

Seminario de la Red Muni:

"Nuevo rol del Estado, nuevo rol de los Municipios"

Eje temático: IV: Los dilemas de las nuevas urbanizaciones en municipios

Problemáticas y visiones de los procesos de desarrollo, urbanización y metropolización del Gran Mendoza.

María Virginia Furlani

Becaria CONICET-Facultad de Ciencias Políticas y Sociales-UNCuyo

virgfurlani@hotmail.com

Resumen

Distintas fuerzas locales y no locales, económicas, políticas y sociales han definido configuraciones particulares en cada localidad y determinado los procesos transformadores del rol de los municipios. De tal manera se dificulta la generalización en el análisis de dichos procesos, pero permite también establecer como premisa principal que el desarrollo de cada localidad es singular, resultado de un proceso sostenible, complejo e integral, de movilización y generación de recursos; de participación y concertación de objetivos entre los agentes que interactúan en un territorio; y de 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.

Entre las fuerzas transformadoras que actúan en el territorio, destacamos 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.

Analizaremos particularmente la problemática de la alta concentración de actividades productivas, económicas, financieras, comerciales en el centro histórico del Gran Mendoza, y las decisiones públicas locales y provinciales referidos a la regulación y ordenamiento de las mismas.

Introducción

El desarrollo local es el enfoque que se impone como modelo de gestión pública y proceso de construcción social, frente a los desafíos globales y las reformas de los estados nacionales. A lo largo de las últimas décadas, el mismo ha evolucionado y adquirido nuevos significados, simultáneamente a las transformaciones políticas y a las crisis económicas y sociales. Justifica, de este modo, el rol protagónico de las localidades ya sea como motores del crecimiento económico, como objeto de las políticas de descentralización de funciones y competencias, o bien, como genuinos actores de procesos de cambio hacia un modelo de desarrollo sostenible, inclusivo y gobernable.

Las distintas perspectivas del desarrollo local, que responden a visiones confrontadas del mundo propias de un cambio de época, han motivado un mapa de acciones e iniciativas aisladas, dispares y, en muchos casos, discontinuas en el tiempo, pero que, en términos de sustentabilidad del proceso, no constituyen un objetivo integral y compartido, características que han debilitado su construcción, fortalecimiento institucional y aprendizaje indispensable. El incremento de las desigualdades, la desintegración del tejido social y la profundización de la fragmentación urbana, son expresiones de un desarrollo basado en el mero logro de indicadores de crecimiento económico y competitividad productiva sectorial, pero parcializado, exclusivo y, finalmente, excluyente.

Ante las paradojas evidenciadas resulta fundamental la consideración y consolidación de un enfoque holístico del desarrollo local, como un proceso sostenible, complejo e integral; de movilización y generación de recursos; de participación y concertación de objetivos entre los agentes que interactúan en un territorio; y de 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. Noción que no admite alcances parciales, único modo posible de que el desarrollo local deje de ser un modelo a seguir para convertirse en una realidad concreta.

La unidad de análisis del presente trabajo es el Gran Mendoza, escenario donde observaremos evidencias de procesos de desarrollo local, fundadas principalmente en indicadores de crecimiento económico, urbanístico y tecnológico, pero que, al realizar un análisis integral del territorio, manifiesta características de gran heterogeneidad y diferenciación socioeconómica territorial, y la combinación de enclaves globalizados y fragmentos urbanos marginados, típicos de la transformación urbana actual.

Consideramos que los procesos de urbanización y metropolización del Gran Mendoza promocionan actividades y sectores competitivos, esquema que profundiza la exclusión y desigualdad social, prevaleciendo el desarrollo *en* el Gran Mendoza por sobre el desarrollo *del* Gran Mendoza. Dichos procesos e impactos requieren del análisis reflexivo y crítico, desde la noción de territorio como construcción social que nos permita afirmar que la fragmentación físico-espacial es una expresión de las profundas fragmentaciones intangibles existentes, ya que lo importante son las dinámicas, las interacciones, las instancias de concertación y participación, y, en definitiva, la gobernabilidad lograda cuando la ciudad llega a acuerdo en torno a un proyecto local común equitativo, inclusivo y democrático.

El desarrollo local desde un enfoque integral

El desarrollo local, como proceso social, político y económico se basa en el cambio, y, por lo tanto, es dinámico, transversal y multifacético frente a las transformaciones veloces, cualitativas y simultáneas de las relaciones de producción y de poder, y de la experiencia humana y social (De Souza, 2001).

