- Definir prioridades para la elaboración de planes de inversión y orientar las inversiones sociales dentro de un marco consensuado entre los diferentes sectores.
- Sugerir prioridades para la coordinación entre los organismos de gobierno y el sector privado.

Sobre la base de los lineamientos propuestos por la comunidad departamental (contenidos en la Agenda de Desarrollo Municipal), se elaboró un *Banco de Proyectos Territoriales* y un *Plan de Ordenamiento Territorial Rural para el Departamento La Paz*, instrumentos de gestión que facilitaron el desarrollo de una acción territorial ordenada y eficiente, tanto en el corto como en el mediano y largo plazo.

#### Estructura del Plan de Ordenamiento Territorial Rural (2007-2017)

Una vez concluida la etapa de diagnóstico de la situación departamental, en el año 2007, se dividió al territorio del Departamento de La Paz en seis grandes zonas:

- a) La Menta y Las Chacritas, b) Villa Antigua, c) Villa Nueva, d) Desaguadero, e) Secano Norte y, f) Secano Sur.

En cada una de éstas zonas las autoridades municipales, en conjunto con sus pares del Instituto de Desarrollo Rural, organizaron Talleres de Participación Comunitaria, a los efectos de identificar las principales problemáticas que afectan a sus habitantes. Posteriormente, el Equipo de Trabajo del Plan de Ordenamiento Territorial Rural del Departamento de La Paz diseñó un conjunto de políticas públicas a ser implementadas de manera particularizada en cada una de ellas, a saber:

- 1- *Zona de La Menta y Las Chacritas*: Políticas de recuperación del Territorio.

- 2- *Zona de Villa Antigua*: Políticas de rescate histórico y revalorización del territorio.
- 3- *Zona de Villa Nueva*: Políticas de desarrollo urbano y prestación de servicios de calidad.
- 4- *Zona de Desaguadero*: Políticas de desarrollo de servicios al transporte y promoción del turismo rural.
- 5- *Zona de Secano Norte*: Políticas de recuperación y desarrollo de ganadería menor.
- 6- *Zona de Secano Sur*: Políticas de recuperación y desarrollo de actividad ganadera.

Adicionalmente, para cada una de estas zonas se definió un Programa de Acción Territorial (PROACT I, II, III, IV, V y VI), con sus respectivos subprogramas, objetivos generales y específicos y alternativas de acción, y un Programa de Acción Territorial para el Fortalecimiento de la Acción Municipal (PROACT VII) con los siguientes objetivos específicos:

- a- Generar capacidades técnicas para una intervención territorial eficiente.
- b- Lograr el funcionamiento articulado de las diferentes direcciones municipales.
- c- Generar información territorial para la toma de decisiones.
- d- Generar un ámbito de planificación que integre la participación de la comunidad local.

Con estos Programas de Acción Territorial, el Equipo de Trabajo del Plan de Ordenamiento Territorial del Departamento de La Paz pretende superar los problemas puestos de manifiesto en el Diagnóstico Departamental elaborado por el IDR en el año 2007. En este sentido, cada uno de los PROACTs poseen características propias que interactúan con los deseos y necesidades de la población, por lo que van cambiando a medida que se va modificando el escenario departamental. En consecuencia, los PROACTs no deben ser concebidos como marcos estrechos o limitantes de la realidad que se desea transformar, sino como guías metodológicas generales tendientes a adaptar el proceso de construcción del escenario deseado al curso de la realidad territorial de cada momento.

Con cada PROACT se inició un proceso de construcción territorial flexible, gradual y con capacidad de adaptación, que resume un esfuerzo especialmente medido y estudiado de Reflexión-Acción guiado por el sentido común.

#### Actualidad del POTR del Departamento de La Paz:

El proceso de elaboración del Plan de Ordenamiento Territorial Rural del Departamento de La Paz (POTR) fue exitoso en numerosos aspectos. En este sentido, se observó un alto nivel de participación ciudadana en todas las etapas del proceso, no se detectaron resistencias internas o externas al proyecto (tanto explícitas como implícitas) y se logró generar una plataforma para el ordenamiento territorial del departamento para el mediano y largo plazo departamental, que hasta el momento ha permitido implementar diversos programas y acciones institucionales de manera consensuada entre el sector público y privado local.

En una segunda etapa, se espera que el Honorable Concejo Deliberante (HCD) departamental convierta al Plan en Ordenanza, a los efectos de que sea obligatoria su implementación y de que genere efectos reales sobre el uso del suelo y la zonificación del departamento. Lamentablemente, según lo expresado por diferentes funcionarios locales, se observa una falta de comprensión por parte de algunos integrantes del

HCD respecto del Plan de Ordenamiento Territorial Rural como herramienta de cambio de la situación departamental y no solo de diagnóstico. Esto se debe, en buena medida, a la ausencia de una política oficial de difusión y promoción de los resultados alcanzados en el marco del proceso de planificación estratégica departamental, lo que hubiera colaborado en la puesta en valor del POTR como herramienta de gestión y motor del progreso local.

En adición a lo anterior, las autoridades municipales no han vuelto a convocar reuniones con la comunidad para profundizar los temas trabajados en los Talleres de Participación Comunitaria ni se han establecido mecanismos formales o informales de implementación, seguimiento y evaluación del Plan de Ordenamiento Territorial Rural, lo que permite inferir que el mismo corre serios riesgos de quedar postergado ante un eventual recambio de autoridades municipales en el año 2011.

### **Departamento de San Carlos:**



Responsable entrevistado: Lic. Lucila Portela.

Cargo: Asesora de la Intendencia de la Municipalidad de San Carlos.

Día de la entrevista: 10 de marzo de 2010.

### **Diagnóstico departamental:**

El municipio de San Carlos nunca contó con un Plan Estratégico Departamental. No obstante lo anterior, en reiteradas oportunidades las autoridades municipales elaboraron valiosos diagnósticos, normas de zonificación y códigos de urbanismo orientados a la regulación de la construcción de viviendas y emplazamiento

de industrias, emprendimientos productivos y comercios en el radio urbano y rural del departamento.

Estas iniciativas, sin embargo, no denotan un esfuerzo por vincular al sector público y privado de San Carlos en un proceso cooperativo, interactivo y participativo tendiente a consensuar una visión estratégica para el futuro del departamento que persiga la optimización de la calidad de vida y el bienestar de su comunidad sino, simplemente, el esfuerzo de la administración pública local por orientar el crecimiento departamental en el corto y mediano plazo en función de objetivos y proyectos de carácter coyuntural.

Esta situación parece haber empezado a cambiar a mediados de la década pasada, cuando la comunidad departamental comenzó a discutir la necesidad de dictar una ordenanza en materia de protección del ambiente que expresara la clara voluntad del pueblo de San Carlos respecto a la no explotación de la actividad minera contaminante en el territorio departamental, y que promoviera la preservación y la conservación de los recursos naturales, la salud y la calidad de vida de la población.

Actualmente, la Ordenanza N° 1123/06 parece haber trascendido su objetivo primigenio, funcionando en la práctica como una norma de zonificación sumamente eficiente, en tanto y en cuanto por su intermedio se instrumenta la ejecución de una planificación orientada al desarrollo integral y armónico de su territorio conforme a directivas ambientales y estrategias sustentables de desarrollo, criterio que fue seguido por los Departamentos de Tunuyán y Tupungato a través del dictado de las ordenanzas N° 1940/06 y 001/07, respectivamente, que comparten su fundamentación y adaptan su parte resolutive. A continuación se reproducen los aspectos más importantes de la ordenanza en cuestión, a los efectos de dimensionar su ámbito de aplicación e impacto sobre la realidad departamental.

#### Ordenanza N° 1123/06:

En el año 2006 el Concejo Deliberante de San Carlos sancionó la Ordenanza N° 1123/06 por la cual se declaró al municipio “ambientalmente sano y libre de la minería metalífera”. En su artículo 2º, la ordenanza prohíbe “el empleo de tecnologías, técnicas mineras o cualquier método de lixiviación o flotación con cianuro y/u otras sustancias químicas o cualquiera otras técnicas mineras que liberen en el ambiente y dejen disponibles en el mismo sustancias de cualquier índole que por si mismas o en combinación con otras pudieren resultar tóxicas y/o nocivas a la salud humana, al conjunto de los recursos naturales, agua, suelo, flora, fauna, gea, paisajes, fuentes de energía convencional y no convencional, y atmósfera en función de los valores del ambiente, como así también la minería radioactiva y sus derivados”.

El artículo 3º, por su parte, prohíbe el uso del bien común y recurso natural agua en todo tipo de actividad minera tendiente a la explotación metalífera a cielo abierto que en su metodología extractiva incluya la lixiviación con químicos, poniendo en riesgo la disponibilidad hídrica en cantidad y calidad para uso poblacional, agrícola, ganadero y turístico en el departamento y zonas de influencia de las cuencas que nacen en el territorio andino. Adicionalmente, resalta la importancia del artículo 5º por el cual se establece una zonificación departamental conforme al mapa minero elaborado. Según se establece en el artículo 5º, la región conocida como Valle de Uco (que comprende a los departamentos de San Carlos, Tupungato y Tunuyán) se divide en 5 zonas:

- Zona de Protección: En esta zona no se permitirá ningún tipo de actividad extractiva, las demás actividades económicas (turismo, ganadería, producción de aguas minerales, etc.) deberán realizarse dentro del marco regulatorio de las Leyes N° 6045 y 5961.

- Zona Minera 1: En esta zona se podrán desarrollar actividades mineras para extracción de minerales y rocas de aplicación comprendidas dentro del Código Minero como minerales de categorías A, B y C, a excepción de las sustancias tóxicas y/o radiactivas.
- Zona Minera 2: En esta zona se permitirá sólo la extracción de rocas de aplicación y áridos para la construcción.
- Zona Petrolera: En esta zona se permitirá sólo la actividad petrolera y la extracción de rocas de aplicación y áridos para la construcción. Zona Cultivada o Bajo Riego: En ella se desarrollan las actividades agrícolas y demás relacionadas (industria, comercio, turismo, servicios). Las actividades extractivas permitidas sólo serán petrolera y extracción de áridos, debiendo desarrollarse de manera tal que las explotaciones no impacten a las actividades agrícolas y pecuarias contiguas.

Finalmente, el artículo 6º de la Ordenanza N° 1123/06 solicita al Sr. Gobernador de la Provincia de Mendoza, Ing. Julio C. Cobos, que inicie el proceso de ordenamiento ambiental del territorio provincial, disponiendo la aplicación directa e inmediata de los contenidos de esta ordenanza, sus anexos y mapas como parte integrante de dicho proceso.

#### Actualidad del proceso de ordenamiento territorial departamental:

A partir de la reciente sanción de la ley N° 8.051 de Ordenamiento Territorial y Usos del Suelo, la Municipalidad de San Carlos conformó un equipo de trabajo interdisciplinario (integrado por los responsables municipales de las áreas de Turismo, Obras Públicas, Catastro y Medio Ambiente) con el fin de comenzar a trabajar en la elaboración de un nuevo Plan de Ordenamiento Territorial que contemple y compatibilice los aportes anteriores en la materia, entre ellos la Ordenanza N° 1123/06, insumo básico para el mismo.

En este sentido, el pasado 20 de octubre de 2009 el H. Concejo Deliberante de San Carlos sancionó la Ordenanza N° 1266/09, por la cual se estableció que la Ordenanza N° 1123/06, incluidos sus anexos, debe ser utilizada como insumo básico obligatorio para la elaboración del Plan de Ordenamiento Territorial Municipal, el Plan de Ordenamiento Territorial Provincial y el Plan Estratégico de Desarrollo de Mendoza.

