

# **Políticas públicas de transporte e infraestructura para el desarrollo urbano del Gran Mendoza.**

Furlani María Virginia.

Cita:

Furlani María Virginia (2010). *Políticas públicas de transporte e infraestructura para el desarrollo urbano del Gran Mendoza. V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política. Asociación Latinoamericana de Ciencia Política, Buenos Aires.*

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-036/748>

**V Congreso de la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política  
ALACIP 2010  
“Integración, Diversidad y Democracia en tiempos del Bicentenario”**

**Universidad Argentina de la Empresa  
Universidad Católica Argentina  
Sociedad Argentina de Análisis Político**

***Título***

**Políticas públicas de transporte e infraestructura para el desarrollo urbano del Gran Mendoza**

***Autora:***

**María Virginia Furlani**

**Becaria CONICET – Facultad de Ciencias Políticas y Sociales UNCuyo**

**virgfurlani@hotmail.com**

***Área temática***

**Estado, Administración y Políticas Públicas**

***Sub-área temática***

**Gobierno y política local**

**Trabajo preparado para su presentación en el V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, organizado por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP). Buenos Aires, 28 a 30 de julio de 2010.**

## **Resumen**

Entre las fuerzas transformadoras que actúan en el territorio, se destacan los procesos de urbanización y metropolización que multiplican velozmente las problemáticas de las ciudades, y, simultáneamente, las exigencias sobre las políticas como instrumentos del gobierno local que expresan decisiones públicas para atender las demandas ciudadanas, en el marco de sus necesidades y expectativas, y que responden a procesos y contextos socioeconómicos de periodos históricos determinados.

En el presente trabajo analizaremos la problemática de la alta concentración de actividades productivas, económicas, financieras, comerciales en el Gran Mendoza, reflejado en las dificultades que atraviesa el transporte y el tránsito cotidiano. Enfocaremos el análisis en las competencias y relaciones intergubernamentales Provincia – Municipios del área metropolitana, en la definición de decisiones públicas de regulación y ordenamiento del transporte urbano. Asimismo, consideraremos la incipiente configuración de capital social en dicho proceso de toma de decisiones, que contribuye al fortalecimiento de la democracia local en tanto la participación activa de los ciudadanos promueve la discusión y el debate de problemas, alcances e intereses, facilita la articulación de las demandas sociales, a la vez que estimula la responsabilidad gubernamental ante las demandas.

# **Políticas públicas de transporte e infraestructura para el desarrollo urbano del Gran Mendoza**

**María Virginia Furlani**

## **Introducción**

Entre las fuerzas transformadoras que actúan en el territorio, se destacan los procesos de urbanización y metropolización que multiplican velozmente las problemáticas de las ciudades, y, simultáneamente, las exigencias sobre las políticas como instrumentos del gobierno local que expresan decisiones públicas para atender las demandas ciudadanas, en el marco de sus necesidades y expectativas, y que responden a procesos y contextos socioeconómicos de periodos históricos determinados.

En el presente trabajo analizaremos las dificultades del proceso de urbanización de alta concentración de población, actividades, nudos viales, vehículos, en un espacio territorial significativamente reducido como el Gran Mendoza. Dificultades que implican presiones sobre el suelo, el espacio urbano y el ambiente, e impactos sobre la propia sociedad y economía local, que abren el desafío de políticas integradoras en una estrategia local y provincial, e integrales de las dimensiones técnicas, económicas, urbanísticas, sociales, medioambientales y políticas y supone una mirada axiológica y constructiva de los procesos de desarrollo.

Los estudios sobre los procesos de urbanización en general, y del transporte e infraestructura vial en particular, mayormente centran los análisis en aspectos cuantitativos desde enfoques económicos, demográficos, geográficos. Es preciso, además, realizar el análisis cualitativo desde la mirada de la ciencia política, de los procesos, actores, interacciones que el proceso de metropolización ha implicado.

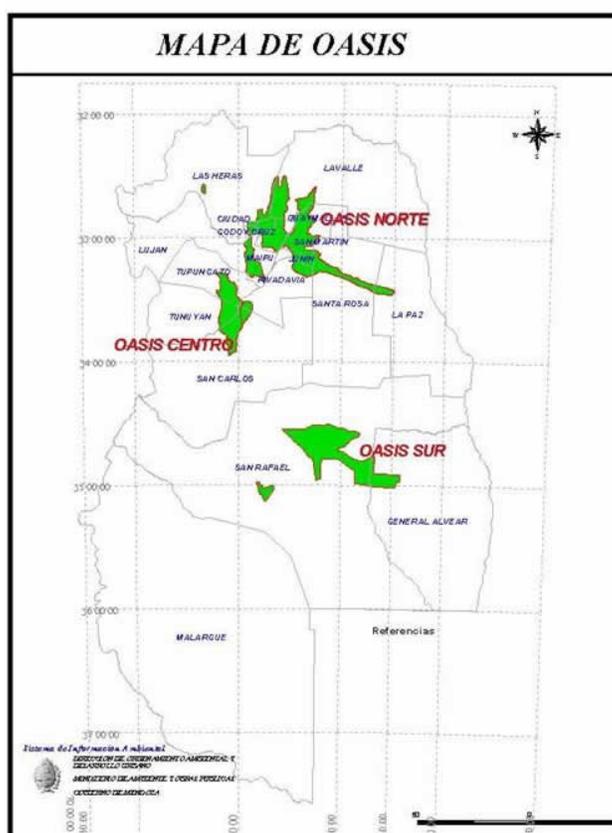
Consideraremos algunas pautas para la definición de políticas públicas de transporte e infraestructura para el desarrollo urbano del Gran Mendoza: (a) integradoras, ya que, al tratarse de políticas que afectan a toda la sociedad y el funcionamiento diario de la ciudad, implica ineludiblemente la constitución de gobiernos, entidades territoriales y sociedad civil en verdaderos actores de desarrollo, e interacciones múltiples y constructivas; (b) integrales, en base a la relación de mutua influencia entre los modos de transporte y la red de conexiones que afectan los usos de suelo diferencialmente, y los nuevos patrones de uso de suelo que incrementan significativamente la movilización, resultando claramente complementarias las políticas de uso del suelo y ordenamiento territorial y las referidas al transporte, tránsito y conectividad.

## **I. Caracterización general**

La Provincia de Mendoza se caracteriza por la concentración de, aproximadamente, el 95% de su población en los oasis de la zona, que significan una limitada extensión territorial del 3% de la superficie total (Dirección de Ordenamiento Ambiental y Desarrollo Urbano, 2008). Precisamente, por encontrarse inserta en la diagonal árida del país, la escasez de agua y las características poco aptas de su suelo, han marcado profundamente el desarrollo provincial, propiciando la ubicación de asentamientos humanos cerca de la presencia del

agua. Por ellas es que la principal metrópolis del oeste argentino nace de pautas culturales, que dieron lugar a un estilo propio de crecimiento y desarrollo.

De tal modo, dentro de la exigua proporción ganada al desierto se distribuye un 80% de la población en áreas urbanas y el resto como población rural, y se desarrolla casi toda la actividad industrial y la agricultura sometida a riego. Los dieciocho Departamentos que conforman el mapa político de la Provincia se distribuyen a lo largo del territorio provincial en tres oasis principales: el Oasis Norte, el más extenso, conformado por los Departamentos de Ciudad Capital, Godoy Cruz, Guaymallén, Junín, Las Heras, La Paz, Lavalle, Luján de Cuyo, Maipú, Rivadavia, San Martín y Santa Rosa; el Oasis Centro, o conocido también como Valle de Uco, conformado por los departamentos de San Carlos, Tunuyán y Tupungato; y, el Oasis Sur, compuesto por San Rafael, General Alvear y Malargüe (ver Gráfico 1)



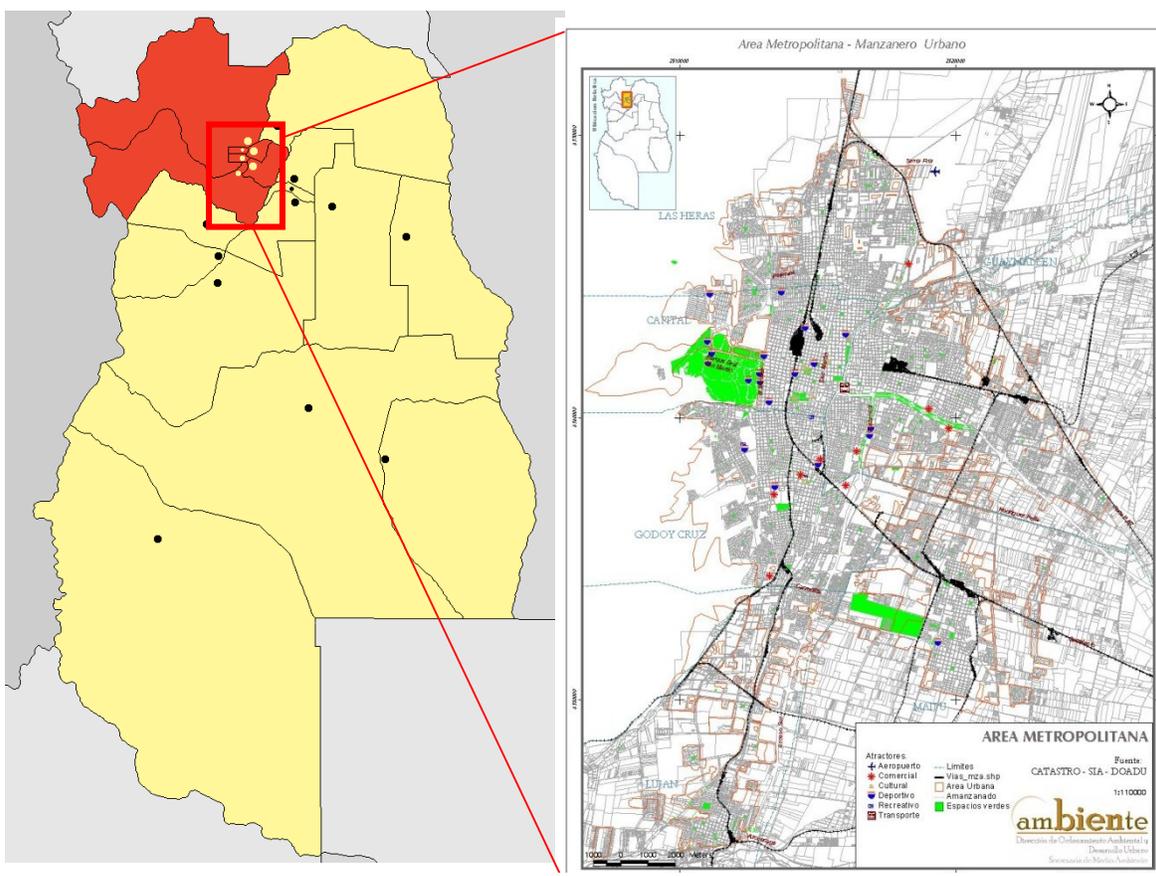
**Gráfico 1:**  
**Mapa de Oasis de la Provincia de Mendoza**  
**Fuente:** Dirección de Ordenamiento Ambiental y  
Desarrollo Urbano – Secretaría de Medio Ambiente-  
Gobierno de Mendoza

En la zona centro oeste del Oasis Norte se extiende la mayor urbanización de la Provincia y cuarta aglomeración en Argentina (Censo 2001), el área metropolitana Gran Mendoza. Como consecuencia de un proceso que comienza en la década de los 50, la ciudad se expande desde el Departamento Ciudad de Mendoza, capital provincial, hacia los Departamentos que, en diferentes momentos, se comportaron como satélites de la misma, Godoy Cruz, Guaymallén, Las Heras, Luján de Cuyo y Maipú, evolución favorecida por la proximidad espacial de los mismos.