Conjuntamente a los cambios globales, y en buena medida motivados por éstos, se reconfiguran los estados nacionales mediante la expansión de los regímenes democráticos, el impulso a la descentralización, la comprobación de la existencia de sistemas productivos locales capaces de adecuarse de manera más eficiente a los retos de la internacionalización, el aumento de las

demandas de protagonismo local en la decisión del futuro colectivo. Estos hechos, los mundiales y los nacionales, cuestionan y reafirman a los territorios y las localidades como ámbitos y sujetos de desarrollo (Berverjillo, 1999), en una construcción que revaloriza lo propio, el saber hacer, los actores, las relaciones, los contextos (Borja, 2003, Castells, 1999).

De este modo, la noción evoluciona en respuesta tanto a grandes preguntas que revisan críticamente al enfoque teórico, como de cuestionamientos específicos que aportan cambios en el modelo de gestión, técnicas e institucionalidad del proceso.

Justamente, el desarrollo local surge como modo alternativo al esquema centralizado y estatizante de búsqueda del bienestar comunitario. Comunidad que, ante el avance globalizante, concentra sus capacidades en el espacio geográfico más próximo, donde se producen las relaciones sociales cotidianas, ámbito sobre el que se articulan los procesos de crecimiento económico, transformación social y construcción política, resultado de la interacción de múltiples actores, en un contexto cultural, valórico e institucional (Tomassini, 2000; Castells; 1999).

Como sistema activo en continua evolución, el territorio ha transitado desde una visión simplista como algo dado a priori y mero soporte físico de objetos, actividades y procesos económicos; a la noción que lo define como unidad de desarrollo capaz de enfrentar los desafíos globales y nacionales. De este modo, las aproximaciones que remarcan la naturaleza axiológica del desarrollo (Sen, 2000), definen al territorio como una 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 (Barreiro, 2007, Albuquerque, 2003, Gallicchio, 2004, Madoery, 2001, Boisier, 2000, Vázquez Barquero, 1998, Arocena, 1995, Berverjillo, 1999).

Precisamente, en los últimos años se ha criticado al paradigma reduccionista de la economía política predominante, de eficiencia productiva y competitividad local, y, en tal sentido, se ha reclamado un cambio de orientación a perspectivas integradoras de variables múltiples, analíticas de las dimensiones socioculturales y de los procesos de integración y desintegración social (Castells, 1999). De esta manera, como consecuencia de la

incorporación efectiva de otras disciplinas al estudio del desarrollo y del reconocimiento de esta complementariedad necesaria desde las ciencias económicas, han emergido nuevos enfoques desde la sociología, antropología, ciencia política. Entre los enfoques, destacan el neoinstitucional del capital social, los estudios sobre gobernabilidad y la gobernanza y la emergencia de la ética aplicada al desarrollo y la cooperación internacional. Los referentes intelectuales más citados, como Hirschmann, Sen, Furtado, Streeten, Max-Nef, Goulet, Le Bret, y otros, plantean posturas profundamente éticas y remarcan la naturaleza axiológica del desarrollo, como también lo hiciera Seers a fines de los años sesenta.

Desde una visión holística y constructiva (Boisier, 2003), la nueva perspectiva endógena (Vázquez Barquero, 1998) plantea cambios en los fundamentos teóricos del desarrollo y se aproxima a la realidad admitiendo la diversidad, remarcando el rol que asumen los actores locales, el tipo de interacciones que éstos llevan a cabo y las características del entorno de actuación como componentes claves del proceso.

Son los aspectos cualitativos y extraeconómicos, los factores facilitadores del desarrollo como objetivo de aspiraciones múltiples, en la búsqueda simultánea y equilibrada de competitividad, cohesión social, sostenibilidad y participación, donde los desafíos son de generación y fortalecimiento del capital social y la gobernabilidad (Boisier, 2000, Prats, 2001, Albuquerque, 2003, Gallicchio, 2004).

En la actualidad, a juicio de Albuquerque (2003:7): "la expresión desarrollo local parece reflejar algo más que la de desarrollo económico local, ya que la primera alude también a las dimensiones social, ambiental, cultural e institucional". Despliega un poco más la definición cuando plantea el desarrollo local es: "un proceso en el cual los actores e instituciones locales se movilizan para apoyar las diferentes acciones, tratando de crear, reforzar y preservar actividades y empleos, utilizando los medios y recursos del territorio. El énfasis se pone, en los aspectos cualitativos y extraeconómicos, los cuales son integrados como factores aglutinantes y facilitadores del desarrollo" (Albuquerque, 2003:34).