En virtud de lo dispuesto por el artículo 6º la Ordenanza N° 1266/09, el Concejo Deliberante de San Carlos elevó el contenido de la Ordenanza 1123, de prohibición de la minería metalífera, a la Secretaria de Ambiente de la Provincia de Mendoza, órgano de aplicación de la Ley N° 8.051 de Ordenamiento Territorial y Usos del Suelo, para su consideración en cualquier avance en la elaboración del Plan de Ordenamiento Territorial, del Plan Estratégico de Desarrollo de la Provincia de Mendoza o de la reglamentación de la mencionada ley.

Adicionalmente, la mencionada ordenanza fue elevada al Instituto Argentino de Nivología, Glaciología y Ciencias Ambientales (IANIGLA), al Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET Regional Mendoza), a las Universidades Nacionales radicadas en la provincia y a todo otro organismo técnico que la Ley de Ordenamiento Territorial declare o habilite como órgano de consulta para su aplicación, reglamentación, elaboración de dictámenes sectoriales y/o auditorías referidas a la ley. Por último, se decidió elevar el texto de la Ordenanza N° 1123 a los Departamentos Ejecutivos y Concejos Deliberantes de los municipios con quienes el Departamento de San Carlos comparte cuencas hídricas, para conocimiento de la voluntad del departamento de proteger las zonas de glaciares y ambiente periglacial que dan origen a la cuencas hidrográficas y de la necesidad de

trabajar en forma mancomunada en bien de la protección del recurso hídrico compartido.

## **Departamento de Tupungato:**

Responsable entrevistado: Sr. Dicran Baronian.

Cargo: Secretario de Gobierno de la Municipalidad de Tupungato.

Día de la entrevista: 25 de septiembre de 2009.

### **Diagnóstico departamental:**

Sobre la base de la información recabada a partir de las entrevistas efectuadas a informantes de la Municipalidad de Tupungato podemos concluir que el municipio no cuenta con un Plan de Desarrollo Estratégico formalmente diseñado. Adicionalmente, no se detectaron antecedentes de planificación estratégica elaborados por anteriores gestiones municipales y/o por organismos públicos o privados de la provincia o la nación, lo que permite inferir que la actividad de planificación en el municipio recae usualmente sobre la figura del intendente departamental y su gabinete de gobierno, quienes periódicamente se reúnen a diseñar planes y programas y a priorizar líneas de acción específicas sobre diversas áreas y problemáticas sensibles para la gestión municipal tomando como insumo básico para este proceso el presupuesto anual de gastos y recursos del departamento.

Como mencionamos al inicio del presente trabajo, este modelo de planificación no reviste el carácter de “estratégico”, entre otras razones, porque no incorpora los conceptos de Visión y Misión como razón de ser del gobierno local, porque el proceso de planificación no se sustenta en la elaboración de diagnósticos situacionales y/o análisis tipo FODA (fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas) y porque no involucra la participación de la mayoría de los actores políticos, sociales y económicos departamento (específicamente del sector empresario, organizaciones de la sociedad civil, comunidad educativa y partidos políticos sin representación en el Concejo Deliberante)

Ahora bien, a pesar del escenario descrito, desde hace algunos años se evidencia en la Municipalidad de Tupungato una clara tendencia hacia la aplicación de lógicas de planificación estratégica en la gestión gubernamental, específicamente a partir del diseño e implementación de programas y proyectos con un alto contenido participativo de la comunidad y con miras a superar el cortoplacismo propio de las gestiones municipales.

Adicionalmente, se percibe un interés creciente por parte de las autoridades municipales y de la comunidad en su conjunto por pensar al departamento de Tupungato en términos de región, esto es, de forma asociada e interconectada con los municipios vecinos de Tunuyán y San Carlos, a quienes se pretende involucrar en el proceso de desarrollo local del Valle de Uco. Desde el gobierno municipal se percibe que la cooperación y el asociativismo intermunicipal no solo pueden servir para promover la integración del territorio sino para facilitar el acceso a tecnología, técnicas y equipamiento costoso que de manera individual los municipios no podrían financiar y para potenciar la fuerza negociadora del conjunto en materia de demandas o problemas comunes ante terceros, sean éstos el gobierno provincial, nacional o el sector privado.

A continuación se detallan algunos ejemplos de políticas y estrategias desarrolladas en conjunto por los mencionados municipios para la región del Valle de Uco:

- 1- Elaboración del Plan de Desarrollo Turístico del Valle de Uco: En el marco del VI Congreso Provincial de Turismo (realizado recientemente en la localidad de Uspallata), a fines del año pasado se realizaron reuniones preparatorias entre los municipios de Tupungato, San Carlos y Tunuyán con el fin de comenzar a delinear las principales políticas estratégica en materia turística para el Valle de Uco. De estas reuniones surgió un Plan de Desarrollo Turístico para el Valle de Uco, el cual es utilizado como insumo para la reelaboración del Plan Estratégico Provincial de Turismo.
- 2- Conformación del COINCE: Integrado por los municipios de San Carlos, Tupungato y Tunuyán, el *Consortio Público de Gestión Intermunicipal de Tratamiento de Residuos Sólidos Urbanos de la Zona Centro* se creó en el año 2005, inaugurando una planta de tratamiento y disposición final de residuos en la localidad de Capiz (Departamento de San Carlos).  
Con una sólida estructura administrativa-institucional fundada en la férrea voluntad política de los tres intendentes municipales del Valle de Uco de comenzar a transitar el camino de la planificación estratégica de forma conjunta, el equipo técnico del COINCE definió una Misión, Visión, objetivos generales y específicos para el consorcio intermunicipal recién creado, a saber:

Misión:

- “Ser un instrumento de la gestión integral de los residuos sólidos urbanos, que mejore la calidad de vida de los habitantes del Valle en el marco de la protección del medio ambiente y del desarrollo sustentable”

Visión:

- “Tenemos como visión brindar a la comunidad del Valle una solución integral para la gestión de sus residuos, articulando los distintos actores involucrados, dando cumplimiento a la normativa existente en busca de mejorar el saneamiento ambiental y la protección de los recursos naturales, dentro de un proceso de mejora continua”.

Objetivo general:

- Mitigar el impacto de los residuos sólidos sobre el ambiente.
- Minimizar la afectación de los recursos agua, suelo y aire, mejorando la calidad de vida de sus habitantes.

Objetivos específicos:

- Optimizar los recursos para lograr una economía de escala.
- Articular a los municipios para lograr un “sistema integrado e integral de gestión de residuos sólidos urbanos” en todas las etapas de generación, recolección, transporte, tratamiento y disposición final.
- Ejercer el poder de policía en materia de residuos.
- Saneamiento y erradicación de los basurales a cielo abierto.
- Articular sectores para promover el reciclaje.
- Iniciar a la población en la problemática ambiental comprometiéndola en una diferenciación en origen.
- Transformar los residuos en materia prima de otros procesos.

- Disminución de los volúmenes de residuos a disponer y por lo tanto disminución de costos de disposición final.
- Optimización de la recolección y transporte. Propuesta de gestión flexible y adaptable a nuevos escenarios.

3- Ordenanza N° 001/07: A partir de la sanción de esta ordenanza, se declaró al municipio de Tupungato “ambientalmente sano y libre de la minería metalífera”, prohibiéndose en su territorio el empleo de tecnologías, técnicas mineras o cualquier método de lixiviación o flotación con cianuro y/u otras sustancias químicas o cualquiera otras técnicas mineras que liberen en el ambiente y dejen disponibles en el mismo sustancias de cualquier índole que por si mismas o en combinación con otras pudieren resultar tóxicas y/o nocivas a la salud humana, al conjunto de los recursos naturales, agua, suelo, flora, fauna, gea, paisajes, fuentes de energía convencional y no convencional, y atmósfera en función de los valores del ambiente, como así también la minería radioactiva y sus derivados.

Asimismo, por intermedio de esta norma se estableció una zonificación departamental conforme al mapa minero elaborado y aprobado por los tres municipios que conforman el Valle de Uco.



## Departamento de Tunuyán:

Responsable entrevistado: Arq. Ricardo Gastón Barcenilla.

Cargo: Director de Obras Públicas y Privadas de la Municipalidad de Tunuyán.

Día de la entrevista: 10 de marzo de 2010.

### Diagnóstico Departamental:

De acuerdo con la información recabada, no se pudo identificar la existencia de un Plan de Desarrollo Estratégico vigente o elaborado por anteriores gestiones municipales en el Departamento de Tunuyán. En términos generales, los informantes entrevistados coincidieron en señalar al Código de Planeamiento de Usos del Suelo y al proceso de certificación de normas de calidad ISO 9001 como los principales instrumentos de planificación utilizados en la gestión municipal, luego del Presupuesto General Anual de Gastos y Recursos del Departamento.

### Código de Planeamiento de Usos del Suelo del Departamento:

En el año 2004 se sancionó la Ordenanza N° 1669/04, por la cual se instrumentó el Código de Planeamiento de Usos del Suelo del Departamento. El Código establece cuatro áreas de planeamiento, las cuales sirven de referencia ordenadora de todas las medidas que en la materia se establezcan en el departamento, a saber: Área urbana, Área de expansión Urbana, Área Rural y Área de Protección, Reserva, Preservación y Recuperación.

Las áreas *Urbana* y de *Expansión Urbana* refieren a los asentamientos poblacionales continuos y discontinuos que conforman partes integrantes de una unidad territorial y en donde existan o tengan posibilidad de existir infraestructura, servicios públicos y equipamiento social para usos vinculados con la residencia, las actividades terciarias y de producción compatibles. El área *Rural*, por su parte, refiere a áreas irrigadas y no irrigables, así como también a emplazamientos de usos relacionados con la producción agropecuaria intensiva o extensiva, forestal, minera, turística, etc. Finalmente, el área de *Protección, Reserva, Preservación y Recuperación* refiere a zonas que, por razones de interés público, evolución, requerimientos socioeconómicos y/o ambientales, ameritan que el municipio imponga a sus ocupantes determinados cuidados al uso o usos de interés público.

A los efectos de elaborar la clasificación de las áreas departamentales mencionadas, las autoridades municipales realizaron una cuidadosa evaluación de las disponibilidades de tierra para el desarrollo de los distintos usos posibles del suelo y una ajustada estimación de la demanda que la previsible evolución de dichos usos producirá en el futuro. Este diagnóstico permitió al municipio realizar una estimación de la situación existente en todos los distritos del departamento en materia de densidad poblacional, ocupación del suelo, retiros, disponibilidad de servicios públicos, infraestructura, equipamiento comunitario, funcionalidad de la red vial terrestre, localización de los espacios verdes, libres públicos y reservas fiscales, etc., a partir de la cual se elaboró un plano de zonificación del radio urbano y rural del departamento y diferentes propuestas de ordenamiento y uso del suelo departamental.

Adicionalmente, la elaboración del Código de Planeamiento de Usos del Suelo permitió a las autoridades municipales establecer requisitos para el fraccionamiento

de parcelas en áreas no irrigables, identificar los terrenos departamentales sujetos a expropiación y determinar la futura ubicación de la Terminal de Ómnibus Departamental, entre otros temas de interés local sobre los cuales el municipio debía pronunciarse.