Las más cercanas están confundidas en el conjunto edificado, Ciudad Capital, Godoy Cruz, Guaymallén y Las Heras, y las más lejanas, Maipú y Luján, mantienen, en parte, rasgos que las individualizan como centros urbanos con independencia espacial, que presentan la problemática del avance del proceso de urbanización sobre áreas con suelos de gran potencial agrícola (Furlani de Civit, 1999).

Tal evolución nos permite considerar al Gran Mendoza como un área metropolitana en el sentido dado por la Oficina del Censo de los Estados Unidos de América en 1958, que refiere a una ciudad central y un entorno urbano conectados por determinados flujos sociales y económicos que permiten identificar una unidad de funcionamiento. O bien, de acuerdo a la definición que plantea Pérez, se trata de un área metropolitana por ser un aglomerado compuesto por áreas urbanas que ocupan de manera total o parcial el territorio de dos o más gobiernos locales - municipios (Pérez, 2008).

También nos interesa rescatar y considerar al Gran Mendoza de acuerdo a la noción de área metropolitana que sugiere Font Arellano, como territorio de interdependencias espaciales y de auto-organización flexible, fragmentada, heterogénea, un espacio discontinuo, paradójico, desobediente, en un modelo polinuclear de ciudades y de territorios fuertemente interdependientes en una estructura espacial dispersa (Font Arellano, 1999).



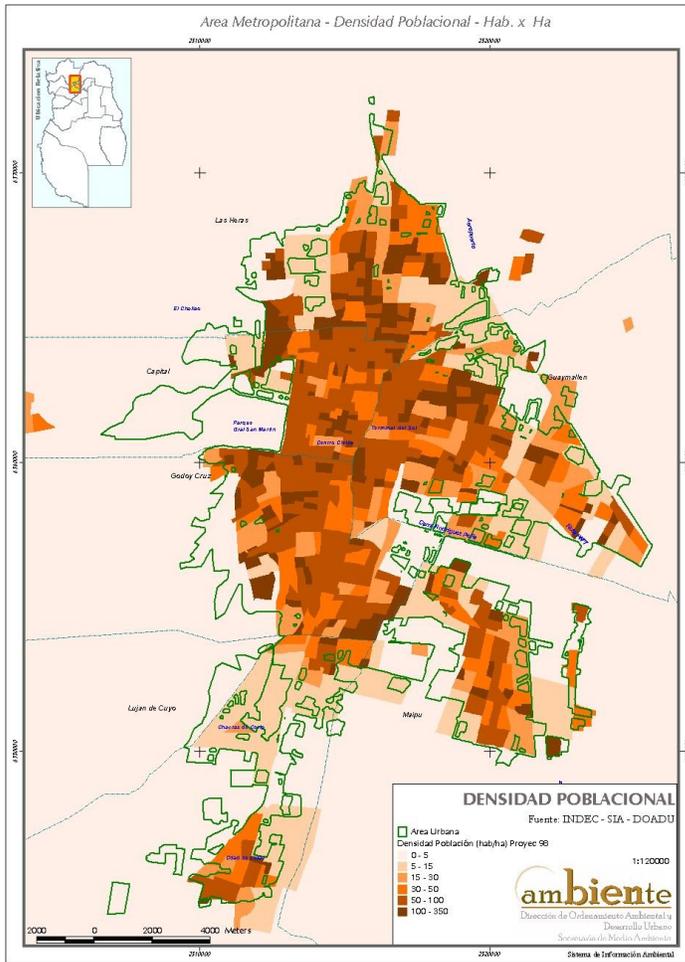
**Gráfico 2:**  
**Mapa Político y Manzanero Urbano del Área Metropolitana Gran Mendoza**  
**Fuente: Dirección de Ordenamiento Ambiental y Desarrollo Urbano – Secretaría de Medio Ambiente-Gobierno de Mendoza**

Tal es la distribución despareja de la población urbana entre los Departamentos, que el Gran Mendoza registra mayor densidad de población promedio, siendo de 2009 hab/Km<sup>2</sup> en los Departamentos de Capital, Godoy Cruz y Guaymallén, representando la mayor superficie urbana. En dicha superficie, el 65% de la población se ubica en el centro urbano, el 25% se ubica en los radios suburbanos y el 10% se ubica en áreas casi rurales, que poco a poco van siendo invadidas por la expansión de la ciudad. Ha proliferado en la periferia el desarrollo de viviendas con la construcción de barrios familiares de nivel medio y alto, como así también se han incrementado los espacios ocupados por barrios marginales.

Asimismo, resaltan las profundas desigualdades interdepartamentales que, frente a la concentración permanente que se ha ido produciendo en el Gran Mendoza, se han registrado los demás departamentos, con una importante pérdida de peso demográfico relativo en forma paulatina, pero constante.

De acuerdo a las proyecciones que proporciona la Dirección de Estadísticas y Censos de la Provincia en base al Censo 2001 y Registros de Estadísticas Vitales, se estima que, al año

2009, en la metrópolis mendocina se aglutinan 1.073.901 de habitantes, es decir que el 11% del territorio provincial concentra al 62,5% de la población provincial (ver Gráfico 3).



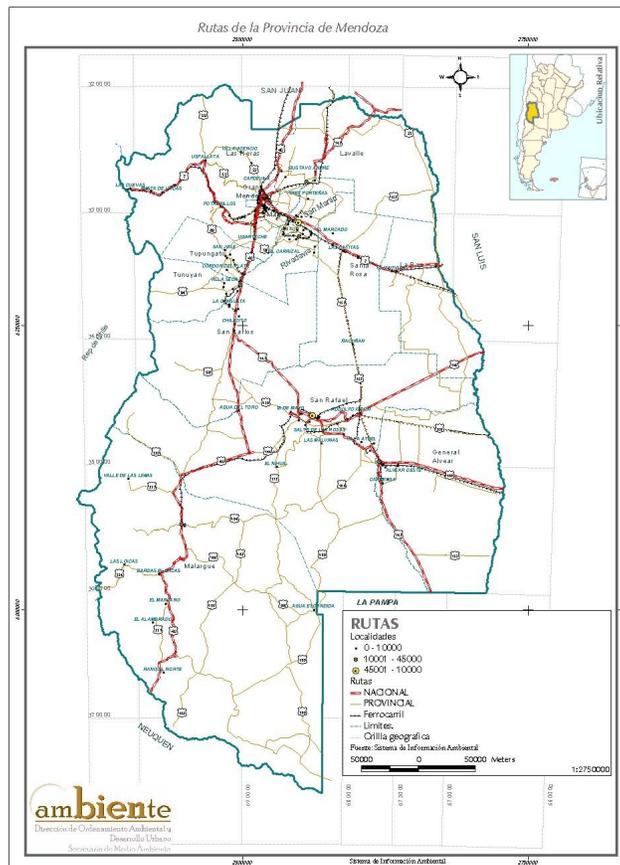
<b>Total Provincial</b>	<b>1.718.316</b>
Capital	116.809
Godoy Cruz	195.127
Guaymallén	278.026
Las Heras	199.601
Luján de Cuyo	115.022
Maipú	169.316
<b>Total Gran Mendoza</b>	<b>1.073.901</b>
% sobre el total de población	62,5

**Fuente DEIE**  
**Estimaciones 2009: Censo 2001 y**  
**registros de estadísticas vitales**

**Gráfico 3:**  
**Densidad Poblacional del Área Metropolitana Gran Mendoza**  
**Fuente: Dirección de Ordenamiento Ambiental y Desarrollo Urbano –**  
**Secretaría de Medio Ambiente-Gobierno de Mendoza**

Asimismo, la producción se distribuye geográficamente de forma muy similar a su población, de esta forma el 64% de la actividad económica de la provincia está localizada en los departamentos del Gran Mendoza. Otros caracteres sobresalientes son la neta concentración de la infraestructura vial, una economía dinámica y la presencia de jerarquías urbanas de mayor nivel.

Un punto a destacar es que la concentración de población y actividades se vincula a la red existente de medios de circulación en su posición estratégica en corredores de comunicación y comercio fronterizo. En este sentido, en el área metropolitana del Gran Mendoza se cruzan dos ejes primordiales, la Ruta Nacional N° 40, con sentido norte - sur, que une no sólo los principales oasis provinciales, sino a éstos con San Juan y el norte argentino; y la Ruta Nacional N° 7, que proveniente de Buenos Aires, hilvana a los Departamentos del Este antes de llegar a la Capital y continuar hasta el paso internacional Cristo Redentor, principal puerta de acceso a la República de Chile. Este esquema se complementa con otras rutas nacionales y provinciales que unen ciudades de menor jerarquía (ver Gráfico 4).