Cabe destacar que, 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).

El enfoque 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).

Ante tal desafío, es ineludible el fortalecimiento institucional de la localidad, no sólo del gobierno municipal, para lograr un desarrollo como resultado de un proceso de construcción social y aprendizaje colectivo, lo que implica una visión y planificación a largo plazo, superadora de la coyuntura y el cortoplacismo, de articulación de niveles supra, nacionales, regionales y locales, de movilización, consolidación y creación de recursos endógenos.

Por todo lo dicho, afirmamos que el desarrollo local es resultado de un proceso sostenible, complejo e integral, de movilización y generación de recursos; de participación y concertación de objetivos entre los agentes que interactúan en un territorio; y de 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.

Particularidades de los procesos de desarrollo local argentino.

Desde la aproximación integral del concepto es que afirmamos que, en América Latina, el desarrollo local se presenta como una realidad en marcha y, si bien son importantes los avances teóricos y la dinámica de algunas experiencias puntuales, ha prosperado la dimensión específica de desarrollo económico local, inducida muchas veces por la cooperación internacional, que

impulsa, activa y fortalece clusters, agencias, competitividad territorial, y que choca con la debilidad de actores y gobiernos locales.

En el caso particular de Argentina podríamos referirnos a iniciativas o proyectos en perspectiva de desarrollo local, ya que se tratan de experiencias de lento avance, poco numerosas, incipientes, o bien no han tenido continuidad en el tiempo debilitando de esta forma los procesos de construcción, de fortalecimiento institucional y de aprendizaje que surge, por lo que aún no podría considerárselas como verdaderos procesos de desarrollo local.

Luego del período de implementación de políticas de corte neoliberal y con la inevitable y devastadora crisis económica, política y social del 2001, nuestro país se reconfigura en el marco internacional e internamente, lo que motiva análisis, discusiones, críticas y cambios de miradas.

En este contexto, las ciudades son el lugar donde se concretan los efectos de la multiplicidad de procesos ambiguos que se experimentan, y donde se visualizan claramente las dificultades y falencias por la que atraviesa la política nacional, provincial y local, cuando carece de concertación y definición de objetivos integrales económico-productivos, político-institucionales y socio-culturales.

El incremento de las desigualdades, la desintegración del tejido social y la profundización de la fragmentación urbana, son expresiones de un desarrollo basado en el mero logro de indicadores de crecimiento económico y competitividad productiva sectorial, pero parcializado, exclusivo y, finalmente, excluyente.

La polarización y segregación socioespacial se presentan como una constante, a consecuencia de los efectos simultáneos de las transformaciones producidas por las nuevas tecnologías de información y comunicación, la globalización económica, social y cultural, la aplicación de políticas neoliberales, el desarrollo de grandes obras de infraestructura, el crecimiento de la inversión directa extranjera, la concentración de capitales inmobiliarios en partes específicas de la ciudad (Pírez, 2001). Se consolidan zonas periurbanas, se multiplican los asentamientos inestables en zonas sin infraestructuras e inseguras, y proliferan barrios cerrados y vigilados. Las infraestructuras de comunicación y transporte resultan insuficientes, aumenta la contaminación ambiental y sonora, surgen actividades informales de recolección y reciclado de

residuos urbanos. Coexisten empresas de alta tecnología, muy innovadoras e integradas a mercados globales con una multitud de microempresas de bajo nivel de innovación y productividad, informales y poco sustentables. Estas problemáticas plantean nuevos retos en relación a las relaciones sociales que dan sustento a la ciudad, y abre la discusión que cuestiona, incluso, supuestos teóricos (Rofman y Villar, 2006).

Los fenómenos de fragmentación social, política y física no son recientes, sólo que en los comienzos de este siglo XXI adquieren otros significados y condicionan un nuevo patrón en el ámbito urbano, el del segregarismo con centralidades periféricas, dentro del cual la fragmentación sigue siendo una forma de agrupación social en el espacio, sólo que ahora en ese mismo espacio se recrudecen más que nunca antes las abismales contradicciones del capitalismo mundial. La fragmentación social es, de entre todos los resultados de la dispersión espacial en la periferia urbana de las metrópolis, una de las más impactantes en la actualidad, por peligrosa para la continuidad de las diversas colectividades culturales, sus valores y sus interrelaciones.