#### Sistema de Gestión de Calidad ISO 9001:

A fines del año 2008, el municipio de Tunuyán recibió la certificación de calidad de normas ISO 9001-2000, otorgada por la Organización Internacional de Estandarización. Con esta normativa, la comuna del Valle de Uco se convirtió en uno de los pocos municipios de la provincia que logra certificar la calidad de su gestión. La ISO 9001 es una norma internacional que se aplica a los sistemas de gestión de calidad y que se centra en todos los elementos de administración de calidad con los que una institución de carácter público o privado debe contar para tener un sistema efectivo que le permita administrar y mejorar la calidad de sus productos o servicios. Para el caso de Tunuyán, su municipalidad trabajó durante varios meses en la implementación de normativas y propuestas tendientes a reorganizar y modificar el concepto de manejo administrativo, con el objeto de refuncionalizar y mejorar todas las áreas de la gestión municipal.

Esta certificación resulta más que importante para Tunuyán, ya que es uno de los pocos municipios de la provincia que posee más del 50% de sus áreas con un proceso de trabajo finalizado correctamente y sin errores. Cada área que ha certificado sus resultados ha pasado un extenso y arduo trabajo para modificar los pasos en cuanto al ordenamiento y mejoramiento administrativo. La filosofía del municipio de Tunuyán se fundamenta en los siguientes valores:

- Gobierno democrático: creer en la libertad del hombre y en su capacidad de decidir de qué forma vivir; creer en las libertades sustantivas, aquellas que hacen al crecimiento integral del ser humano, que le permita una selección de vida a conciencia.
- Fuerte progresismo: dar batalla en pos de terminar con las desigualdades injustas; la búsqueda continua de la equidad; y la promoción de un estado fuerte que garantice a la sociedad el acceso a las prestaciones básicas, y que sea un motor de la redistribución de la riqueza. Crear un estado regulador, promotor e igualador que genere un desarrollo uniforme y para todos.
- Profundo humanismo: fundamentar el trabajo en la promoción del desarrollo humano, orientado a la integración del ser humano en una sociedad más justa, equitativa y solidaria.
- Participación y compromiso: generar políticas de inclusión activas que permitan orientar el trabajo del municipio al cumplimiento y satisfacción de los requisitos del ciudadano, y el crecimiento de nuestro personal a través de la capacitación continua.
- Mejora continua: trabajar en la superación permanente de nuestros procesos garantizando la comunicación interna y el trabajo en equipo, de manera de mejorar continuamente la eficacia del Sistema de Gestión de Calidad implementado.
- Una obra para todos: Trabajar siguiendo una planificación que respete los criterios de equidad territorial y rentabilidad social.

Este último valor/objetivo guarda una estrecha relación con los lineamientos establecidos en el Código de Planeamiento de Usos del Suelo del Departamento (elaborado a partir de la sanción de la Ordenanza N° 1669/04). Adicionalmente, el

mismo dio origen a la construcción de la *Visión y Misión* de la Municipalidad de Tunuyán, iniciativa que denota el esfuerzo de las autoridades municipales por emprender un proceso de planificación estratégica orientado al desarrollo sustentable del departamento en el largo plazo:

Visión: Tunuyán, un municipio que se anima a adelantarse a los tiempos para hacerse grande y para hacer grandes a sus ciudadanos.

Misión: Trabajar sobre una planificación basada en la equidad territorial y la rentabilidad social, y conducir un desarrollo profundo desde lo cultural.

#### Consideraciones finales:

A los efectos de asegurar la eficacia del sistema de gestión de calidad departamental el intendente municipal, Dr. Eduardo Giner, se comprometió a comunicar a sus agentes internos, proveedores y ciudadanos esta política de calidad, garantizando su comprensión, cumplimiento y revisión periódica. En términos generales, sin embargo, se observa que la mayor parte de los empleados municipales, desconoce o posee un conocimiento muy limitado acerca de la utilidad del proceso de certificación de normas ISO 9001 realizado en el departamento, lo que provoca resistencias pasivas, abandono y limitada cooperación de la comunidad departamental con el gobierno municipal.

En cuanto a la aplicación del Código de Planeamiento de Usos del Suelo, se destaca la sanción de la Ordenanza N° 1940/06 por la cual se declaró a Tunuyán como “municipio no tóxico y ambientalmente sustentable”. Esta ordenanza fue sancionada con el objetivo de prohibir la actividad minera metalífera en la región, para lo cual se elaboró un mapa minero que dividió al territorio departamental en diversas zonas, lo que dio comienzo a un nuevo proceso de ordenamiento territorial en el municipio de Tunuyán.

A los efectos de potenciar este nuevo proceso de planificación territorial, resultaría importante que el municipio contara con una Oficina de Planificación Urbana y Rural y con un equipo técnico específicamente asignado a las tareas ordenamiento y zonificación departamental, el cual debería funcionar de manera coordinada con las autoridades de los municipios de Tupungato y San Carlos.



### **Departamento de General Alvear:**

Responsable entrevistado: Sr. Oscar Barroso.

Cargo: Secretario de Gobierno de la Municipalidad de General Alvear.

Día de la entrevista: 18 de noviembre de 2009.

#### Diagnóstico departamental:

En el año 2000 la Municipalidad de General Alvear inició una labor de fortalecimiento social a través de la construcción de una estructura institucional cuyo objetivo principal consistió en colaborar de forma protagónica con el desarrollo departamental. Para esto se conformó el “Foro para el Desarrollo del Departamento de General Alvear” que se propuso como finalidad consensuar un plan de crecimiento integral, mediante la cooperación de todos los sectores sociales involucrados tendiente a la elaboración y ejecución de un Plan Estratégico Departamental.

En términos generales, este proceso fue liderado por la Municipalidad de General Alvear, por el IDR y por la Cámara de Comercio, Industria, Agricultura y Ganadería de General Alvear. Adicionalmente, se contó con una alta participación de la sociedad civil alvearense, la que colaboró en la convocatoria a todas las entidades civiles, públicas y empresarias del departamento para participar de las reuniones.

A los efectos de dimensionar los alcances de este importante proceso de desarrollo local, se considera necesario realizar una breve descripción de la secuencia de acciones que desencadenaron la elaboración de un Plan Estratégico. La descripción secuencial de las acciones realizadas por el Foro supone la necesidad de los actores participantes de avanzar mediante la consecución de objetivos y logros parciales, sumando resultados provisorios hacia el fin propuesto. Es por esto que se realiza la descripción del proceso señalando las actividades que, dada su importancia estratégica, constituyeron momentos nucleares en el proceso

Desde el inicio del proceso el “Foro para el Desarrollo Departamental” buscó incentivar la participación comunitaria a los efectos de alcanzar altos niveles de motivación y compromiso con el proceso de desarrollo departamental. Con este fin, se organizaron diversos Talleres Participativos, en donde los principales referentes de los sectores productivos y de servicios del departamento se dividieron en grupos, de acuerdo a sus intereses y pertenencias sectoriales. La intención de esta división fue favorecer un ámbito de discusión relativamente homogéneo, en donde todas las personas tuvieran la oportunidad de expresar su opinión en torno a problemáticas comunes y específicas.

Una vez afianzada la participación de un número importante de actores locales se conformaron Comisiones Sectoriales y se designaron coordinadores sectoriales, quienes explicaron a los participantes de las comisiones el procedimiento para la elaboración de una matriz FODA, haciendo hincapié en el significado e importancia de cada uno de los elementos que la componen.

A partir de la aplicación de la metodología FODA, cada comisión elaboró una matriz de su sector identificando, por un lado, aquellos recursos tanto internos como externos que podrían ser utilizados para el logro de los objetivos propuestos y, por el otro, los factores clave que podrían poner en riesgo la consecución de los mismos. Por otra parte, se incorporó una visión e interpretación local en el análisis de datos secundarios, integrando en un análisis común las visiones de los diferentes participantes de las actividades económicas y de los sectores transversales del departamento.

Sobre la base de los diagnósticos realizados por cada una de las comisiones se determinaron objetivos estratégicos sectoriales y se definieron líneas de acción prioritarias y proyectos sectoriales de intervención orientados al mediano y largo plazo. Este trabajo fue dado a conocer a la comunidad, a los efectos de incorporar la visión de los referentes comunitarios y empresarios de la región en el análisis y definición de proyectos estratégicos. Como resultado de este proceso, se logró definir un escenario al cual se pretende arribar en un lapso de 10 años, el cual puede ser sintetizado en las siguientes definiciones generales:

### **“¿Qué Alvear pretendemos dentro de 10 años?”**

“Un Departamento con habitantes orgullosos de ser alvearenses, con un desarrollo económico sustentable, que posibilite la igualdad de oportunidades para todos sus habitantes, evitando la exclusión social, basado principalmente en actividades agropecuarias, con alto agregado de valor a través de la industrialización de sus productos y de servicios, con un fuerte impulso al sector turismo, tanto rural como ecológico y de aventura. Con un entramado social bien desarrollado en todo el territorio, un nivel de excelencia en los distintos ámbitos educativos y con una nutrida agenda cultural que, entre otras cosas, promueva nuestras tradiciones”.

#### **Actualidad del Plan Estratégico Departamental.**

En la primera etapa del proceso de Planificación Estratégica departamental se evidenció una alta participación de instituciones públicas y privadas dedicadas al desarrollo y fortalecimiento del sector rural del Departamento de General Alvear, quienes lideraron el proceso de planificación estratégica local focalizando el proceso de desarrollo en este sector económico-productivo en particular. En términos generales, sin embargo, esta focalización del Plan Estratégico llevó a que determinados sectores sociales y económicos del departamento paulatinamente comenzaran a alejarse del proceso de desarrollo por considerarlo “excesivamente focalizado al desarrollo agrario-ganadero”.

Llegado el recambio de autoridades municipales en el año 2003, el Intendente electo, Ing. Juan Carlos de Paolo, se manifestó a favor del desarrollo de un Plan Estratégico que no se agote en la definición de estrategias orientadas al desarrollo rural sino que contemple un marco de acción aplicable a diversos sectores y escenarios. Entre las principales medidas tomadas por el gobierno municipal conducentes a este objetivo se encuentra la creación de la Secretaría de Desarrollo Económico Municipal, iniciativa contemplada en el Plan Estratégico elaborado en el año 2001 por el Foro para el Desarrollo del Departamento de General Alvear.

Actualmente, en el marco de la ley Nº 8.051 de Ordenamiento Territorial y Usos del Suelo de Mendoza, un equipo técnico de la Municipalidad de General Alvear se encuentra trabajando en la revisión del Plan Estratégico Departamental, a los efectos de actualizar sus principales objetivos y estrategias de intervención con miras al año 2020.

En este sentido, promediando el mes de mayo del año 2008 la Municipalidad celebró un Convenio Específico<sup>35</sup> y cuatro Protocolos Adicionales con la Universidad Nacional de Cuyo (UNCuyo) orientados a:

- a- Concretar y/o fortalecer instancias de participación social y de optimización de la capacidad institucional del municipio, tanto en su organización interna como en su relación con la sociedad.
- b- Mejorar el perfil socioproductivo del departamento.
- c- Establecer necesidades en relación con el desarrollo humano territorial y referidas a los proyectos que se planeen o estén en el departamento. (Ver Anexo N° XX)

El Protocolo Adicional N° 1 del mencionado convenio especifica la necesidad de desarrollar en el ámbito de la Municipalidad de General Alvear un Seminario Taller Institucional con los siguientes objetivos:

- i. Identificación de potencialidades del municipio para impulsar procesos de desarrollo local.
- ii. Reconocimiento de los alcances del desarrollo local identificando sus principales ejes y perspectivas.
- iii. Presentación de alternativas para la concreción de una propuesta conjunta de trabajo para el desarrollo local entre la Universidad y la Municipalidad.
- iv. Revisión de los puntos centrales del Plan Estratégico previo para determinar su vigencia: identificación de las prioridades de atención económica. Social y otros aspectos relevantes.