**Gráfico 4:**  
**Red de rutas de la Provincia de Mendoza**  
**Fuente: Dirección de Ordenamiento Ambiental y Desarrollo Urbano –**  
**Secretaría de Medio Ambiente-Gobierno de Mendoza**

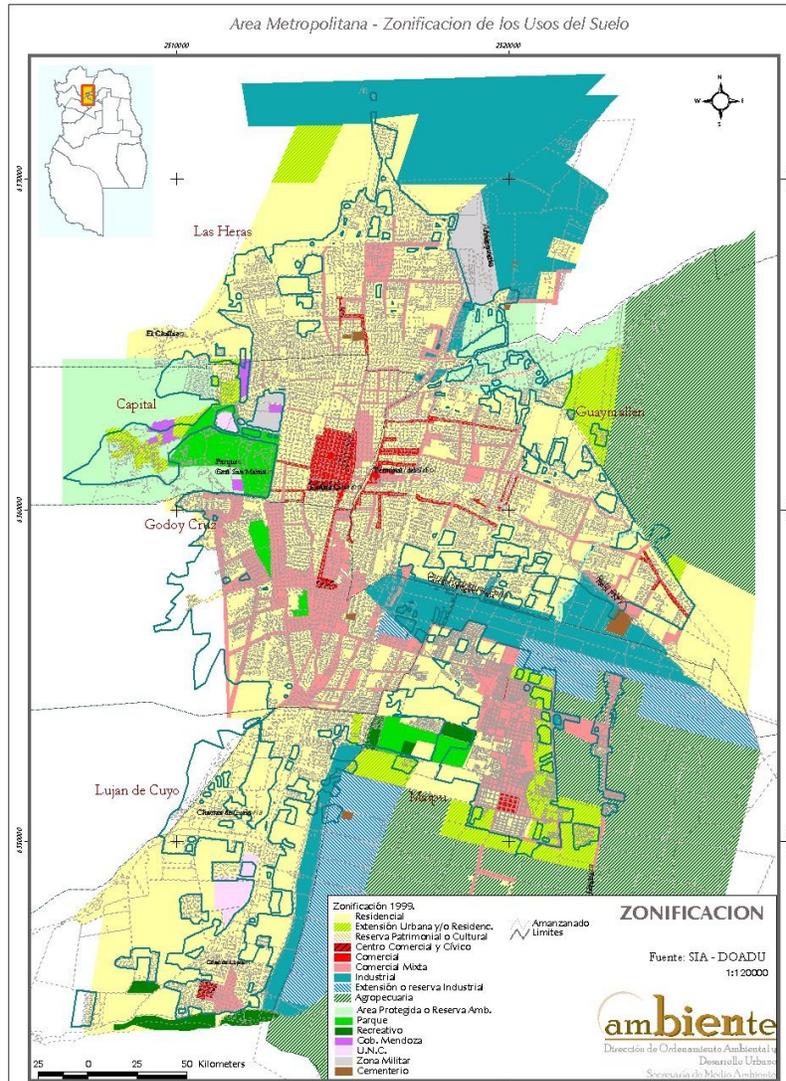
## II. Evolución y problemáticas del proceso de urbanización del Área Metropolitana Gran Mendoza

La falta de políticas y planes integrados e integrales de desarrollo urbano, ha conspirado en contra de la posibilidad de desarrollar un tejido urbano sustentable y de desarrollo previsible. De tal modo, se avanza sobre suelos agrícolas valiosos, desaparece paulatinamente la producción rural, y el tejido urbano avanza de manera explosiva y desordenada hacia el sur y hacia sudeste, y hacia el oeste de piedemonte en el caso de Las Heras, Capital y Godoy Cruz (Informe Ambiental 2009). A inicios del presente siglo, en el Gran Mendoza, se produjo un proceso de relocalización poblacional desde la Ciudad Capital, lugar en que se produjo una retracción del 9,47% de los habitantes, hacia el resto de los departamentos del área metropolitana, los que registran un incremento del 14,44% en el número de habitantes (Giner de Lara, 2002).

### Evolución demográfica del Gran Mendoza a través de los últimos censos nacionales

Departamento	Censo 2001	Censo 1991	Censo 1980	Censo 1970	Censo 1960
Guaymallén	223.365	200.477	164.670	118.995	85.718
Godoy Cruz	182.563	179.553	142.408	112.481	80.024
Las Heras	169.248	145.680	101.579	67.789	36.494
Capital	110.993	121.620	119.088	118.568	109.122
Maipú	89.433	71.603	49.778	34.839	14.951
Luján de Cuyo	73.058	54.210	35.254	25.138	4.418
Total Gran Mendoza	<b>848.660</b>	<b>773.113</b>	<b>612.777</b>	<b>477.810</b>	<b>330.727</b>

Cabe destacar que, en el Gran Mendoza, la segregación residencial se produce en un espacio menor, con una mayor subdivisión y una intensificación de las diferencias. Se dan conjuntamente dos tendencias, la inversión urbana bajo el modelo de barrios cerrados destinados a alojar población de clase alta, e instalación de villas inestables producto de la extensión de planes de vivienda para población de escasos recursos (ver Gráfico 5).



**Gráfico 5:**  
**Zonificación de Usos del Suelo en el Gran Mendoza**  
**Fuente: Dirección de Ordenamiento Ambiental y Desarrollo Urbano –**  
**Secretaría de Medio Ambiente-Gobierno de Mendoza**

Esta tendencia refleja, por una parte, la creciente globalización de los estilos de vida, las nuevas preferencias en las formas residenciales representadas por los barrios cerrados y exclusivos para grupos sociales con alto poder adquisitivo comúnmente denominados countries, ha agudizado el proceso de diseño diferencial del espacio (Furlani de Civit, 1999). Constituyen verdaderos proyectos inmobiliarios de alta rentabilidad, muy dinámicos, la mayoría impulsados por desarrolladores urbanos, quienes normalmente llevan adelante diversos proyectos en diferentes localizaciones dentro de la ciudad, destinados a distintos grupos socioeconómicos, a veces asociados a centros comerciales.

Una de las particularidades de estos nuevos proyectos residenciales es la privatización del espacio público, al impedir que las calles y lugares de recreación sean usados libremente por todos los ciudadanos, favorecidos por la falta de regulación al respecto o la inobservancia por parte de la administración pública. A los conjuntos surgidos como unidades cerradas se suman otros barrios preexistentes que se amurallan y cierran sus calles de acceso a pedido de los residentes.

En algunas ocasiones, los servicios públicos son reemplazados por servicios brindados por parte de empresas privadas y por reglamentaciones privadas que surgen del accionar de las asociaciones de propietarios o residentes de estos barrios cerrados (Roitman, 2000). Además, implican un fuerte consumo de superficies, pues las parcelas habitualmente tienen grandes dimensiones y suelen incluir amplios espacios verdes comunes, ya que, en algunos casos, cuentan con instalaciones deportivas, culturales y de esparcimiento.

Motivados por la búsqueda de seguridad, privacidad, exclusividad, mejor calidad de vida, fácil acceso a servicios y centros comerciales, expresión de estilos de vida cada vez más divergentes, necesidad de representación; constituyen la expresión de la tendencia hacia una segregación buscada, voluntaria, una auto-segregación local en un nuevo ámbito privado de contacto social con homogeneidad interna (Schmidt, 2004).

Por el contrario, la búsqueda de empleos ante las sucesivas e históricas crisis económicas, sobre todo en el cinturón agrícola periurbano y en países vecinos, y el crecimiento de la pobreza y exclusión social, son algunos de los factores que motivan la proliferación de los asentamientos inestables, también llamadas villas, contribuyendo a la expansión inorgánica de la masa edificada y de loteos ilegales, la mayoría desprovistos de infraestructuras y servicios (Gudiño de Muñoz, 2000).

Al año 2003 se registraban 72 asentamientos o villas en el Gran Mendoza, caracterizados por su grado extremo de pobreza y su falta de integración en el conjunto urbano, en el que habitan más de 50.000 personas. Estos asentamientos se distribuyen de forma irregular en los seis departamentos que conforman la aglomeración, aunque predominantemente en las franjas periféricas, especialmente hacia el oeste, sobre el piedemonte de la precordillera.

Los espacios adquieren una significación social que los diferencia y tienden a acumular las condiciones de su diferenciación (Pérez, 2001). Las menores posibilidades educativas, su menor calidad de vida materializada en la distribución desigual del equipamiento urbano y las infraestructuras y servicios, en especial en agua, energía, cloacas, vías de comunicación, educación, salud y seguridad, las dificultades en el acceso al mercado de trabajo, etc. generan un círculo vicioso que impide superar las dificultades.

Las connotaciones sociales negativas para sus pobladores extreman el proceso de segregación y marginación, ya que gran parte de sus habitantes es discriminada, dificultándose la integración en la sociedad urbana. Prejuicios basados únicamente en el hecho de residir en estos barrios que tienen una imagen social fuertemente negativa y son asociados, en la visión general, con fenómenos delictivos. Los ciudadanos que residen en las proximidades perciben a los nuevos asentamientos como espacios que les son ajenos y que les generan rechazo.

Finalmente, en el proceso de transformación urbana de la metrópolis mendocina es preciso considerar también otra expresión urbana reciente, relacionada a la globalización y la fuerte inversión extranjera directa, los grandes centros comerciales. Ubicados estratégicamente

sobre ejes de máxima circulación, en áreas densamente pobladas a pocos kilómetros del centro, ofrecen ventajas atractivas de potenciales consumidores, como son la accesibilidad, la seguridad y el confort. Estos desarrollos imponen cambios drásticos en las estructuras de comercialización e implican no sólo fuertes transformaciones en los patrones del consumo colectivo, sino también nuevas modalidades en el desarrollo de la vida cotidiana al reforzarse las localizaciones existentes en el interior del tejido urbano, y creando zonas nuevas favoreciendo patrones de dispersión.

Este fenómeno se relaciona con una de las variaciones más dinámica, acelerada y fuertemente vinculada a la delimitación residencial de la ciudad, la renovación del centro comercial, donde se visualiza un área en la que predominan los servicios para la producción y otra dominada por comercios al servicio del consumidor (Furlani de Civit, 1999). Una de las causas de la revitalización del microcentro es el boom turístico producido en los últimos años, consecuentemente, la construcción de hoteles cinco estrella da respuesta a las necesidades de una clientela favorecida por la relación de cambio monetario.

Recapitulando, los procesos de urbanización y metropolización descritos multiplican velozmente las problemáticas de las ciudades del Gran Mendoza, expuestas a riesgos naturales propios de su localización geográfica (sismos, aluviones, erosión y degradación del suelo, entre otros), como así también a problemáticas comunes a otros conglomerados urbanos, propias de un uso no sustentable y consecuente degradación de los recursos naturales y culturales del entorno paisajístico, en un constante proceso de erosión ambiental y patrimonial, lo que puede afectar la capacidad de cicatrización del ambiente, ya que en algunos casos son de carácter irreversible.

La degradación del medio ambiente urbano, las contaminaciones hídrica, atmosférica, sonora, de residuos sólidos urbanos, peligrosos y patológicos, etc, la escasez de espacios verdes, el desarrollo del efecto de islas de calor; conjuntamente a presiones sobre la infraestructura existente y requerida, especialmente de red vial (camino secundarios), transporte público, vivienda, red eléctrica no domiciliaria, red de gas, agua potable, cloacas y redes de comunicación (CAP, 2006). Precisamente, la congestión de las infraestructuras urbanas profundiza la fragmentación social y territorial expresada en el desequilibrio urbano, la segregación espacial, la inseguridad

Las dificultades se incrementan en el denominado Microcentro, ubicado en la Ciudad de Mendoza, a pesar de que en los últimos años ha manifestado una disminución de su tasa de crecimiento poblacional, enfrenta la problemática de ser el centro principal de las actividades administrativas, gubernamentales, financieras, educativas, comerciales, de salud, no sólo del área metropolitana, también a nivel provincial y regional, configurando un patrón de circulaciones convergentes desde todos los puntos del Gran Mendoza y demás departamentos y provincias aledañas. De hecho, sus límites incluyen municipios de distancia intermedia afectados a rutinas pendulares de mayor radio, concretadas mediante servicios de transporte masivo, como son las localidades de las zonas Este, Norte y Valle de Uco.