En el marco de este convenio suscripto con la Universidad Nacional de Cuyo, la Secretaría de Desarrollo Económico de la Municipalidad de General Alvear se encuentra realizando un relevamiento de las organizaciones de la sociedad civil radicadas en la capital departamental y los Distritos de Bowen, Carmensa y Alvear Oeste.

---

<sup>35</sup> El acuerdo forma parte de los programas de inclusión social que ejecuta la Universidad y se inscribe en la estrategia universitaria de Territorialización y Vinculación. Es el cuarto de ese tipo que se concreta. Los anteriores su suscribieron con las Municipalidades de Lavalle, Santa Rosa y San Martín, y está previsto hacer los propio con las de La Paz, Rivadavia, Junín, Tupungato, Tunuyán, San Carlos, San Rafael y Malargüe.



## **1- Departamento de San Rafael:**

Responsable entrevistado: Lic. Mario Gallart.

Cargo: Director de Promoción Económica de la Municipalidad de San Rafael.

Día de la entrevista: 23 de noviembre de 2009.

### Diagnóstico departamental:

A mediados del año 2000 la Municipalidad de San Rafael inició el proceso de elaboración de un Plan de Desarrollo Estratégico Departamental de carácter integral con miras al año 2010. Para ello, las autoridades municipales solicitaron ayuda a la fundación alemana Friedrich Ebert, la cual asesoró al Intendente de San Rafael, Lic. Ernesto Sanz en la elaboración del diagnóstico de los problemas y potencialidades del departamento. La elaboración del Plan Estratégico Departamental fue coordinada por una Comisión de Planeamiento integrada por representantes de las siguientes instituciones:

- a- Municipalidad de San Rafael.
- b- Honorable Concejo Deliberante de San Rafael.
- c- Facultad de Ciencias Aplicadas a la Industria (UNCuyo).
- d- Universidad Tecnológica Nacional – Facultad de San Rafael.
- e- Colegio de Arquitectos Regional Sur.
- f- Colegio de Agrimensura Delegación San Rafael.
- g- Centro de Ingenieros del Sur Mendocino.
- h- Cámara de Comercio, Industria y Agropecuaria de San Rafael.
- i- Asociación Conciencia.

### Etapas del Plan Estratégico de San Rafael.

A los efectos analíticos, pueden identificarse tres etapas en el proceso de planificación estratégica desarrollado en San Rafael:

#### Fase 1: Etapa Preparatoria. (Duración: junio y julio de 2000.)

Actividades:

- a- Sensibilización de los actores sociales.
- b- Determinación de las áreas de trabajo.
- c- Planificación de las actividades a desarrollar.
- d- Construcción de la Visión.

#### Fase 2: Diagnóstico situacional. (Duración: agosto de 2000 a mayo de 2001)

Actividades:

- a- Talleres participativos y reuniones de trabajo para analizar con los actores sociales la situación departamental en relación a sus problemáticas actuales y sus posibilidades futuras.
- b- Presentación de la publicación del diagnóstico situacional

Fase 3: Elaboración del Plan Estratégico Departamental: (Duración: mayo de 2001 a mayo de 2002)

Actividades:

- a- Reuniones de trabajo y talleres de articulación para determinar con los actores sociales objetivos estratégicos, líneas de acción y proyectos.
- b- Presentación de la publicación del Documento Base del Plan Estratégico Departamental.

Fase 4: Implementación de proyectos. (Duración: mayo de 2002)

Actividades:

- a - Determinar los responsables de los proyectos.
- b - Promover las condiciones de viabilidad de los proyectos.

Estrategia de desarrollo definida en el Plan Estratégico:

El Plan de Desarrollo Estratégico de San Rafael contempla la definición de 10 objetivos generales. Para cada objetivo establecido la Comisión de Planeamiento fijó un número determinado de “Líneas de acción” con sus correspondientes “Proyectos sugeridos” . A continuación se resumen los objetivos estratégicos y líneas de acción definidas:

Objetivo N° 1: “Desarrollar plenamente el departamento para mejorar la calidad de vida de sus habitantes”.

Líneas de acción:

- 1- Racionalizar, extender, completar y mantener los sistemas de infraestructura y de servicio en todo el departamento.
- 2- Revalorar, proteger y preservar el patrimonio artístico, histórico y arquitectónico del departamento.
- 3- Atender la problemática de los asentamientos urbano-marginales.
- 4- Planificar la consolidación y el desarrollo de los centros urbanos del departamento.
- 5- Desarrollar una política de prevención y atención de catástrofes y accidentes integrando a todos los actores potencialmente involucrados.

Objetivo N° 2: “Impulsar un modelo de sociedad”.

Líneas de acción:

- 1- Trabajar en la coordinación y articulación del Estado con las organizaciones de la comunidad, de las organizaciones civiles entre sí y de las distintas áreas y niveles del Estado.
- 2- Incentivar y educar para la participación y el trabajo coordinado generando espacios de encuentro, reflexión y creación.
- 3- Promover el fortalecimiento interno de las organizaciones.

Objetivo N° 3: “Fomentar la igualdad de oportunidades y un desarrollo social equitativo”.

Líneas de acción:

- 1- Promover acciones tendientes a fomentar la igualdad de oportunidades sobre la base de la educación y la salud.
- 2- Generar políticas de inclusión y contención para los diferentes sectores de la sociedad.

Objetivo N° 4: “Promover el desarrollo de condiciones ambientales óptimas”.

Líneas de acción:

- 1- Complementar a nivel departamental las políticas de protección ambiental promoviendo la sustentabilidad del ecosistema.
- 2- Promover y proteger la cultura del agua como valor insustituible en la existencia del oasis.
- 3- Profundizar y ajustar las políticas de saneamiento urbano promoviendo un plan general de tratamiento y disposición de residuos urbanos.

Objetivo N° 5: “Redefinir el perfil productivo del departamento apuntando a las actividades con alto valor agregado”.

Líneas de acción:

- 1- Potenciar las actividades productivas existentes con posibilidades competitivas a futuro.
- 2- Potenciar la producción de servicios, identificar nuevas alternativas de producción e integrar el proceso productivo con el industrial y comercial.
- 3- Mantener y buscar nuevas alternativas en el mercado nacional e internacional.
- 4- Constituir una base institucional adecuada para el desarrollo económico local integrado.

Objetivo N° 6: “Potenciar la pequeña y mediana empresa (PYME)”.

Líneas de acción:

- 1- Fortalecer la agrupación e integración de PYMES.
- 2- Asesorar y capacitar a las PYMES.

Objetivo N° 7: “Potenciar el acercamiento de los sectores del conocimiento y de la investigación al sector productivo”.

Líneas de acción:

- 1- Articular las líneas de investigación con las necesidades del sector productivo y promover la transferencia.

Objetivo N° 8: “Desarrollar la infraestructura necesaria para acompañar el desarrollo de la región”.

Líneas de acción:

- 1- Impulsar y concretar las grandes obras que potenciarán el desarrollo departamental y lo integran a la región, el país y el mundo.
- 2- Mejorar el sistema de comunicaciones y transporte terrestre y aéreo desarrollando un sistema integral de accesos, interconexiones viales e infraestructura básica.

Objetivo N° 9: “Potenciar la Microrregión del Sur Mendocino como marco del desarrollo socioeconómico”.

Líneas de acción:

- 1- Consolidar la Microrregión del Sur Mendocino a nivel público y privado.

Objetivo N° 10: “Promover la modernización y autonomía del Estado municipal”.

Líneas de acción:

- 1- Promover la autonomía municipal.
- 2- Promover la descentralización en todos los niveles.
- 3- Promover la modernización del Estado municipal.

Actualidad del Plan Estratégico Departamental:

A pesar del importante trabajo llevado a cabo por la Comisión de Planeamiento en el proceso de elaboración del diagnóstico situacional y de elaboración del Plan Estratégico Departamental, la profunda crisis política, económica y social iniciada en el año 2001 determinó el cese de la implementación de la mayor parte de sus proyectos, dejando sin partidas presupuestarias numerosas acciones que se encontraban en marcha.

El recambio de autoridades municipales acontecido en el año 2003 tampoco motivó la reedición de los proyectos desarrollados en el marco del Plan Estratégico departamental. En este sentido, de acuerdo al funcionario entrevistado, durante la gestión municipal del Intendente Omar Félix (2003-2007 / 2007-2009) no se utilizó el Plan Estratégico debido a que, en muchos aspectos, el mismo se encontraba desactualizado.

Actualmente, la gestión de numerosos aspectos contenidos en el Plan Estratégico Departamental se lleva a cabo en la Dirección de Ordenamiento Territorial y Planificación Urbana, dependiente de la Secretaria de Ambiente, Obras y Servicios Públicos de la Municipalidad de San Rafael.

Adicionalmente, desde el año 2005 la Dirección de Promoción Económica de la Municipalidad de San Rafael utiliza gran parte de las estrategias operativas y líneas de acción contenidas en el Plan Estratégico para la gestión de diversas problemáticas vinculadas al desarrollo económico departamental, entre ellas:

- Creación de la “Marca San Rafael”, en conjunto con el Instituto de Desarrollo Comercial del Gobierno de la provincia de Mendoza.
- Firma de un convenio con el Instituto de Desarrollo Comercial de la Provincia de Mendoza para desarrollar un centro comercial a cielo abierto en el Bulevar Acceso Oeste de la Ciudad de San Rafael.
- Priorización del “Paso Internacional Las Leñas” por sobre el “Paso Internacional Pehuenche”.
- Realización de actividades conjuntas con la Cámara de Comercio e Industria Agropecuaria de San Rafael y el Rotary Club.
- Creación del portal electrónico “San Rafael, Ciudad Digital” (<http://www.sanrafael.gov.ar>)
- Creación de la “Agencia de Desarrollo Local”, en conjunto con la UNCuyo. Actualmente este proyecto se encuentra postergado debido a que el año pasado el H. Concejo Deliberante Departamental no aprobó las partidas presupuestarias correspondientes. Al presente el municipio está tramitando

la personería jurídica para esta Agencia, a los efectos de que pueda solicitar financiamiento externo proveniente de organismos provinciales, nacionales e internacionales.

- Fortalecimiento del Consorcio de Cooperación del Corredor Ferroviario Paso Internacional El Pehuenche, integrado por los municipios de San Rafael, Malargüe y General Alvear (Mendoza), Realicó y Rancúl (La Pampa), Lincoln (Buenos Aires) y Unión (San Luis) y por el Instituto Argentino de Ferrocarriles con el fin de reactivar los ramales ferroviarios que comunican a los municipios que integran el Consorcio, a los efectos de brindar servicios de transporte de carga y pasajeros a sus habitantes, de fomentar el turismo y de mejorar las posibilidades de exportación de la producción local.
- Fortalecimiento de la Microrregión Mendosur, creada en el año 2004 por los intendentes de la Municipalidad de San Rafael, Malargüe y General Alvear con el fin de de construir una nueva identidad regional que denote presencia legislativa y ejecutiva ante las autoridades provinciales y nacionales, a los efectos de potenciar el desarrollo económico sustentable de las comunidades locales, la integración y articulación de los poderes públicos y privados y la realización de proyectos conjuntos que generen inversiones y mano de obra en la región.



### Departamento de Malargüe:

Responsable entrevistado: Lic. María Graciela Viollaz.

Cargo: Coordinadora del Plan Estratégico de la Municipalidad de Malargüe.

Día de la entrevista: 24 de noviembre de 2009.

### Diagnóstico departamental:

Históricamente, el crecimiento económico de Malargüe no resultó de una planificación autónoma, sino de la presencia ocasional de intereses económicos foráneos, asociados a la explotación de recursos naturales no renovables. Con el tiempo, estas actividades productivas moldearon el perfil económico malargüino, modificando sustantivamente la composición demográfica del municipio y generando una crisis aguda al no haberse previsto actividades sustitutivas o complementarias que sostuvieran el empleo, una vez producida la retracción de las actividades extractivas.<sup>36</sup>

Como consecuencia de esta crisis, promediando el año 1996 el gobierno municipal asumió el desafío de diversificar el perfil productivo del departamento mediante el posicionamiento de Malargüe como destino turístico. Para ello, en el año 1997 el municipio elaboró un *Plan de Desarrollo Turístico* que sirvió como instrumento de gestión pública y privada en el sector.

La estrategia definida en aquel momento consistió en impulsar las actividades turísticas desde una lógica de desarrollo sustentable en sintonía con un desarrollo equilibrado con los otros sectores económicos del departamento, entre ellos: ganadería, agricultura, industria, minería y comercio. La metodología utilizada para el diseño del Plan de Desarrollo Turístico de Malargüe (PDTM), incluyó la elaboración de una matriz FODA lo que permitió identificar puntos fuertes y débiles del sector.

Una vez finalizada la etapa de diagnóstico, se definieron siete *Programas* para el Plan de Desarrollo Turístico de Malargüe:

- 1- Programa Producto y Oferta Turística.
- 2- Programa Calidad del Turismo.
- 3- Programa Identidad Turística.
- 4- Programa Promoción y Comercialización.
- 5- Programa Mejora de las Infraestructuras.
- 6- Programa Medio Ambiente.
- 7- Programa Información.

A partir de estos programas se priorizaron un conjunto de *Líneas de Actuación*, entre las que se destacan:

- 1- Acciones de formación de emprendedores turísticos.
- 2- Preparación de un Plan de Calidad de Hoteles.
- 3- Organización de seminarios de gestión empresarial.

<sup>36</sup> Plan Estratégico de Malargüe. Documentos de trabajo de los Talleres de Visión. Centro de Convenciones y Exposiciones Thesaurus. Ciudad de Malargüe, Provincia de Mendoza (Argentina). Abril a julio de 2001.

- 4- Aprobación de un lema y diseño de un logotipo de Malargüe.
- 5- Preparación de un plan de alcance anual de promoción y comercialización.
- 6- Reforzamiento de la capacidad operativa de la Casa de Malargüe en Mendoza.
- 7- Preparación de planes de manejo de los principales recursos naturales.
- 8- Creación de la Comisión de Turismo de Malargüe.
- 9- Difusión de políticas turísticas y del actual Plan de Desarrollo Turístico entre la población.

En el mes de julio del año 2000 el Intendente municipal, Cdor. Celso Jaque, hizo pública la decisión de impulsar un *Plan Estratégico Participativo*, en donde se establecieran las principales estrategias de desarrollo a implementar en el territorio, a partir de la labor conjunta del sector público y del privado, del gobierno y de la comunidad malargüina. Para llevarlo adelante el Municipio convocó a un equipo técnico local integrado por funcionarios y técnicos expertos en distintas disciplinas, en cooperación con profesionales de la ciudad de Mendoza, vinculadas al departamento de Malargüe por sus trabajos y conocimientos de la realidad local. Este grupo, de carácter interdisciplinario, tuvo la responsabilidad de gerenciar el desenvolvimiento del proceso de planificación, como así también, de promover los espacios de consenso y los acuerdos estratégicos, tanto como generar los insumos necesarios sobre los cuales se vinculan y retroalimentan las distintas etapas del PEM.

Una vez constituido el Equipo Técnico, se conformó una Junta Promotora del PEM (integrada por diversas instituciones representativas del departamento) siendo éste el órgano encargado de legitimar el desarrollo de la planificación estratégica y sus resultados, garantizando la participación de los distintos sectores de la comunidad local en dicho proceso.

Esta Junta Promotora se comprometió a trabajar de manera asociada y permanente para transformar al Departamento Malargüe en un territorio más competitivo y, simultáneamente, a desarrollar un entorno de mayor habitabilidad, ambientalmente sustentable y socialmente equitativo para cada uno de sus habitantes. A estos efectos, las instituciones que integraban la Junta Promotora firmaron dos documentos sumamente importantes para el futuro diseño del PEM: las “Bases para la Organización y Funcionamiento de la Junta Promotora” y “la Declaración de Principios del PEM”.

#### Etapas del Plan Estratégico de Malargüe.

A los efectos analíticos, pueden identificarse tres etapas en el proceso de planificación estratégica desarrollado en Malargüe:

- 1- Etapa Preparatoria: Realización de estudios preliminares de la realidad local. Recolección y sistematización de datos. Talleres preparatorios de detección de puntos críticos. Entrevistas a informantes clave. Consulta a Jóvenes del departamento. 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.
- 2- Etapa de implementación: Desarrollo de “Talleres de Visiones” e identificación de oportunidades y amenazas de Departamento de Malargüe a partir del Documento de Base y a las conclusiones del Taller, en el que las instituciones locales participan para la definición de los problemas del departamento. Modelo integrado de la realidad local. Análisis de tendencias globales, regionales y

locales. Taller de Definición de Estrategias. Coordinación de grupos Ad Hoc para programación y gestión de estrategias definidas.

- 3- Etapa de Ejecución: Una vez definidas las acciones de intervención específicas, las prioridades y los acuerdos entre actores necesarios para impulsarlas, se avanza en la ejecución de Programas y Proyectos, su monitoreo y evaluación.

#### Estrategia de desarrollo definida en el PEM.

“Desarrollar un *saber hacer local* que nos permita consolidar un modelo de desarrollo integral auténticamente malargüino, a partir de la valorización, el fortalecimiento y la organización solidaria de las capacidades de los actores locales”.

De acuerdo a las entrevistas realizadas al Equipo Técnico del Plan Estratégico de Malargüe, el *saber hacer local* debe ser entendido como una forma particular de resolver los problemas estructurales del departamento, basada en la articulación de esfuerzos, recursos y capacidades entre el sector público y privado.

La estrategia definida en el PEM, de esta forma, impulsa la adopción de un “modelo de gestión asociada”, basado en la construcción de consensos y en la adopción de compromisos de cooperación y de actuación conjunta entre el gobierno, el sector empresario y la sociedad civil, referidos al diseño, la implementación y la evaluación de soluciones integrales y compartidas a la problemática del desarrollo departamental con el objeto de:

Generar riqueza y empleo.

Asegurar una gestión sustentable del ambiente.

Garantizar un desarrollo territorial equilibrado.

Promover el desarrollo pleno de la persona y de la comunidad.

Integrar a Malargüe a la región y al mundo,

De acuerdo con Documento de Implementación del Modelo de Gestión Asociada en el Departamento de Malargüe (2008), la adopción de este modelo constituye un paso decisivo en la implementación de los resultados del proceso de planificación estratégica departamental. Este paso se concretó al sancionarse la Ordenanza N° 1370/2006 que establece el marco general de implementación del modelo de gestión asociada en el Departamento de Malargüe, constituyéndose en una expresión inequívoca de la voluntad de los sectores políticos, sociales y económicos de asegurar la direccionalidad y sostenibilidad del proceso de cambio iniciado en el departamento.

En dicha ordenanza se establece la creación del “Concejo del Ambiente y del Territorio”, de la “Agencia del Desarrollo Económico” y de la “Incubadora de Redes Sociales”, como órganos de concertación y articulación intersectorial responsables de la planificación, la gestión común y la evaluación del desarrollo integral de Malargüe.

#### Actualidad del PEM y del PDTM.

En el año 2007 el Consejo Deliberante de Malargüe sancionó la Ordenanza N° 1426 de “Macro Zonificación de la Ciudad y Oasis de Malargüe”, a los efectos de adecuar la normativa municipal en materia de ordenamiento territorial urbano y rural a los lineamientos establecidos en el Plan de Desarrollo Turístico y el Plan Estratégico Departamental.

Actualmente, el gobierno municipal se encuentra trabajando en la actualización y reingeniería del Plan de Desarrollo Turístico de Malargüe, teniendo en cuenta los desafíos que se plantean al sector con miras al año 2020. Para ello, a mediados del año 2008 convocó a la comunidad departamental y a los actores públicos y privados vinculados al sector turístico a participar en diversos talleres de trabajo, en los cuales se elaboraron diagnósticos sobre las debilidades de los servicios prestados en el departamento, la oferta turística, estrategias de marketing y proyección de nuevos escenarios.

## **CONCLUSIONES GENERALES.**

### **Consideraciones preliminares:**

Tomando como base la información recopilada a partir de la investigación bibliográfica y documental efectuada en los archivos municipales y la información obtenida a partir de la realización de entrevistas en profundidad a informantes clave de los doce municipios que no integran el área conocida como *Gran Mendoza*, en el presente apartado se elabora un diagnóstico general sobre el estado del arte de los procesos de planificación llevados a cabo en éstos municipios.

En primer término se analiza el origen de los procesos de planificación y se caracterizará a las experiencias desarrolladas con el objeto de verificar el grado de utilización de herramientas de planificación por parte de los municipios de la provincia (planes estratégicos, programas estratégico, planes de ordenamiento territorial, ordenanzas de zonificación y uso del suelo departamental, planes de gobierno municipal y programas de fortalecimiento institucional) y de detectar las particularidades de los procesos de planificación. En segundo lugar, se realiza un análisis de los obstáculos e incentivos detectados para el diseño e implementación de planes estratégicos municipales, con especial atención a los apoyos y resistencias encontrados para iniciar estos procesos, a los mecanismos de seguimiento y evaluación vigentes y los principales logros y resultados alcanzados.

### **Origen y caracterización de los procesos de planificación municipal.**

A la fecha de finalización de este trabajo solamente detectamos tres planes estratégicos municipales entre un total de doce municipios relevados: el Plan Estratégico de Malargüe, el Plan de Desarrollo Estratégico de San Rafael y el Plan Estratégico para el Desarrollo Departamental de General Alvear.

Sugestivamente, los tres municipios que culminaron sus procesos de planificación estratégica lo hicieron con posterioridad al año 2000, cuando la crisis política y socioeconómica que agobiaba al país comenzaba a afectar a los municipios con más fuerza que nunca. Adicionalmente, se destaca el hecho de que los tres municipios en cuestión son limítrofes, se encuentran ubicados en el extremo Sur de la provincia y poseen una larga tradición de cooperación y asociacionismo entre sí.

En este sentido, el 14 de junio del año 2000 los municipios de General Alvear, Malargüe y San Rafael crearon la *XI Microrregión del Sur de Mendoza*, primera experiencia de este tipo en la provincia y décima primera del país, a instancias de la Subsecretaría de Asuntos Municipales del Ministerio del Interior de la Nación. Desafortunadamente, la crisis política y económica del año 2001 -que derivó en la renuncia del presidente de la Nación, Dr. Fernando De La Rúa, y de las autoridades del Ministerio del Interior a cargo del *Plan Nacional de Modernización de los Gobiernos Locales*- determinó el cese de las actividades de la microrregión hasta bien entrado el año 2003, cuando resultaron electos los intendentes Raúl Rodríguez (Malargüe), Omar Félix (San Rafael) y Juan Carlos de Paolo (General Alvear). Durante la campaña, los tres candidatos pertenecientes al Partido Justicialista se habían pronunciado a favor de reflotar el proyecto articulativo intermunicipal, compromiso que hicieron efectivo en junio de 2004 cuando firmaron el acta fundacional de la Microrregión Mendosur.