Consecuentemente, los atributos de accesibilidad, movilidad y conectividad inherentes al transporte y la infraestructura vial, como elementos fundamentales en todo proceso de desarrollo local, de acuerdo a su condición, facilitan o entorpecen las actividades económicas, productivas y de la población en general, para interactuar, intercambiar

culturas, conocimientos, mercaderías, y para acceso a los empleos, la salud, la educación y los servicios sociales esenciales. En consecuencia, son pilares que contribuyen a todo proceso de integración de regiones, crecimiento económico, competitividad de productos, desarrollo social y calidad de vida de sus habitantes. Al respecto, a continuación detallaremos algunos problemáticas que se observan en el Gran Mendoza.

### **III. El transporte y la infraestructura vial: obstáculos al desarrollo del Gran Mendoza**

Un urbanismo sin planificación, carente de responsabilidad, sin límites ni medida, destructor a la vez de lo rural, lo natural y lo urbano, ignorante del carácter limitado y limitante del suelo provoca una realidad confusa en la que el espacio, en lugar de construirse, pasa a ser ocupado profusamente, con escasas conexiones entre sí y con su soporte físico. La concentración demográfica intensifica y complejiza las demandas, en especial las referidas a la movilidad, accesibilidad y conectividad, complicándose la gestión de los servicios y dificultándose la compatibilización de intereses contradictorios. Puja en la cual indefectiblemente se ven perjudicadas las crecientes franjas de menores recursos, profundizándose las inequidades y la dualización de las ciudades.

En particular, el modo que se comporta el transporte urbano expresa las diferentes y múltiples estrategias de vida, de formación de capital y de desarrollo urbano. Así, manifiesta tales características en el crecimiento del tráfico que supera, especialmente en algunos horarios, la capacidad para la que fueron construidas las calles provocando situaciones de congestión, por lo que la ciudadanía padece su movilidad como un problema cotidiano y la ciudad se convierte en una vorágine caótica de gente agobiada y vehículos que pugnan por un espacio.

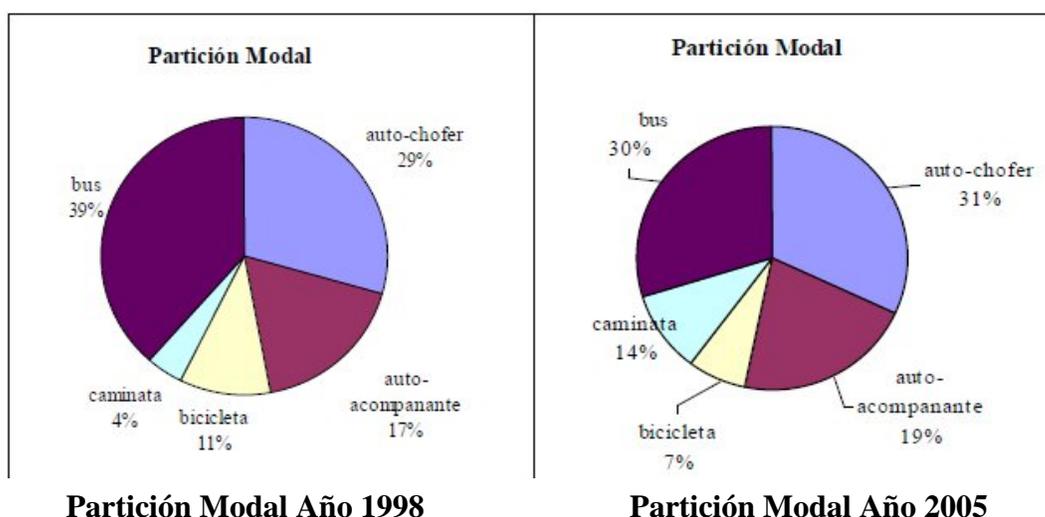
A pesar de encontrarse en la encrucijada de principales rutas, el Gran Mendoza sufre las consecuencias de una red vial desarticulada e insuficiente, donde las rutas Nacionales y Provinciales carecen de redes complementarias, que se traducen en serias deficiencias en el servicio del transporte público, del transporte de carga e incluso de los movimientos diarios de la población, reflejados en los siguiente procesos críticos: un elevado índice de accidentes, altos costos económicos de operación, altos valores de contaminación por sobrecarga de algunas vías urbanas, tales como deterioro de la calidad del aire, contaminación sonora, visual y por radiaciones no ionizantes (Plan de Gestión Ambiental Mendoza 2008 - 2012).

El principal factor que contribuye al deterioro en la calidad del aire es el parque automotor, fuente móvil responsable del 70% de las emisiones de los contaminantes principales. El incremento de la cantidad por crecimiento de la demanda de movilidad de la población, la elevada edad promedio del parque automotor público y privado, ineficacia del transporte público, la calidad de los combustibles, las congestiones viales, sin olvidar las actividades industriales y el uso ineficiente de la energía son aspectos muy perjudiciales de la calidad del ambiente del Gran Mendoza.

En particular la contaminación del aire, de acuerdo a los resultados obtenidos por los organismos encargados del control de las emisiones de gases contaminantes de la Provincia y el Municipio de la Ciudad Capital, es provocada en gran medida por el transporte público de pasajeros que presta el servicio en el área del Gran Mendoza. Produce niveles de

contaminación a través de las emisiones de gases y partículas que están fuera de las normas de emisión aceptadas por los países desarrollados y por los grandes conglomerados urbanos de los países en desarrollo. (Tommasetti, 2005).

En el Microcentro mendocino la contaminación del aire se debe, casi exclusivamente, al tránsito automotor, ya que el 50% de las personas se traslada en vehículos particulares, tan sólo un 30% en colectivos y el resto caminando o en bicicleta (ver Gráfico 6) (Centro de Tránsito y Transporte, 2009). De los automóviles particulares que ingresan a la Ciudad de Mendoza más del 90% transportan dos pasajeros o menos, de hecho, el 61,39% entra sólo con el conductor (Bollati, Mayo 2009). En parte, la elección individual del uso de vehículo particular se relaciona a la escasa confiabilidad que en servicio que presenta el transporte público de pasajeros.



**Gráfico 6:**

**Comparativo evolución de la partición Modal en el Gran Mendoza**

Fuente: Proyecto “Estudio integral del sistema de transporte urbano de pasajeros del Gran Mendoza”. Centro de Tránsito y Transporte. Facultad de Ingeniería. Universidad Nacional de Cuyo

Respecto al ruido, los valores pico de varias mediciones superan los 100 decibeles en el microcentro. Se debe principalmente a fuentes móviles. La presión sonora se vuelve dañina a unos 75 dB. Los efectos en la salud de la población por un nivel alto de ruidos es conocido, destacando el aumento en estrés y enfermedades cardiovasculares (Informe Ambiental 2009).

Asimismo, se observa un déficit importante en infraestructura vial existente: sólo el 14% de la red vial se encuentra pavimentada, un 22% cubierta de ripio y el resto en estado natural sin tratamiento, lo que significa que un 64% de los caminos son de tierra; se observa falta de señalización e iluminación, como así también falta de mantenimiento. La inadecuada o escasa infraestructura urbana vial se deteriora progresivamente por la sobrecarga de

transporte, dada la alta concentración de actividades en el Área Metropolitana, por lo que el 80% de los caminos necesitan reparación o reconstrucción.

Además, el 80% de las rutas de la provincia dependen de la Dirección Provincial de Vialidad, donde ha impactado el incremento de los insumos básicos utilizados en la conservación, frente a un presupuesto proveniente de la Nación en carácter de coparticipación federal que disminuye desde hace 10 años (Diagnóstico Plan Estratégico de Desarrollo de Mendoza, 2010). Cabe acotar que el ferrocarril cuenta con una red mucho menos desarrollada y en la que sólo algunos ramales se utilizan con el fin de transportar cargas hacia y desde la zona del litoral.

Finalmente, hemos señalado que un interés particular reviste el análisis de las transformaciones urbanas, en cuanto a que las ciudades constituyen un escenario privilegiado del cambio social actual. En zonas periurbanas, el crecimiento de la urbanización sin previa planificación de los servicios y su vinculación con otros centros, la insuficiente o nula coordinación entre municipios y gobierno central en la planificación estratégica del uso y mantenimiento de la infraestructura vial y de aplicación de tecnologías de gestión, operación del servicio y controles del Estado, genera deficiencias en cuanto a zonas sin cobertura del servicio.

Tales dificultades generan inequidad social, ya que mientras más pobre es la persona, más lejos vive, mayor tiempo de recorrido realiza e, incluso, menos posibilidades de traslado tiene. Una baja accesibilidad geográfica al transporte público de pasajeros, constituye un mecanismo que refuerza el círculo vicioso de la pobreza. Sin transporte público se dificulta el acceso a la educación y especialmente a la salud en situaciones de emergencia, disminuye las chances para obtener y mantener el trabajo y el presentismo, entre otras.

#### **IV. Pautas para la definición de políticas públicas de transporte e infraestructura para el desarrollo urbano del Gran Mendoza.**

En Mendoza, hasta la sanción en el año 2009 de la Ley N° 8051 de Ordenamiento Territorial de Mendoza, no se ha contado con un plan integrador que contemple el desarrollo urbano. Por lo tanto, la urbanización se ha consolidado, provocando desajustes, con mecanismos de segregación socioespacial que se traducen a términos de un acceso diferencial a servicios y pautas de consumo colectivo, sin preservar el espacio público para un uso priorizado del transporte.

Las ciudades son el espacio geográfico de proximidad en donde se producen las relaciones sociales cotidianas, ámbito aglutinante de recursos sobre el que se articulan los procesos de crecimiento económico, territorio en transformación de una sociedad que está pasando por una profunda mutación, y lugar de expresión de intereses diversos, de conflicto y de poder compartido, y, por lo tanto, de construcción política, resultado de la interacción de múltiples actores, en un contexto cultural, valórico e institucional.

Hoy la ciudadanía reclama soluciones a problemas complejos y multivariantes, soluciones que contemplen la equidad social, la sustentabilidad ambiental, la mejora de su calidad de vida, el respeto a la diversidad, la concertación multiactoral, la gobernabilidad democrática.