A seis años de su refundación, la microrregión no atraviesa su mejor momento, básicamente debido a la existencia de marcos jurídicos y políticas públicas provinciales poco favorables a la cooperación y el asociacionismo intermunicipal. Respecto de sus principales debilidades, los responsables entrevistados coincidieron

en señalar a la ausencia de una estructura organizativa interna como uno de los factores que inciden negativamente sobre el proceso de articulación intermunicipal, ocasionando retrasos, falta de participación y compromiso entre los empleados administrativos de los municipios involucrados.

Adicionalmente, la Microrregión Mendosur no dispone de un esquema de planificación consensuado que integre los diagnósticos situacionales, los planes estratégicos municipales, las ordenanzas de zonificación y los programas estratégicos municipales, y que por ende articule los intereses e iniciativas de los diferentes actores públicos y privados de la región, lo que dificulta la continuidad de los proyectos emprendidos, especialmente ante recambios en las autoridades locales.

Respecto de los otros instrumentos de planificación utilizados por el resto de los municipios de la provincia de Mendoza analizados, detectamos la presencia de tres planes de ordenamiento territorial (en los municipios de Rivadavia, Junín y La Paz, principalmente orientados al desarrollo del sector rural de sus departamentos) y cinco programas estratégicos. Adicionalmente, pudimos comprobar que todos los municipios relevados utilizan para planificar su gestión una amplia variedad de programas de fortalecimiento institucional, planes de gobierno y ordenanzas de zonificación departamental. En el cuadro siguiente se mencionan las herramientas de planificación utilizadas por los municipios de la provincia de Mendoza relevados.

En lo que concierne al origen de los planes de ordenamiento territorial, la Municipalidad de Rivadavia contó con el apoyo del Instituto de Ciencias Humanas, Sociales y Ambientales del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CCT CONICET-Regional Mendoza), quien acompañó a la municipalidad durante todo el proceso de ordenamiento territorial hasta su finalización en el año 2007. Los departamentos de Junín y La Paz, por su parte, iniciaron sus procesos de ordenamiento territorial en el año 2006 y 2007, respectivamente, luego de que el Instituto de Desarrollo Rural de la Provincia de Mendoza elaborara el *Plan de Desarrollo Rural Provincial, Ordenamiento Territorial y Competitividad* y convocara a ambos municipios a elaborar su Plan de Ordenamiento Territorial Rural.

En cuanto a las ordenanzas de zonificación y usos del suelo, se encuentran presentes en todos los municipios relevados, generalmente bajo la forma de Códigos de Urbanización, de Ordenamiento Territorial, de Edificación departamental o de Planeamiento de Usos del Suelo. En su mayoría, los municipios analizados modificaron sus ordenanzas de zonificación departamental durante la última década, lo que habla a las claras de la importancia que poseen estos instrumentos para regular el desarrollo urbanístico de las ciudades.

## Instrumentos de planificación utilizados

**Nombre del  
Municipio  
Ordenanza de zonificación y usos del suelo.  
Plan de Ordenamiento Territorial  
Plan Estratégico  
Programa estratégico  
Plan de gobierno municipal**

**Programa de fortalecimiento institucional** San Martín XXX Rivadavia. XXX Junín.  
XXX Santa Rosa. XXX Lavalle. XXX La Paz. XXX San Carlos XXX Tupungato.  
XXX

**Tunuyán. XXX**

**Gral. Alvear. XXX San Rafael. XXX Malargüe. XXX** Fuente: Completa, Enzo, elaboración propia sobre la base de información y documentación relevadas. Mendoza, 2009 hasta principios de 2010.

En términos generales, el criterio utilizado para modificar estas ordenanzas no se basa en la restricción o limitación injustificada de usos del suelo (residencial, industrial, comercial, producción, de servicios, esparcimiento, etc.), sino en su armonización para compatibilizar y favorecer el desarrollo ordenado de las diferentes actividades que se llevan a cabo en los municipios, relacionando estrechamente las

zonas con las determinaciones edilicias, viales, ambientales y tributarias que se establecen en las normativas emanadas de niveles superiores de gobierno.

Por último, resta referirnos a los programas de fortalecimiento institucional, a los planes de gobierno municipal y a los programas estratégicos. Respecto de los dos primeros, se encuentran presentes en todos los municipios relevados, en tanto y en cuanto surgen y se sostienen por voluntad de los propios decidores políticos (mayoritariamente de los intendentes municipales) quienes, por lo general, antes de asumir en sus funciones definieron e hicieron público el perfil que deseaban imprimirle a sus gestiones en materia de ordenamiento territorial, acción social, servicios y obras públicas, medioambiente, etc.

El origen de los programas estratégicos, por su parte, reconoce la búsqueda de dos objetivos principales. En primer lugar, la necesidad de llegar a un acuerdo entre las distintas dependencias del municipio acerca de la elaboración de un programa que le dé identidad al territorio en el corto, mediano y largo plazo. En segundo lugar, la necesidad de involucrar a la sociedad civil en este programa, a los efectos de legitimar su contenido y apuntalar su implementación en el territorio.

En el caso de los municipios del Valle de Uco (Tupungato, San Carlos y Tunuyán) los programas estratégicos definidos claramente apuntan a la protección del medioambiente y al fomento del turismo. En este sentido, todas las políticas que se han implementado en la región durante los últimos años se perfilaron a fortalecer estos ejes estratégicos, definidos de manera consensuada entre el sector público y las comunidades de los tres departamentos. Para el caso del municipio de Santa Rosa, el programa estratégico desarrollado gira en torno de la promoción de la actividad agroindustrial, mientras que en Lavalle, se prioriza el desarrollo de programas estratégicos orientados a optimizar la gestión del recurso hídrico y el desarrollo industrial.

### Apoyos y resistencias.

En todos los casos, los funcionarios entrevistados coincidieron en destacar el rol de los intendentes en el proceso de planificación departamental. En este sentido, a pesar del importante apoyo popular evidenciado en la mayoría de los casos relevados, fueron los intendentes municipales los principales impulsores y sostenes de estas iniciativas surgidas “desde abajo”, esto es, sin mediar mandato de niveles superiores de gobierno.

Con mayor o menor participación y compromiso, dependiendo de los casos, debe destacarse también el apoyo prestado por los sectores empresario, académico y de las organizaciones de la sociedad civil, especialmente para el diseño de planes estratégicos. Respecto de los planes de ordenamiento territorial, el respaldo provino principalmente del Instituto de Desarrollo Rural del Gobierno de la Provincia de Mendoza, que fomentó la elaboración de estos planes en los municipios rurales con el fin de restaurar el equilibrio natural, ambiental, económico y social del ámbito rural con bases sostenibles.

Actualmente, en consonancia con lo dispuesto por la Ley Provincial N° 8051, el gobierno de la Provincia de Mendoza se encuentra promoviendo el ordenamiento territorial como procedimiento político-administrativo del Estado en todo el territorio provincial (incluido los territorios municipales) utilizando a la planificación como instrumento básico para conciliar el proceso de desarrollo económico, social y ambiental con formas equilibradas y eficientes de ocupación territorial.<sup>37</sup>

<sup>37</sup> De acuerdo a lo dispuesto por la mencionada ley, cada Departamento Ejecutivo municipal, dentro de sus respectivas jurisdicciones y en el contexto del Plan de Ordenamiento Territorial Provincial, deberá elaborar o adecuar su Plan de Ordenamiento Territorial, el cual deberá ser aprobado por ordenanza en un plazo no superior a

En cuanto a las resistencias presentadas a los procesos de planificación municipal, casi no existieron. En este sentido, una vez superada la etapa de convocatoria a la comunidad departamental para participar en las reuniones preparatorias del diagnóstico, parece haberse generado un consenso entre los actores estatales y no estatales de los diferentes municipios respecto de la importancia de iniciar procesos de planificación estratégica y de ordenamiento urbano y rural en el territorio local. En todo caso, las resistencias denunciadas por los informantes entrevistados responden a la falta de interés de las segundas líneas municipales y de determinados líderes de organizaciones sociales cuando se los convocó a participar del proceso de planificación.

En el apartado siguiente nos referimos a las causas que motivan este tipo de resistencias.

### Obstáculos y dificultades encontradas en los procesos de planificación.

Pueden existir innumerables obstáculos para el diseño e implementación de planes estratégicos municipales y/o de ordenamiento territorial. A los efectos analíticos, nos concentramos en los cinco más importantes para el caso de la provincia de Mendoza:

Primacía del cortoplacismo y de los partidismos e ideologías políticas en los procesos de planificación: A algunos funcionarios locales sólo parece interesarles el aquí y ahora de su gestión sin mirar más allá del período de su mandato. En consecuencia, se resisten a iniciar o participar en procesos de planificación estratégica que trasciendan los límites temporales de su gestión, o bien, que hayan sido iniciados por anteriores gestiones municipales de diferente color político-partidario.

Dificultades económicas: Por lo general, los gobiernos municipales no poseen, no priorizan o no asignan recursos presupuestarios suficientes para financiar los procesos de planificación estratégica y/o de ordenamiento territorial, los cuales suelen extenderse durante varios años insumiendo una gran cantidad de tiempo y recursos económicos. Esta situación obliga a muchas autoridades municipales a solicitar financiamiento y asistencia técnica a niveles superiores de gobierno, universidades, fundaciones u organismos nacionales e internacionales de crédito, lo que genera una fuerte dependencia de los procesos de planificación locales frente a instituciones foráneas no siempre comprometidas con el desarrollo de las comunidades involucradas.

Escasa participación de actores públicos y privados. Por lo general, sólo los intendentes y su equipo de trabajo más cercano participan en todas las etapas del proceso de planificación estratégica, no resultando usual el involucramiento de las segundas y terceras líneas de funcionarios municipales en los talleres de diagnóstico y reuniones de trabajo. Respecto de las organizaciones no gubernamentales, en algunos casos se detectó su reticencia a participar de las convocatorias realizadas por las autoridades municipales por temor a ser cooptadas o utilizadas políticamente por el gobierno municipal para legitimar sus planes de gobierno. Esta desconfianza evidenciada en algunos líderes sociales constituye un grave problema, fundamentalmente en las etapas iniciales de los procesos de planificación, cuando el gobierno local se decide a hacer pública la convocatoria a los talleres de trabajo para la elaboración del

diagnóstico departamental. A medida que avanzan las reuniones, sin embargo, este problema tiende a desaparecer de forma progresiva, principalmente cuando los distintos actores no estatales perciben la importancia del proceso de planificación para el futuro de la comunidad.

Desconocimiento acerca de la utilidad de los planes estratégicos y de ordenamiento territorial. Un gran parte de los empleados y funcionarios municipales, empresarios y miembros de las organizaciones de la sociedad civil desconoce o posee un conocimiento muy limitado acerca de las ventajas de contar con un plan estratégico y/o de ordenamiento territorial. Esto provoca resistencias pasivas, abandono y limitada cooperación con el proceso de planificación tanto dentro como fuera de la municipalidad.

Falta de seguimiento y evaluación del proceso de planificación. No importa cuan ventajoso, útil o participativo haya sido el plan estratégico o el de ordenamiento territorial diseñado o implementado, si su progreso e impacto en la sociedad no es seguido y evaluado periódicamente, pues de lo contrario se corre el serio riesgo de que fracasen sus planes operativos y, en consecuencia, de que los mismos caigan en el olvido. En el apartado siguiente nos referimos en detalle a este problema que afecta a la amplia mayoría de las experiencias analizadas en municipios de la provincia de Mendoza.

### Seguimiento y evaluación.

La fase de seguimiento y evaluación es, en general, la más relegada en todos los procesos de planificación. Esto se debe, fundamentalmente, a la escasa cultura de evaluación y control existente tanto en las organizaciones públicas como en las privadas, lo que se retroalimenta con la carencia de información relevante y confiable para esta tarea. En este sentido, parecería que la única evaluación que tiene importancia para los dirigentes políticos locales es la que reciben en los actos comiciales (Cravacuore, Ilari y Villar, 2004).

En términos generales, la actividad de seguimiento de los planes estratégicos y de ordenamiento territorial relevados se realizó de forma informal y no estandarizada por parte de los máximos responsables políticos de los proyectos, lo que generó una ausencia de indicadores e información confiable que permita al equipo técnico a cargo de su diseño e implementación corregir errores y reorientar el proceso de planificación ante la presencia de desviaciones no deseadas.

La metodología utilizada para el diseño de estos proyectos, sin embargo, se orientó en la mayoría de los casos a generar mecanismos de seguimiento conducentes a lograr el involucramiento de los grupos sociales que están naturalmente vinculados a los mismos, convocando de forma periódica a la comunidad departamental a participar en talleres de trabajo en los cuales se la invitaba a expresar su opinión respecto del proceso de ejecución del plan.

En lo que respecta a los mecanismos de evaluación, solamente en uno de los casos analizados se detectó la creación de un organismo de control a cargo de la medición y análisis del impacto producido por los planes estratégicos y de ordenamiento territorial en la sociedad, a saber: la Unidad de Enlace y Articulación del Plan Estratégico de Malargüe (PEM), ente coordinador y supervisor del proceso de implementación de la gestión asociada en el Departamento de Malargüe.

De acuerdo con uno de los documentos oficiales del Plan Estratégico de Malargüe, integran esta Unidad de Enlace y Articulación:

- a- El Intendente Municipal.
- b- Los presidentes de las tres Mesas de Concertación Estratégica.
- c- Los Secretarios Ejecutivos del Concejo de Ambiente y el Territorio (CAyT), de la Agencia de Desarrollo Económico (ADE) y de la Incubadora de Redes Sociales (IRS).
- d- El Coordinador General de la Unidad de Enlace y Articulación del PEM.

Entre las principales competencias de la Unidad de Enlace y Articulación del Plan Estratégico de Malargüe (PEM) se encuentra la evaluación del estado de avance de la implementación del modelo de gestión asociada en Malargüe, así como de sus resultados e impactos sobre el diagnóstico integrado del departamento. Como consecuencia del trabajo realizado por este organismo de evaluación, actualmente el gobierno municipal se encuentra trabajando en la actualización y reingeniería del Plan de Desarrollo Turístico de Malargüe, teniendo en cuenta los desafíos que se plantean al sector con miras al año 2020.

#### Logros y resultados.

La implementación de procesos de planificación estratégica y de ordenamiento territorial en el ámbito local generó considerables ventajas y beneficios a los gobiernos locales que la practicaron, entre las que podemos identificar las siguientes:

- Aumento de la participación ciudadana en el diseño de estrategias de desarrollo, lo que aportó mayores cuotas de sustento y legitimidad social a los poderes políticos gobernantes y acortó la brecha que separa a las administraciones locales de la ciudadanía.
- Aprovechamiento de oportunidades externas.
- Incorporación del enfoque metodológico de la planificación estratégica en otras áreas de la gestión municipal.
- Promoción de la integración del territorio a través de la generación de consensos entre autoridades gubernamentales de diferentes niveles, organizaciones de la sociedad civil y el sector empresario.
- Reducción de costos y optimización de los recursos financieros de los municipios.
- Desarrollo de estrategias productivas, sociales, culturales, medioambientales, económicas, etc., orientadas al mediano y largo plazo, punto de partida sumamente auspicioso para superar el cortoplacismo propio de las autoridades locales.

#### Consideraciones finales.

Los procesos de globalización, reforma del Estado y descentralización de la administración pública nacional, evidenciados en la República Argentina durante las últimas décadas, impulsaron a los gobiernos locales a asumir una multiplicidad de nuevas funciones que sobrecargaron sus competencias tradicionales, vinculadas al mantenimiento del espacio público, a la prestación de servicios y a la regulación de la industria y el comercio local. Actualmente, los municipios de la provincia de Mendoza

continúan ejerciendo este cúmulo de nuevas funciones descentralizadas con la misma estructura jurídica y recursos fiscales que hace unas décadas, lo que ha llevado a muchos de estos municipios a desarrollar nuevas estrategias de articulación que les permitan hacer frente al traspaso de funciones desde niveles superiores de gobierno (Completa, 2009 b: 101)

En este contexto, la elaboración de planes estratégicos y de ordenamiento territorial surgió como una respuesta adaptativa de los municipios a estos procesos, como una herramienta de gestión innovadora tendiente a optimizar el nivel de vida de sus ciudadanos y a fomentar el crecimiento económico y social del territorio local en un contexto competitivo global.

Diferentes motivos, según los casos, motivaron la adopción de estos niveles complejos de planificación, por lo general vinculados a la existencia de una tradición planificadora en el gobierno local y de continuidad político-partidaria de las administraciones municipales. En este sentido, sólo se elaboraron planes estratégicos y de ordenamiento territorial en municipios con antecedentes exitosos en materia de diseño e implementación de programas de fortalecimiento institucional, planes de gobierno y programas estratégicos. Adicionalmente, la experiencia de planificación estratégica en el departamento de Malargüe y de ordenamiento territorial en Rivadavia y Junín resultaron posibles por la férrea voluntad política de los gobiernos de turno, reelectos en sus mandatos en las elecciones municipales del año 2007.

Como sostiene Daniel Arroyo (2002), difícilmente una gestión que no tenga un buen plan de gobierno pueda pensar en elaborar un programa estratégico o un plan estratégico, debido a que no tiene políticas y líneas de acción que salir a consensuar con la sociedad. Esto explica por qué a una gran cantidad de municipios de la provincia de Mendoza se les ha hecho imposible iniciar sus procesos de planificación estratégica, básicamente, porque este tipo específico de herramientas de gestión son el punto de llegada de los procesos de planificación y no un punto de inicio para legitimar las decisiones y políticas de la administración local a través de la generación de niveles de consenso con actores no estatales.

En el futuro, aquellas administraciones municipales que posean una articulación débil con la comunidad departamental o basada en la reproducción de políticas clientelares, les resultará cada vez más difícil emprender procesos de planificación estratégica. Por el contrario, aquellos municipios que comiencen a transitar la senda de la gestión asociada y promuevan la integración social y económica de la región en la que se asientan con independencia de las pertenencias partidarias o sectoriales, obtendrán mayores cuotas de sustento, legitimidad social y capacidad de previsión frente a debilidades internas y amenazas externas, alcanzando mayores beneficios para sus comunidades.

### Referencias bibliográficas

ABRAHAM, E.; FUSARI, E.; SORIA, N.; SALOMON, M. (s/f.) *“Utilización del Índice de Pobreza Hídrica como herramienta del Ordenamiento Territorial en zonas áridas”*. Mendoza (Argentina).

ARROYO, Daniel (2002) *“Los ejes centrales del desarrollo local en la Argentina”*. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO). Buenos Aires (Argentina).

BOHM, Luis (Coord.) *“Manual de Planificación Estratégica Municipal”*. Konrad Adenauer Stiftung: Fundación Libertador. Buenos Aires (Argentina). 2007.

CENTRO DE IMPLEMENTACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA LA EQUIDAD Y EL CRECIMIENTO (2005) *“Hacia la planificación estratégica”*. Buenos Aires (Argentina).

COMPLETA, Enzo Ricardo (2009 a) *“Nuevas estrategias de articulación horizontal en*

la provincia de Mendoza. Acerca de las microrregiones intermunicipales como herramientas de gestión para el desarrollo local-regional". Anales del "IX Congreso Iberoamericano de Municipalistas", organizado por la Unión Iberoamericana de Municipalistas (UIM). Hotel Radisson, Ciudad de Montevideo (Uruguay). 10 - 14 de mayo de 2009.

COMPLETA, Enzo Ricardo. (2009 b) "Microrregiones intermunicipales. Nuevas tácticas cooperativas en la arena local". Tesis de Maestría en Ciencia Política y Sociología. FLACSO. Buenos Aires (Argentina).

CRAVACUORE, D.; ILARI, S. y VILLAR, A. (2004) "*La articulación en la gestión municipal. Actores y políticas*". Editorial de la UNQ. Buenos Aires (Argentina).

DI PAOLO, Gustavo Daniel (2009). "*Globalización e impronta local*". Unión Iberoamericana de Municipalistas. Granada (España).

INSTITUTO DE DESARROLLO RURAL (IDR). GOBIERNO DE LA PROVINCIA DE MENDOZA (2003) "*Plan de Desarrollo Rural Provincial, Ordenamiento Territorial y Competitividad*". Mendoza (Argentina).

INSTITUTO DE DESARROLLO RURAL (IDR). GOBIERNO DE LA PROVINCIA DE MENDOZA (2005) "*Diagnóstico territorial Rural. Departamento de Junín*". Plan de Desarrollo Rural Provincial, Ordenamiento Territorial y Competitividad. Mendoza (Argentina).

GOBIERNO DE LA PROVINCIA DE MENDOZA (2009). "*Marco Conceptual y Metodológico para la elaboración del Plan Estratégico de la Provincia de Mendoza*". Mendoza (Argentina).

GARCÍA PIZARRO, María (2007) "*La planificación estratégica y el arte del buen gobierno*". Unión Iberoamericana de Municipalistas. Granada (España).

RUIZ AVILÉS, Pedro (2000) "*Acción social y planificación del desarrollo rural*". Serie Monografías 23/00. Consejería de Agricultura y Pesca, Junta de Andalucía (España).

SALOMON, M., THOME R, LOPEZ, J., ALBRIEU, H. y S. RUIZ FREITES (2005) "*Problemática de las Áreas Bajo Riego y Organizaciones de Usuarios Marginales a la Aglomeración del Gran Mendoza*". XX Congreso Nacional del Agua. Mendoza (Argentina).

VILLAR, Alejandro (2005) "*Funciones, competencias y recursos: tres elementos para pensar la reforma municipal*". Trabajo presentado en el V Seminario Nacional de Redmuni: La reforma municipal pendiente: perspectivas y prospectivas. Buenos Aires (Argentina).

## CONCLUSIONES FINALES

La SRlyT en consonancia con la concepción que guía la actual gestión universitaria de pensar a la UNCuyo como una institución comprometida con la sociedad de que forma parte encomendó a un equipo de profesionales de diferentes unidades académicas la elaboración de este trabajo. En él se ha pretendido dar cuenta inicialmente, de la multiplicidad de roles y funciones que nuestra casa de estudios debe desarrollar con relación a la inclusión social y al mejoramiento de la igualdad de oportunidades en los doce departamentos pertinentes a la acción de la SRlyT.

La universidad tiene la responsabilidad y la vocación de ser uno más dentro de los actores del desarrollo local. Si bien su rol principal es formar profesionales de excelencia para proveer adecuadamente a las necesidades actuales y futuras de la sociedad, destacando su preparación humana y técnica. Sin embargo, es también parte de su función institucional colaborar en la generación de una sociedad inclusiva y aportar al desarrollo armónico de los territorios donde desenvuelve su actividad. Desde participar comprometidamente junto a los demás actores en la elaboración de planes estratégicos que motoricen el desarrollo productivo con inclusión social, hasta formar recursos humanos en requerimientos específicos para resolución de necesidades concretas, como así también ayudar a derribar las barreras de acceso a la educación superior y promover la generación de conocimiento en las temáticas consideradas socialmente relevantes.