En nuestro caso en análisis, la concentración de población, actividades, nudos viales, vehículos, en un espacio territorial significativamente reducido como el Gran Mendoza; las

presiones sobre el suelo, el espacio urbano y el ambiente; los impactos sobre la propia sociedad y economía local, abren el desafío de políticas integradoras en una estrategia local y provincial, e integrales de las dimensiones técnicas, económicas, urbanísticas, sociales, medioambientales y políticas y supone una mirada axiológica y constructiva de los procesos de desarrollo.

Por consiguiente, consideraremos algunas pautas para la definición de políticas públicas de transporte e infraestructura para el desarrollo urbano del Gran Mendoza: (a) integradoras, ya que, al tratarse de políticas que afectan a toda la sociedad y el funcionamiento diario de la ciudad, implica ineludiblemente la constitución de gobiernos, entidades territoriales y sociedad civil en verdaderos actores de desarrollo, e interacciones múltiples y constructivas; (b) integrales, en base a la relación de mutua influencia entre los modos de transporte y la red de conexiones que afectan los usos de suelo diferencialmente, y los nuevos patrones de uso de suelo que incrementan significativamente la movilización, resultando claramente complementarias las políticas de uso del suelo y ordenamiento territorial y las referidas al transporte e infraestructura vial

***a. Políticas públicas integradoras, en la constitución de gobiernos, entidades territoriales y sociedad civil en verdaderos actores de desarrollo, e interacciones múltiples y constructivas***

De acuerdo a la noción aportada por Madoery, lo local representa el punto de encuentro entre territorio y desarrollo, el ámbito donde los agentes territoriales adquieren capacidad de fijar el rumbo y construir, políticamente, desarrollo en múltiples dimensiones (Madoery, 2006).

Por lo tanto, el desarrollo de las ciudades es un proceso que, sobre una base material, requiere de componentes intangibles, de actores locales que asumen el rol de agentes de cambio y de interacciones múltiples y constructivas, que conforman el capital sinérgico latente en toda comunidad. Capital definido como un potencial catalítico de la sociedad que le permite promover acciones en conjunto dirigidas a fines colectiva y democráticamente elegidos, obteniendo así un resultado final que es mayor que la suma de los componentes (Boisier, 2005).

El desarrollo es un proceso de interacción social donde la negociación de percepciones, decisiones y acciones asume un papel más relevante que la autoridad formal. Precisamente, el enfoque de desarrollo local contempla a las capacidades de los gobiernos locales como necesarias, pero no suficientes para alcanzar la gobernabilidad, cualidad que los supera y se proyecta ampliamente como una capacidad social, como atributo de toda la sociedad. Una sociedad es gobernable en la medida que construye consensos alrededor de propósitos comunes y alcanza las metas buscadas (Coraggio, 2003, Prats, 2001).

Sin embargo, en la gran mayoría de los debates y propuestas referidas al Área Metropolitana, se refieren a sus aspectos físicos y territoriales, las cuestiones sociales, económicas, políticas y culturales, siendo el aspecto político-institucional el que aparece como más irresuelto. Es decir, la cuestión de cómo se gobierna a la ciudad metropolitana, cómo se articulan las distintas instancias locales, provinciales y nacionales involucradas en el tema, sigue siendo en la mayoría de los casos un problema a consensuar y a resolver.

El territorio transita de una visión simplista que lo consideraba como algo dado a priori y mero soporte físico de objetos, actividades y procesos económicos; a la noción que lo define como entidad significativa, de cultura localizada en el tiempo y en el espacio, lugar de expresión de intereses diversos, de conflicto y de poder compartido de una sociedad que está pasando por una profunda mutación.

Si bien se apunta a eliminar el reduccionismo que identifica desarrollo local con crecimiento económico, es claro que sin la dimensión económica es imposible hablar de desarrollo. Por tanto, se avanza hacia una sostenibilidad económica referida a la generación de valor agregado para la inserción positiva de los territorios en la globalización, que asegure, además, inclusión social, sustentabilidad, concertación pluriactoral (Barreiro, 2007). Un desarrollo económico es sostenible si se generan, previamente, las bases colectivas sobre las que apoyarse y desarrollarse, ya que un desarrollo que no promueve y fortalece confianzas, reconocimientos y sentidos colectivos, carece en el corto plazo de una sociedad que lo sustente (Madoery, 2001).

Respecto a la problemática del transporte e infraestructura vial para el desarrollo urbano del Gran Mendoza, son diversos los planteos y propuestas que, en los últimos años, se han formulado. Por mencionar algunas, avanzar hacia una red que incluyera un replanteo de los recorridos, una renovación de las unidades, la combinación de nuevas líneas de trolebuses y su actualización, la vuelta de los trenes urbanos sobre los viejos rieles del Ferrocarril San Martín, plasmado en el Proyecto Metrotranvía, estaciones de interconexión de los distintos servicios, rediseño de una red vial de troncales y radiales exclusivas para el entramado del transporte, etc. (Diagnóstico PED). Algunas de las iniciativas han sido consideradas e implementadas parcialmente, sin lograr aún avanzar hacia una política integradora e integral, pese a los consensos políticos y técnicos sobre la necesidad de políticas articuladas para el Gran Mendoza en su conjunto.

Uno de los principales obstáculos que se observa es la dificultad para articular entre los gobiernos locales que conforman el Gran Mendoza, entre los gobiernos locales y el gobierno provincial, y entre las instancias gubernamentales y la sociedad civil. Dificultades reflejos de la realidad político administrativa de Argentina, en el predominio de modalidades de gestión pública centralista y estadocéntrica, es decir, el actor público predominante es el Estado nacional, el rol de los gobiernos locales, a pesar de los avances, continúa siendo acotado, la participación ciudadana es limitada y sólo en algunas experiencias puntuales la sociedad civil interviene en la definición de políticas públicas.

### ***a.1. Los Municipios y las Relaciones Intergubernamentales:***

El Estado actúa como productor de espacio construido, como proveedor de infraestructuras y equipamientos comunes, que debe garantizarlos a amplios sectores de la sociedad, como regulador de los usos del suelo urbano, mediante la planificación y normativas urbanas y como agente fiscal. Es, entonces, uno de los principales agentes del proceso de urbanización. La capacidad de conducir el proceso de desarrollo urbano, se ha instalado como uno de los principales desafíos para los gobiernos locales en Argentina. Esta es la principal causa por la que un conjunto de municipios están prestando más a las problemáticas urbanas, y comienzan a desarrollar nuevos instrumentos de gestión (Fernández Wagner, 2009).

Cada vez más adquiere importancia el gobierno local, que debe cumplir funciones y competencias para las que fue creado y las nuevas acciones que emprenden ante la creciente demanda ciudadana, la gestión de políticas sociales urbanas y servicios públicos urbanos básicos, la presión hacia la competitividad de las ciudades, y los imperativos del ejercicio de un gobierno democrático, fortalecimiento del capital social y participación ciudadana. En Argentina, a pesar que el proceso de descentralización no favoreció el municipalismo, en la práctica los municipios paulatinamente se han transformado en agentes fundamentales del desarrollo local, si bien, en muchos casos, se trataron de acciones relacionadas a la búsqueda de soluciones para salir de las crisis que las localidades comenzaban a padecer en la década del '90.

No obstante, los gobiernos locales se enfrentan a limitaciones estructurales para el desarrollo, que evidencia que, en el nivel territorial, se producen desfasajes en las posibilidades de acceso y disponibilidad de recursos esenciales, y el consecuente aumento de conflictos sociales. De este modo, aparecen factores no manejables para los gobiernos locales, relacionados a problemáticas de desarrollo urbano, la expansión de las ciudades, la localización de la vivienda social, la movilización, accesibilidad y conectividad, la disponibilidad de infraestructura urbana, conjuntamente a la necesidad de salvaguardar el patrimonio natural y los ecosistemas de gran importancia ambiental, como el caso de los ambientes urbanos ubicados en los oasis mendocinos.

En términos generales, ante el conjunto de problemáticas que, enumeráramos en apartados anteriores, se presentan en el Gran Mendoza, las respuestas son soluciones coyunturales, puntuales y jurisdiccionales, en muy pocas ocasiones coordinadas, integradas, o intergubernamentales, lo cual evidencia la ausencia de una visión integral del Área Metropolitana del Gran Mendoza como una unidad y de sus problemáticas estructurales, en todos los niveles. Situaciones que repercuten en la gobernabilidad de la ciudad, como capacidad para orientar los procesos de configuración y funcionamiento urbanos, tanto respecto de los bienes urbanos privados y públicos materiales, suelo, viviendas, espacios públicos, tránsito, infraestructura vial, etc., como de los servicios, ejemplo, transporte público de pasajeros.

Para los Municipios de la Provincia de Mendoza prevalece todavía un modelo de autonomía municipal semiplena ya que la Constitución Provincial no ha sido reformada desde el año 1916. Por consiguiente, el espíritu del artículo 123 de la Constitución Nacional reformada en 1994, no ha sido reglado aún, en cuanto a que la facultad de los municipios no se limita a la capacidad que los vecinos tienen para elegir a sus autoridades, ya que la satisfacción de los intereses y necesidades locales requiere decisiones, regulaciones y gestiones del gobierno municipal, lo cual supone atribuciones necesarias para promover el desarrollo local.

Por lo tanto, las principales atribuciones gubernamentales referidas a la vida urbana se distribuyen entre los distintos niveles de gobierno: los Municipios se encargan de la regulación y el control del ordenamiento territorial, usos de suelo y edificaciones, dentro de su territorio, sobre la base de definiciones generales del gobierno provincial. La red de agua es responsabilidad del nivel provincial y demás servicios privatizados en los que el gobierno provincial mantiene la regulación y el control. El servicio de transporte público de pasajeros, que se ejerce mayormente por medio de concesiones a empresas privadas, la red semaforica el mantenimiento de las redes viales se encuentran bajo la jurisdicción del

Gobierno Provincial. La regulación y el control ambiental son competencias concurrentes entre los municipios y el gobierno provincial... es decir, en el Gran Mendoza persisten una baja articulación, y una importante superposición, de competencias entre de los tres niveles institucionales del Estado: Nación, Provincia y Municipio, propiciando conflictos generados por diferencias que se plantean entre entidades públicas de mayor, igual o menor jerarquía. En síntesis, el área metropolitana es un ámbito políticamente fragmentado, frente a un espacio urbano compartido que obliga a distintos actores involucrados a negociar y llegar a acuerdos para la construcción de infraestructura, la provisión de servicios, las políticas de ordenamiento urbano, etc.