Un territorio vale mucho más si tiene un proyecto. Ningún proyecto es válido si no emerge de la voluntad del conjunto de actores que en ese territorio residen y/o ejercen su influencia. La experiencia mundial, latinoamericana y argentina muestra que el fortalecimiento institucional de las instancias de resolución local mejora la calidad de la política y la hace más eficiente. Se revaloriza la importancia de los intangibles como insumos estratégicos para el desarrollo, particularmente, la confianza y el incremento de capital social y cultural.

Concientes de que el desarrollo es un proceso inducido y conducido que incluye el crecimiento pero sin caer en reduccionismos que soslayan la complejidad de las sociedades humanas, nuestra mirada caracteriza a la exclusión social como un proceso multidimensional, dinámico, relacional, histórico y socio territorial.

Desde esta perspectiva también se recupera la visión de las Naciones Unidas en cuanto al concepto de desarrollo humano y su operacionalización a través de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Éstos deben constituir una instancia para promover sinérgicamente la voluntad política y el diálogo con la sociedad civil, resignificar descriptores estratégicos traducidos en escala local, pero contextualizados en la articulación dinámica de las diferentes escalas geográficas y redes, de modo de garantizar, desde lo local al mundo, la sostenibilidad del hábitat y del medio ambiente en general. Ello sobre la base de fortalecer y aportar al conjunto diverso, la propia identidad local.

Por eso es que los análisis que confluyen desde los diferentes abordajes sectoriales realizados en este trabajo aportan, vía los organismos pertinentes, sugerencias para los decisores y actores de las políticas públicas; y para la UNCuyo en tres aspectos: formación de recursos humanos, promoción de líneas de investigación y otras acciones institucionales.

En este apartado se hace referencia a un conjunto de consideraciones generales, habiéndose esbozado en los capítulos referidos a cada dimensión las observaciones y recomendaciones de carácter más específico a las que nos remitimos.

Es importante destacar que algunas de las reflexiones y conclusiones surgidas durante la elaboración de esta investigación, y como producto de la permanente interacción con la SRlyT, ya comenzaron a ser plasmadas en acciones específicas (Formación de Asistentes Dentales y Licenciatura en Enfermería en el Valle de Uco, Programa de Capacitación de agentes municipales en planificación estratégica y ordenamiento territorial en los departamentos de Junín, La Paz y Santa Rosa, Curso de Manejo de Recursos Hídricos y Curso de Manejo de Arbolado Público, en Tupungato, Tunuyán y General Alvear, por ejemplo)

### **Recomendaciones para políticas públicas**

La UNCuyo viene realizando un importante aporte a través de sus organismos pertinentes a los decisores de políticas públicas en los niveles nacional, provincial y municipal. Las recomendaciones que aquí se expresan son parte de los aportes que nuestro equipo realiza para fortalecer y profundizar ese accionar en consonancia con la responsabilidad social universitaria que concibe a la universidad como un actor más en los procesos de desarrollo. De las conclusiones obtenidas se verifica la necesidad de diseñar e implementar políticas públicas que tiendan a:

- Incrementar las capacidades de resolución locales para el fortalecimiento institucional de los municipios.
- Enmarcar las acciones en un enfoque del Estado como garante de ejercicio de derechos, no sólo como prestador de servicios ni facilitador de accesibilidad.
- Brindar herramientas teórico-metodológicas para viabilizar el diálogo entre los funcionarios políticos y técnicos que forman parte de las administraciones municipales.
- Generar espacios interinstitucionales de escala regional para la producción y gestión de información que sirva de insumo estratégico para la toma de decisiones y el seguimiento de las políticas en el territorio.

- Lograr la inclusión de aquellos jóvenes que no estudian ni trabajan evitando su migración a los grandes centros urbanos, mediante el adiestramiento en habilidades que los integren en el mundo del trabajo y los eduquen en valores y actitudes a través de la recreación, el deporte y la cultura.
- Promover las condiciones y las medidas que motiven, movilicen y comprometan a los actores locales para la elaboración de planes estratégicos de desarrollo a partir de una visión de futuro compartido.
- Contemplar, en la política de radicación de inversiones, no sólo el impacto económico y ambiental y la generación de empleo sino también su sustentabilidad en términos de competitividad territorial.
- Fomentar la creación de nuevos emprendimientos que mitiguen la baja densidad empresarial territorial habida cuenta del impacto de las pequeñas y medianas empresas en la generación de empleo, fomentando el asociativismo para el logro de escala y el uso de ahorro local para el financiamiento crediticio local.
- Fortalecer y desarrollar acciones comunicacionales que propicien el encuentro entre los diversos actores económicos, sociales e institucionales que conviven en el territorio, enmarcadas en la recuperación de la autoestima y el orgullo identitario común.
- Promover la gestión asociada y la integración social y económica de cada región, con independencia de las pertenencias partidarias o sectoriales, obteniendo así mayores cuotas de sustento, legitimidad social y capacidad de previsión frente a debilidades internas y amenazas externas, alcanzando mayores beneficios para sus comunidades.
- Ampliar la conectividad social y territorial
- Difundir los mecanismos de promoción de la incorporación de innovaciones tecnológicas en los procesos productivos y las redes sociales.

### **Recomendaciones hacia la UNCuyo**

#### **Formación de recursos humanos para la inclusión social y el mejoramiento de la igualdad de oportunidades**

- Crear carreras universitarias y cursos de formación no profesional en los distintos departamentos de acuerdo con las necesidades y demandas. Carreras y cursos que, sujetos a acuerdos puntuales con las comunidades departamentales, deberán tener una duración acotada en el tiempo (a término).
- Incorporar acciones de formación y/o capacitación en investigación acción comunitaria en las distintas carreras a través de la participación de alumnos y profesores en acciones de campo solicitadas por las respectivas gestiones municipales. De este modo, la Universidad privilegia la formación de los alumnos para la atención específica de los problemas concretos detectados en los distintos departamentos. Muchas carreras universitarias tienen asignaturas destinadas a la realización de prácticas profesionales o trabajos de campo, estos espacios constituyen una oportunidad para la inserción de los alumnos en las realidades locales.

- Formar y capacitar recursos humanos de las distintas unidades académicas para abordar temáticas vinculadas a la inclusión-exclusión en sus diferentes facetas, de modo de contar con equipos competentes para el desarrollo de las habilidades requeridas en los procesos de problematización, formulación, ejecución y evaluación de acciones pertinentes.
- Promover en los alumnos de las diferentes carreras el desarrollo de habilidades vinculadas al manejo de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación en vistas a facilitar su presencia en el territorio y su futuro accionar en red.
- Implementar programas de intercambio de estudiantes y profesionales en áreas municipales relacionadas con las dimensiones analizadas.
- Fomentar curricularmente en los alumnos de las diferentes carreras la vocación empresarial, el desarrollo de habilidades de liderazgo y conducción y las capacidades innovadoras.
- Implementar programas y contenidos que, haciendo eje en la importancia del capital social para el desarrollo de las comunidades, fomenten prácticas que ayuden a su realización en el territorio.
- Incorporar en los pertinentes planes de estudio contenidos y prácticas específicos sobre ética profesional y responsabilidad social.
- Contextualizar a los alumnos de las diferentes carreras en la realidad regional de acuerdo a aspectos históricos, sociales, políticos y del desarrollo científico y tecnológico.

### **Líneas de investigación para la inclusión social y el mejoramiento de la igualdad de oportunidades**

- Priorizar líneas de investigación que privilegien el abordaje de problemas socialmente relevantes e involucren la interacción con las organizaciones locales públicas y privadas.
- Fomentar la conformación de equipos interdisciplinarios, que integren profesionales y alumnos, para el abordaje integral de la complejidad de las realidades departamentales.
- Dar continuidad y propiciar la articulación de los diversos proyectos de investigación y desarrollo que impactan sobre el mismo territorio.
- Promover la sistematización de experiencias de iniciativas de desarrollo local que aporten a producción teórica.
- Incentivar líneas de investigación que, entre otros, privilegien los siguientes ejes estratégicos:
  - Eficaces mecanismos de educación para la salud,
  - Propuestas integrales para la inclusión de jóvenes que no estudian ni trabajan,
  - Impacto de la asignación universal por hijo y sugerencia de medidas complementarias de acompañamiento,
  - Manejo eficiente de recursos naturales (agua, ambiente, energía)

- Asimilación y uso de nuevas tecnologías
  - Desarrollo de habilidades innovativas
  - Nuevas actividades productivas que diversifiquen las economías departamentales y agreguen valor al territorio
  - Mejora de la sustentabilidad fiscal territorial
  - Innovación tecnológica
  - Eficiencia en la prestación de servicios de logística y exportación
  - Ampliación de la conectividad en el territorio
- Difundir y validar los resultados obtenidos a través de la investigación con referentes claves de las esferas pública y privada de las sociedades departamentales

### **Acciones institucionales para la inclusión social y el mejoramiento de la igualdad de oportunidades**

- Generar espacios de discusión conceptual amplia sobre la temática de la inclusión social en nuestra Provincia y en el contexto de cada departamento que posibilite superar la visión endógena de la Universidad, sin diálogo con el resto de la sociedad y plantear los desafíos multidisciplinares que afrontan los procesos de exclusión en nuestro territorio y la necesidad de incorporar los saberes tácitos y el conocimiento que aportan los actores sociales.
- Conformar un entorno favorable a la innovación concebida como un esfuerzo colectivo, sistémico y acumulativo.
- Fomentar ámbitos que ayuden a la búsqueda de la excelencia y a la generación de ventajas competitivas, dinámicas, genuinas y integrales en los territorios.
- Brindar asistencia técnica para la elaboración de planes estratégicos participativos que trasciendan el mero uso del presupuesto anual como única herramienta de planeamiento.
- Formar capacidades técnicas en funcionarios municipales que, desde espacios regionales, produzcan información relevante para la toma de decisiones, el seguimiento y la medición de impacto.
- Construir un sistema de acciones preventivas que desde el ámbito de la UNCuyo puedan constituir un aporte para hacer frente a los desafíos de sobreedad, repitencia, terminalidad y evaluación de logros de aprendizaje.
- Colaborar en el diseño e implementación de un sistema integrado de indicadores que permita observar el comportamiento y evolución temporal del fenómeno de la exclusión en sus diferentes dimensiones. Es preciso que este sistema permita captar la situación diferenciada por grupos heterogéneos.
- Generar e implementar mecanismos de intercambio y transferencia crítica de las experiencias desarrolladas en los distintos departamentos en torno a las políticas y estrategias relevadas, que permitan reducir los períodos de diseño y puesta a prueba de acciones, fortalecer las que se encuentren en curso y rectificar las dificultades.

- Instrumentar acciones que posibiliten la sistematización de las experiencias de inclusión social más significativas desarrolladas en nuestro contexto, de modo de conformar una caja de herramientas y procedimientos para favorecer la inclusión social.
- Diseñar e implementar acciones que eduquen en el buen uso de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación, porque si la conectividad es amplia es incluyente desde cualquier punto de un territorio.
- Establecer acuerdos institucionales con los diferentes organismos del Gobierno de la Provincia de Mendoza responsables de la generación de información para la difusión y explotación de datos y el mejoramiento de los instrumentos de recolección y análisis.
- Diseñar mecanismos institucionales que propendan a una fluida relación entre el sector privado, los gobiernos locales y la comunidad académica que, con eje en la innovación, ayuden al mejoramiento de la competitividad territorial.
- Potenciar la figura del “estudiante nexa o vinculante” que, en tanto residente en cada uno de los departamentos, relacione a las entidades económicas, sociales y profesionales con su correspondiente unidad académica.
- Propiciar la vuelta a su lugar de origen de estudiantes provenientes de los diferentes departamentos de la provincia mediante un programa que les suministre habilidades emprendedoras y apoyo crediticio.