El fortalecimiento de las capacidades locales para encontrar horizontes más amplios de desarrollo, precisa que el proceso de tránsito del modelo de gestión centralizado al territorializado se sustente no sólo en un efectivo proceso de descentralización funcional y fiscal, también y fundamentalmente en una eficiente coordinación de los diferentes niveles territoriales de las administraciones públicas y en un contexto caracterizado por la integración coherente de las diferentes políticas de desarrollo entre esos niveles (Albuquerque, 2003). Requiere de autonomía, de participación ciudadana y de un acertado control y fiscalización de la administración en un universo de legitimidad de las autoridades y de una alta capacidad de respuesta de las demandas de la sociedad. De lo contrario, los municipios se encuentran en una situación en la que difícilmente pueden afrontar las crecientes exigencias de la ciudadanía, la ampliación de los requerimientos de gobernabilidad local (Prats, 2001) y los desafíos que plantea la búsqueda de un equilibrado trípode entre integración, participación y distribución (Belmartino, Repetto y Levín, 2001).

Con la sanción de la Ley 8051 de Ordenamiento Territorial de Mendoza, se abre la posibilidad de discutir la administración conjunta del territorio y su delimitación, desde una visión integral y participativa. Derivado de este marco, se plantean instrumentos valiosos de gestión territorial: la formulación e implementación de un Plan Estratégico de Desarrollo Provincial y Planes de Ordenamiento Territorial Municipales, como políticas de Estado articuladoras de competencias y capacidades intergubernamentales, constituyentes de verdaderos actores de desarrollo local, sustentables en el tiempo, orientadoras de los procesos sostenibles de urbanización y sus problemáticas, a partir de reglas claras, procedimientos transparentes y con un sólido soporte científico. En este esquema, se necesita, en forma perentoria, de un Plan Integral que contemple el Desarrollo Urbano, el Transporte e Infraestructura Vial.

Nos permitimos realizar algunas observaciones al respecto, ya que si bien los actores que se encuentran trabajando en el Consejo de Estado, creado por la Ley 8051 para elaborar el Plan Estratégico de Desarrollo de Mendoza, opinan que la planificación del desarrollo urbano, el transporte y la infraestructura vial deben contemplarse en este dicho plan maestro, en la actualidad se encuentran en marcha proyectos de elaboración previa, que implican un reordenamiento del transporte, como lo es el Metrotránvía Urbano, cuya obra, se estima, estará finalizada en octubre del año que viene.

El proyecto propone, a nivel metropolitano, la puesta en marcha de ferrocarriles urbanos, como parte integrante de los ramales troncales del transporte público de pasajeros, a fin de lograr un Sistema Integral Polimodal, con el objeto de ordenar y consolidar una estructura territorial que permita una conectividad eficiente, fluidez de tránsito diferenciado y la recuperación ambiental, social y económica de áreas deprimidas. Implica el montaje de

trenes urbanos triples, sobre los tendidos del ex Ferrocarril San Martín. Livianos, modernos, ligeros y de alta comodidad, con capacidad aproximada de 350 pasajeros, se definen como ecológicos por ser alimentados por electricidad aérea, con importantes beneficios y numerosas externalidades positivas, compatible con el sistema de transporte tradicional, con velocidades de marcha y capacidades de aceleraciones y frenado pudiendo compartir la calzada con el flujo vehicular actual y adaptables al sistema semafórico.

Asimismo, se establece la construcción de una tercera vía o vías especiales para que quede un corredor exclusivo para el ferrocarril urbano en las zonas en que seguirá activa la red ferroviaria nacional de pasajeros y carga nacional. Fundamentalmente será en el tramo entre Panquehua y Mendoza Capital (ex estación San Martín), ya que el proyecto de tren de larga distancia que circulará entre Mendoza y Buenos Aires, llegará a través del ramal que se conecta con Guaymallén.

Entre los aspectos positivos que se resalta, este sistema troncal tendrá un fuerte impacto y contribuirá a un ordenamiento de la estructura vial y del transporte entre los Municipios del Gran Mendoza, como asimismo la mejora en las condiciones socio-ambientales de Mendoza ya que influirá sobre el turismo, atracción de inversiones, eficiencia, nuevas zonificaciones, importantes cambios ambientales y en los tiempos de traslado, etc.

No obstante, el proyecto ha implicado un conflicto de intereses entre las jurisdicciones local y provincial, todo lo cual requiere de una amalgama de propósitos a los fines de un desarrollo conjunto y concertado del espacio urbano en disputa. En particular, el Municipio de la Ciudad de Mendoza se opone al ingreso del tren por el centro de la Ciudad, calle Belgrano específicamente, ya que considera que, en la práctica cotidiana, complicaría la circulación este-oeste de calles de alta complejidad entre el centro y el oeste de la ciudad, al entorpecer el tránsito en los cruces, debido a que actualmente estas intersecciones están saturadas. Propone, por lo tanto, el paso subterráneo del Ferrocarril, o bien de forma elevada mediante la construcción de terraplenes. Sin embargo, desde las instancias técnicas del gobierno provincial se aduce lo oneroso de tales construcciones, como así también aseguran que al tratarse de formaciones cortas sólo ocasionarán los mismos inconvenientes que actualmente presenta el transporte colectivo.

Cabe destacar, que, justamente, el objetivo de la puesta en marcha de este sistema es incentivar su uso y desalentar la utilización de los vehículos particulares, causantes de los múltiples trastornos en el microcentro mendocino anteriormente mencionados. Además, se prevé un equipamiento consistente en electrificación, señalización, montaje de un sistema de comunicaciones, instalación de un sistema integrado de control de tráfico y un conjunto de elementos automáticos, así como la compra de 18 tranvías (con capacidad de 350 pasajeros cada uno), dotados de 36 coches. Según la cantidad de módulos que se utilicen por formación, la longitud de un tranvía puede variar de los 20 a los 40 metros, a diferencia de las formaciones de trenes.

Las resistencias que el proyecto del Ferrocarril Urbano genera en el gobierno local capitalino, no ha frenado, sin embargo, el avance de actuaciones por parte del Gobierno de la Provincia a fin de concretarlo. Así, mediante Decreto Provincial N° 1018 del año 2005, el Ejecutivo solicita a la Universidad Tecnológica Nacional, Facultad Regional Mendoza, un estudio referente a las factibilidades técnicas, urbanísticas, ambientales, económicas, y

fundamentalmente de los múltiples beneficios del Sistema de Transporte Multimodal en el Área Metropolitana y en consecuencia a sus usuarios: los ciudadanos.

Simultáneamente, se han realizado reuniones entre autoridades nacionales, provinciales y de las intendencias respectivas de los Departamentos que conforman el Gran Mendoza involucrados en el proyecto ferroviario, en las que se ha acordado integrar una Unidad de Gestión para el tratamiento del Ferrocarril Urbano, como así también el tren interurbano de larga distancia de pasajeros y otros aspectos entre la Nación y la Provincia, creada mediante Resolución N° 1293/2005 del Ministerio de Ambiente y Obras Públicas.

Otro proyecto en marcha, impulsado desde la Secretaría de Transporte de la Nación, en el marco del Programa de Transporte Urbano de Buenos Aires (PTUBA), se enmarcan en la implementación de una serie de proyectos de mejora del Transporte Urbano en Áreas Metropolitanas de la Argentina (incluida el Gran Mendoza), capitalizando las experiencias que el proyecto PTUBA brindó para el Área Metropolitana de Buenos Aires, con financiamiento del Banco Mundial.

El objetivo general del proyecto es el mejoramiento de las condiciones de movilidad y seguridad de la población de las áreas metropolitanas y, en particular, la de menores recursos, a través de la planificación, desarrollo e implementación de soluciones para la remediación de los principales conflictos que se registran en el transporte de superficie y que afectan la seguridad, los costos, la calidad de vida urbana y el medio ambiente, aplicando para ello recursos públicos nacionales, provinciales y municipales en complementación con fondos provenientes de los organismos multilaterales de crédito, a través de una organización especializada en la temática, la que actuará concertadamente con todos los niveles institucionales intervinientes.

Por el momento, la Unidad Coordinadora de Proyectos del Transporte Urbano y el Gobierno de la Provincia de Mendoza han acordado la realización de un estudio integral del sistema urbano de transporte de pasajeros. Tendrá como resultado brindar un diagnóstico completo de todo el sistema, detectando falencias y necesidades en materia de infraestructura, recorridos de micros y frecuencias, base para la toma de futuras decisiones de reordenamiento institucional del transporte urbano de pasajeros por parte de la Provincia. Cabe suponer que, además, tales decisiones contemplarán el marco general del Plan Estratégico de Desarrollo, a fin de que las decisiones sobre el transporte público de pasajeros sean políticas públicas de integración socioespacial, ordenamiento territorial y desarrollo urbano equilibrado y sostenible.

### ***a.2. Articulación entre gobiernos y sociedad civil***

El enfoque de desarrollo local contempla a las capacidades de los gobiernos locales como necesarias, pero no suficientes para alcanzar la gobernabilidad, cualidad que los supera y se proyecta ampliamente como una capacidad social, como atributo de toda la sociedad. Una sociedad es gobernable en la medida que construye consensos alrededor de propósitos comunes y alcanza las metas buscadas (Coraggio, 2003, Prats, 2001). No sólo se trata de reconocer jurídicamente la existencia de colectividades con base territorial y transferir a estos sujetos competencias y recursos, sino lo fundamental de un modelo de gestión política descentralizado es viabilizar la participación (Borja, 1986).

El ejercicio de la participación como principio contribuye a la puesta en escena de actores, redes informales, organizaciones y cualquier otra forma de expresión de intereses comunes, mediante procesos de innovación social de transformación y densificación de la esfera pública (Belmartino, Repetto y Levín, 2001).

Participación entendida como modalidad principal de actuación de la ciudadanía en procesos de toma de decisiones y en la construcción de políticas públicas. Modalidad que, en nuestras realidades, se trata de un fenómeno reciente y se encuentra ligada a la cada vez mayor relevancia de temas que requieren de un mayor pluralismo y diversidad social para ser enfrentados, como salud, educación, transporte, medio ambiente, infraestructura, etc. Además, la dinámica participativa, como parte de los procesos de apuntalamiento de la gobernabilidad democrática, supone la intervención de los ciudadanos en el conocimiento, interlocución y decisión respecto de la materialización de las políticas públicas locales que van a regir sus espacios.

La presencia de una sociedad civil articulada, con densidad institucional, la confianza en las relaciones interpersonales e interinstitucionales, una cultura del compromiso y la colaboración y de un conjunto de creencias que permiten llevar adelante un determinado destino común, son factores reconocidos como símbolos de mayor capacidad territorial para el desarrollo (Amin y Thrift, 1995).

Dichos factores suelen resumirse en una noción común: capital social; en torno a la cual se ha debatido intensamente en los últimos años, tanto en la definición de políticas públicas, como desde distintas aproximaciones teóricas en las ciencias sociales en general, y la ciencia política en particular. Bourdieu, Coleman, North, Putman, Portes, Kartzman entre otros, destacan aspectos intangibles como la pertenencia a un grupo, la red de relaciones, los lazos permanentes de confianza, que forman un activo social para el individuo y un atributo colectivo o comunitario.

Precisamente, Putnam define al capital social como aquellos rasgos de la organización social, como confianza, normas y redes que pueden mejorar la eficacia de la sociedad facilitando acciones coordinadas en la solución de los problemas comunes. Para ello, retoma la idea de comunidad cívica, resultado de un proceso histórico cuyas tradiciones asociativas son preservadas por el capital social (Putnam, 1993).

Puede entenderse, también, como patrimonio simbólico de la sociedad en el manejo de normas, redes y lazos sociales de confianza, que permiten reforzar la acción colectiva, sentar bases de reciprocidad en el trato y crear mayores sinergias a través de la concertación grupal en torno a objetivos comunes. Por lo mismo, existe un círculo virtuoso entre la disposición a la reciprocidad y la cooperación, por un lado, y los logros sociales por el otro (Hopenhayn, 2007).

En el Gran Mendoza, la articulación de los gobiernos y la sociedad civil presenta dificultades, en muchas ocasiones ligadas a la escasa participación ciudadana en organizaciones no gubernamentales y en espacios públicos, el consecuente escaso número y baja incidencia de las organizaciones existentes en la definición, evaluación y control de las políticas públicas, sin lograr conformar un conjunto homogéneo, el escaso consenso político-técnico en la planificación y gestión del territorio, el debilitado o bien incipiente desarrollo de espacios públicos, la falta de socialización de la información para su conocimiento y uso, en especial en temáticas urbanas.

Pese a la debilidad que expresan los propios actores, el área metropolitana acrecienta la disponibilidad de recursos necesarios para la acción pública, como lo son las tecnoestructuras calificadas y los saberes científicos, técnicos y jurídicos. Todo ello redundante en pretensiones legítimas de detentar una parte del interés general, que dan vida a una recomposición dinámica de las relaciones entre esfera política y actores locales.

En tal sentido, existe una fuerte institucionalidad y desarrollo legal de carácter sectorial de los recursos naturales y culturales que la destacan en la región, lo que brinda la posibilidad de pensar estrategias de desarrollo, en un marco de de consensos entre el sector político, productivo, académico y científico que actualmente se vienen gestando. Contexto que, en paralelo a la voluntad de los gobiernos locales y provincial, a través de los instrumentos administrativos que prevé la ley 8051 por medio del Consejo de Estado, permite formalizar acuerdos institucionales con distintos sectores de la sociedad civil en el diseño y validación del Plan Estratégico de Desarrollo Provincial.

Asimismo, la planificación funcionalista y el mercado crean espacios exclusivos según los niveles de renta, desconectando el tejido social y desapareciendo el sentido que tiene la ciudad como una *civis*. Se configura un rompecabezas territorial de gran homogeneidad, empobrecimiento de los espacios y dispersión de los asentamientos urbanos. La ciudad se va vaciando de contenido, las relaciones vecinales, la regulación de comportamientos por conocimiento y afectividad, la identidad con el espacio, las probabilidades de contacto que ofrece el espacio público, se van diluyendo.

Caracterización que se contrapone a la noción de ciudad que es, sobre todo, interacción entre los ciudadanos y sus actividades e instituciones, es contacto, regulación, intercambio, comunicación (Rueda, 2007). Ésta es la base epistemológica sobre la que se sostienen el resto de los componentes que acaban por constituirla: la estructura, la forma de producir la ciudad, el paisaje urbano, su monumentalidad, la movilidad, incluso el mercado. De tal modo, el área metropolitana debe ser nuevamente considerada como un gran centro organizado comunitariamente en la definición de políticas públicas de uso del suelo y de transporte que reviertan la tendencia hacia la segregación social, la ineficiencia económica, las deficiencias en las infraestructuras y de la prestación de los servicios públicos, el grave impacto ambiental, etc.

***b. Políticas públicas integrales, en base a la relación de mutua influencia entre los modos de transporte y la red de conexiones que afectan los usos de suelo diferencialmente, y los nuevos patrones de uso de suelo que incrementan significativamente la movilización, resultando claramente complementarias las políticas de uso del suelo y ordenamiento territorial y las referidas al transporte e infraestructura vial***

Por un lado, conectividad, accesibilidad, movilización, transporte, tránsito, por otro, urbanización, desarrollo, calidad de vida urbana, son aspectos codependientes que se influyen uno a otro en formas, con frecuencia, complejas y dinámicas. Por ejemplo, el transporte afecta el desarrollo físico de cuatro maneras clave: localizaciones; intensidades; composiciones; y valores de usos de suelo y actividades urbanas; a su vez, los patrones de uso de suelo y los entornos edificados le dan forma a la demanda de tránsito y transporte, y es evidente que una planificación cuidadosa puede mejorar la accesibilidad. En efecto, la

localización e intensidad de las actividades en el espacio, influye decididamente en la demanda de desplazamientos e, incluso, en el tipo de medios de transporte adecuados para su satisfacción (Pozueta, 2000). Por caso, en el área metropolitana donde evolucionan rápidamente zonas residenciales alejadas del centro de empleo y de las sedes administrativas públicas y privadas, experimenta desplazamientos pendulares diarios y masivos, entre unas y otra.

Debido a esta codependencia, para un desarrollo urbano sustentable es esencial que el transporte y el uso del suelo estén cuidadosamente integrados y coordinados, ambiental, social y económicamente, en políticas públicas de transporte e infraestructura que respondan a las necesidades de ordenamiento y planificación del territorio, en vista a la construcción de ciudades competitivas, eficientes y equitativas que brinden oportunidades seguras de movilidad. Asimismo, dichas estrategias deben estar integradas con las de otros sectores, convertibles en planes de acción dentro de las capacidades de las ciudades y adaptadas a la visión de la estrategia de desarrollo del territorio.

Una de las dificultades que se visualizan es la diferencia de tiempos entre el crecimiento urbano y las decisiones de mejora del transporte y las redes viales. Así, tal como hemos observado en el proceso de urbanización del Gran Mendoza, mientras los mapas de uso del suelo son fluidos y seguidos, cambian continuamente debido a las modificaciones de zonificación, variaciones, y nuevas subdivisiones; las decisiones sobre mejoras de transporte importantes son a gran escala, ocurren en mayores horizontes de tiempo y tienden a ser rígidos, es decir, son difíciles de revertir o cambiar en respuesta a las modificaciones en los patrones del uso de la tierra.

Las capacidades del área metropolitana, en términos de infraestructura de transporte, no ha logrado acompañar los aumentos explosivos en el tráfico, y el empeoramiento de la congestión, que amenazan la productividad económica y la calidad de la vida urbana. El transporte público se despliega en el espacio público urbano y es aquí donde requiere que las políticas y los ejes de la inversión expresen y den sentido a la estrategia urbana, asegurando la movilidad y accesibilidad de las personas en el ámbito del área metropolitana. De tal modo, por sus significados, referencias y características, el espacio público es el ámbito inmediato de intervención para mejorar las condiciones de accesibilidad y conectividad urbana (Schmidt, 2007). En este sentido, las consideraciones sociales se priorizan sobre las individuales, hacia una visión de ciudades accesibles que acercan a los ciudadanos y las actividades entre sí por medio de usos de suelo integrados e incorporados.

Nuevamente concluimos que, el área metropolitana del Gran Mendoza, requiere de un Plan Integral de Transporte e Infraestructura que contemple todos los aspectos de la vida de la población con sus necesidades de movilidad y accesibilidad para el desarrollo de sus actividades socio- culturales, económicas, educacionales, recreativas, de salud, etc, en un ambiente descontaminado.

En este sentido, el Proyecto de Transporte Urbano en Áreas Metropolitanas de la Argentina impulsado por la Secretaría de Transporte de la Nación contempla que los beneficios del mismo tendrán un importante componente social y ambiental, toda vez que sus acciones impactan positivamente en la disminución de los riesgos que amenazan las vidas humanas y los bienes; la generación de apreciables ahorros en los tiempos de traslado de personas; el

aumento en la capacidad, eficiencia, accesibilidad y en la calidad de los servicios de transporte; la reducción de los costos de operación vehicular; la reducción de la contaminación ambiental; la conservación de la infraestructura pública; la valuación inmobiliaria de la zona; el mejoramiento del modelo de ciudad y del paisaje en los entornos; el mejoramiento de las condiciones de salud de la población; la elevación en la calidad de vida de la población; el mayor crecimiento económico y el uso eficiente de energías y combustibles.

Por lo tanto, las acciones apuntan a mejorar la seguridad y las facilidades para los usuarios de menores recursos, integrar los sistemas de transporte, mejorar la seguridad vial y la calidad ambiental, fortalecer la planificación y el marco institucional.

Un sistema de transporte eficiente y sustentable debe asegurar un adecuado nivel de accesibilidad de la población, contribuir a mejorar la calidad de vida, otorgando prioridad al transporte público sobre el transporte particular, integrando los distintos modos de transporte, desarrollando políticas de uso del suelo en relación al transporte y promoviendo un crecimiento del uso del transporte no motorizado, compatibilizando y coordinando con las previsiones de los planes Urbanos locales y regionales y disminuyendo los efectos negativos sobre el medio ambiente.

La planificación de un sistema de transporte supone no solamente el diseño geométrico y funcional de la red sino una visión integral, que considere la articulación intermodal en todas sus dimensiones teniendo en cuenta criterios de tipo social, ambiental, urbano, económico, financiero, institucional.

## **V. Reflexiones finales**

Las ciudades son el espacio geográfico de proximidad en donde se producen las relaciones sociales cotidianas, ámbito aglutinante de recursos sobre el que se articulan los procesos de crecimiento económico, territorio en transformación de una sociedad que está pasando por una profunda mutación, y lugar de expresión de intereses diversos, de conflicto y de poder compartido, y, por lo tanto, de construcción política, resultado de la interacción de múltiples actores, en un contexto cultural, valórico e institucional.

Las políticas públicas de transporte e infraestructura vial para el desarrollo urbano son decisivas en el ordenamiento y gestión del territorio frente al avance desordenado y no planificado de ciudades ajenas a su historia, idiosincrasia, fisiología y sociabilidad, que profundizan problemáticas ambientales y sociales. Desde la mirada del desarrollo local deben resultar de un proceso integral, complejo y sostenible de movilización y generación de recursos, participación y concertación de objetivos multiactorales, y construcción de enfoques, valores, compromisos, prácticas e institucionalidad, con referencia a un marco territorial y contextual, presente, pasado y futuro, determinado y determinante; para el crecimiento equitativo, la gobernabilidad democrática y la inclusión social.

Hoy la ciudadanía reclama soluciones a problemas complejos y multivariantes, soluciones que contemplen la equidad social, la sustentabilidad ambiental, la mejora de su calidad de vida, el respeto a la diversidad, la concertación multiactoral, la gobernabilidad democrática. Por lo tanto, el desarrollo de las ciudades es un proceso que, sobre una base material,

requiere de componentes intangibles, de actores locales que asumen el rol de agentes de cambio y de interacciones múltiples y constructivas, que conforman el capital social.

El desarrollo es un proceso de interacción social donde la negociación de percepciones, decisiones y acciones asume un papel más relevante que la autoridad formal. Precisamente, el enfoque de desarrollo local contempla a las capacidades de los gobiernos locales como necesarias, pero no suficientes para alcanzar la gobernabilidad, cualidad que los supera y se proyecta ampliamente como una capacidad social, como atributo de toda la sociedad. Una sociedad es gobernable en la medida que construye consensos alrededor de propósitos comunes y alcanza las metas buscadas.

De esta forma, los gobiernos locales comienzan a superar el tradicional rol de actor pasivo, hacia la participación en la definición de estrategias de desarrollo urbano, transporte e infraestructura vial basadas en actuaciones integrales sobre el territorio, que consolidan las redes locales y su articulación con la economía metropolitana, localizando y fijando en su territorio la riqueza generada.

La búsqueda integral, simultánea y equilibrada de competitividad, cohesión social y sostenibilidad en el crecimiento de las ciudades, supone políticas urbanas que sean resultado de procesos concertados en contextos globalizados. Implica una visión y planificación a largo plazo, superadora de la coyuntura y el cortoplacismo, de articulación tanto entre niveles nacional, provinciales, como entre éstos y las lógicas privadas y los intereses públicos.

## Referencias Bibliográficas

- Albuquerque, F. (2003). Teoría y práctica del enfoque del desarrollo local. Instituto de Economía y Geografía Consejo Superior de Investigaciones Científicas. Madrid.
- Amin, A. y Thrift, N. (1995). Institutional issues for the European regions: from markets and plans to socioeconomics and powers of association. En *Economy and Society*, Volume 24, Number 1, February.
- Barreiro, F. (2007). Territorios virtuosos para el desarrollo humano. Competitividad, cohesión social y ciudadanía en el desarrollo local. En *II Encuentro Latinoamericano. Retos del Desarrollo Local. Gestión Innovadora de Territorios*. Ecuador.
- Belmartino S, Repetto F. y Levín S. (2001). Políticas sociales y derechos sociales en la Argentina: breve historia de un retroceso. En *Sociales, Reflexiones latinoamericanas sobre política social*, Vol. 5. Rosario: Homo Sapiens Ediciones.
- Boisier, S. (2005). El desarrollo en su lugar. Santiago de Chile: Mimeo.
- Bollati y Asoc. (2009). Acceso de vehículos y pasajeros a la Ciudad de Mendoza, Estudio solicitado por la Secretaría de Medio Ambiente del Gobierno de la Provincia de Mendoza. Mayo 2009. Mendoza.
- Borja, J. (1986). Dimensiones teóricas, problemas y perspectivas de la descentralización del Estado. En *J. Borja et. al. Descentralización del Estado, movimiento social y gestión local*. ICI, FLACSO, CLACSO. Santiago de Chile
- Borja, J. y Castells, M. (1997). Local y Global. La gestión de las ciudades en la era de la información. Taurus, UNCHS. Madrid
- Borja, J. (2004). Informe sobre gobernabilidad en las áreas metropolitanas en el mundo actual. En *Borja y Warío Desafío metropolitano*. UNAM-Asamblea de Representantes del Distrito Federal, II Legislatura. México.
- Camagni R. (2003). Incertidumbre, capital social y desarrollo local: enseñanzas para una gobernabilidad sostenible del territorio. *Investigaciones Regionales*, N° 2, AEER. Madrid.
- Castells, M. (1999). La cuestión urbana. México: Siglo XXI Editores.
- Coraggio, J. L. (2003). El papel de la teoría en la promoción del desarrollo local. Documento preparado para el módulo Teoría y práctica del desarrollo local. Quito: Programa de Especialización en Gestión y Desarrollo Local, Universidad Andina.
- Fernández Wagner, R. (2009). La administración de una ciudad más justa e inclusiva. Nuevos instrumentos de planificación y desarrollo urbano. En *X Seminario Red Muni*. 13 y 14 de Agosto de 2009. Universidad Nacional de la Matanza. Buenos Aires
- Font Arellano, J. (1999). La experiencia reciente de Cataluña. En *Revista Urban*, N° 5, 1999, p. 60-82. España.
- Furlani de Civit, M. E. (1999). Problemas urbanos de una metrópoli regional: Mendoza. Ponencia presentada en el primer encuentro internacional Humboldt. Noviembre de 1999. Buenos Aires. <http://www.centrohumboldt.org.ar>

- Galicchio, E. (2004). El desarrollo local en América Latina. Estrategia política basada en la construcción de capital social. Programa de Desarrollo Local, CLAEH. Uruguay.
- Giner Lara, M. E., Tomassetti Piacentini, Z., y otros, (2002). Transporte. Estructura de Mercados y Costos, Tópicos especiales. Editorial Facultad de Ciencias Económicas. Universidad Nacional de Cuyo. Mendoza.
- Giraldo, F.; García, J. y otros (2009). Urbanización para el desarrollo humano. Políticas para un mundo de ciudades. UN-Habitat. Bogotá.
- Gray de Cerdan, N. (2005). Repensando el Gran Mendoza. Estrategias de desarrollo urbano. EDIUNC. Mendoza.
- Gudiño de Muñoz, M. (2000). Implicancias territoriales del proceso de transformación económica iniciado en la década de los noventa. Caso: Mendoza, República Argentina. Alemania, ISPA. Universidad de Vechta.
- Hopenhayn, M. (2007). Cohesión social y derechos ciudadanos. En *Cohesión social en América Latina y el Caribe: una revisión perentoria de algunas de sus dimensiones*, Sojo, A. y Uthoff, A. (ed.). Santiago de Chile: CEPAL – Colección Documento de proyecto.
- Madoery, O. (2001). El Proyecto Local como alternativa de Desarrollo. En *Revista Política y Gestión*, Vol. 2. Buenos Aires.
- Madoery, O. (2006). Conceptos básicos de desarrollo local. En *DLocal* N° 1, octubre de 2006. CEDET, Universidad Nacional de Gral. San Martín. Buenos Aires
- Pérez, P. (2001). Cuestión Metropolitana y Gobernabilidad Urbana en la Argentina. En *Vázquez Barquero, A. y Madoery, O. (comp.), Transformaciones globales, Instituciones y políticas de desarrollo local*. Edit. Homo Sapiens. Buenos Aires.
- Pérez, P. (2008). Gobernabilidad metropolitana en la Argentina. En *Badía, G. y Carmona, R. (Comp.) La Gestión Local en Argentina: situación y perspectivas*. Universidad Nacional de General Sarmiento, Los Polvorines, Buenos Aires.
- Pérez, P. (2009). La gobernabilidad metropolitana como tarea pendiente en la sociedad argentina. En *21 Congreso Internacional de Ciencia Política*. Santiago de Chile, 12 – 16 de julio de 2009.
- Pozueta, J. (2000). Movilidad y planeamiento sostenible: Hacia una consideración inteligente del transporte y la movilidad en el planeamiento y en el diseño urbano. Instituto Juan de Herrera. Madrid.
- Prats, J. (2001). Gobernabilidad democrática para el desarrollo humano, Marco conceptual y analítico. Instituciones y Desarrollo, en [www.iigov.org/revista/re10/re10\\_04.pdf](http://www.iigov.org/revista/re10/re10_04.pdf).
- Putnam, R. (1993). The prosperous community. Social capital and public life. The american prospect spring. En <http://epn.org/prospect/13/13putn.html>
- Roitman, S. (2000). Transformaciones urbanas en los '90: los barrios cerrados del Área Metropolitana de Mendoza. En *IV Jornadas de Sociología*. UBA. Buenos Aires.
- Rueda, S. (2007). La ciudad compacta y diversa frente a la conurbación difusa. <http://habitat.aq.upm.es/cs/p2/a009.html>. Consulta en setiembre de 2008.

Schmidt, I. (2007). El Transporte Público Urbano asegura la inclusión social. En *Informe Digital Metropolitano* N°43 - Octubre de 2007.

Schmidt, M. (2004). Procesos de segregación y auto-segregación en la ciudad de Mendoza, Argentina. En *II Seminario Internacional sobre Desarrollo Regional*. 28 setiembre a 1 de octubre. Santa Cruz do Sul, Brasil.

Tomassetti de Piacentini, Z. (2005). Contaminación ambiental, impacto ambiental del transporte urbano en el Gran Mendoza. Resultados preliminares sobre los beneficios de descontaminar el aire. Facultad de Ciencias Económicas. UNCuyo. Mendoza

Torres Ribeiro, A. C. comp. (2004). El rostro urbano de América Latina. CLACSO. Buenos Aires.

Villar, A. (2006). Desarrollo local en Argentina. Contexto, municipio y actores de un proceso incompleto. En *Rofman, A. y Villar, A. Comp. Desarrollo Local. Una revisión crítica del debate*. Ed. Espacios. Buenos Aires.

### **Informes y otras consultas**

CAP - Consejo Asesor Permanente (2006). Marco Estratégico Mendoza 2012. Universidad Nacional de Cuyo. Mendoza

Diagnóstico Situacional de la Provincia de Mendoza (2010). Plan Estratégico de Desarrollo de Mendoza. Febrero 2010. Gobierno de Mendoza.

Dirección de Estadísticas y Censos. Gobierno de la Provincia de Mendoza.

Dirección de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano. Datos año 2008. Secretaría de Medio Ambiente. Gobierno de la Provincia de Mendoza.

Informe Ambiental 2009. Secretaría de Medio Ambiente. Gobierno de Mendoza.

Ley 8051 de Ordenamiento Territorial de Mendoza.

Manual de Manejo Ambiental y Social. Proyecto de Transporte Urbano para Áreas Metropolitanas de La Argentina (PTUMA) (2009). Municipalidad de Mendoza.

Plan de Gestión Ambiental Mendoza 2008 - 2012. Secretaría de Medio Ambiente. Gobierno de Mendoza.

Proyecto Estudio integral del sistema de transporte urbano de pasajeros del Gran Mendoza (2009). Centro de Tránsito y Transporte. Facultad de Ingeniería. Universidad Nacional de Cuyo. Mendoza.

Proyecto de Transporte Urbano en Áreas Metropolitanas de la Argentina (2009). Banco Mundial Argentina. Disponible en <http://web.worldbank.org/external/projects/main?pagePK=64283627&piPK=73230&theSitePK=40941&menuPK=228424&Projectid=P095485>. Consultado el 13 de mayo de 2010.