Caracterización del Área Metropolitana Gran Mendoza

El Gran Mendoza conforma 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. 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 vecinos Godoy Cruz, Guaymallén, Las Heras, Luján de Cuyo y Maipú, evolución favorecida por la proximidad espacial de dichos departamentos.

Así, las ciudades cabeceras, que en diferentes momentos se comportaron como satélites de la Ciudad de Mendoza, hoy integran junto a ésta la aglomeración Gran Mendoza. Las más cercanas están confundidas en el conjunto edificado y las más lejanas, mientras que 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).

Los quince departamentos restantes del mapa político provincial se dividen también en zonas, aunque agrupadas por una caracterización productiva y geográfica, distinta al proceso de metropolización del Gran Mendoza. Dichas zonas son Nordeste, compuesta por Lavalle, Santa Rosa y La Paz, Valle de Uco, que agrupa San Carlos, Tunuyán y Tupungato, Zona Este, San Martín, Rivadavia y Junín y el Sur Provincial conformado por San Rafael, General Alvear y Malargüe.

La aclaración es pertinente para permitirnos resaltar la pérdida de peso demográfico relativo que, en la última centuria, han registrado estos departamentos en forma paulatina, pero constante, frente a la concentración permanente que se ha ido produciendo en el Gran Mendoza. De acuerdo a las proyecciones del Censo 2001 y Registros de Estadísticas Vitales, se estima que para el año 2007 en la metrópolis mendocina se aglutinaban 1.047.743 de habitantes, es decir que el 11% del territorio provincial concentraba en ese año al 62,5% de la población provincial. Asimismo, la producción se distribuye geográficamente de forma muy similar a su población, así el 64% de la actividad económica de la provincia está localizada en los departamentos del Gran Mendoza. La alta concentración poblacional y productiva genera demanda de servicios y equipamientos, y aumenta las fricciones y la competencia desenfrenada por el uso del suelo.

Es importante destacar las peculiaridades de la geografía local, ya que el soporte físico del Gran Mendoza está dominado por la aridez del ambiente, con escasos recursos hídricos, vientos secos, aluviones, vulcanismo y sismicidad. 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.

Sin embargo, en la actualidad, la desordenada expansión del proceso de urbanización ligado a la gran concentración y densidad poblacional, conlleva riesgos de índole natural, social y económica: elevada tasa de desempleo; inseguridad; segregación y desequilibrio urbano; congestión de las infraestructuras urbanas; sobreexplotación de los usos del suelo; degradación del medio ambiente urbano, contaminación del agua por efluentes líquidos y sólidos, escasez de espacios verdes, déficit en la gestión de residuos sólidos

urbanos, peligrosos y patológicos, entre otros (CAP, 2006). Asimismo, se incrementa el riesgo aluvional por el accionar del hombre sobre un terreno sumamente frágil: el piedemonte, ya que el Gran Mendoza crece hacia esa zona. El conjunto de desafíos plantean un reto a la sostenibilidad de las ciudades

Específicamente, 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, financieras, educativas y comerciales no sólo del área metropolitana, también a nivel provincial y regional, por lo que recibe progresivamente un mayor número de personas por día. Se multiplican de este modo problemas de tránsito, contaminación, iluminación y seguridad, muy relacionado a la ausencia de una planificación del crecimiento del centro urbano. 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.

La complejidad de la vida laboral y comercial en el Gran Mendoza, la movilidad suburbana y la concentración de vehículos, actualizan la vieja demanda social de una estrategia local y provincial para replantear integralmente el transporte. Esto ha motivado diversos planteos desde mediados de los noventa, cuando se intentó 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; estaciones de interconexión de los distintos servicios; rediseño de una red vial de troncales y radiales exclusivas para el entramado del transporte, etc.

Si bien se instrumentaron reformas parciales mediante la renovación de unidades y algunas concesiones urbanas y de media distancia, la compra de trolebuses usados, la antigua pretensión de un sistema de transporte público moderno, integrado y multimodal, que dignifique al usuario y permita relativizar incluso el uso del automóvil, sigue siendo una asignatura pendiente.

Estas problemáticas profundizan, en la realidad provincial, la antinomia que tipifica a la Argentina de principios del siglo XXI: inclusión y exclusión, manifiesta en la fragmentación de un territorio urbano que combina enclaves

globalizados y fragmentos urbanos marginales. En el Gran Mendoza, la segregación residencial se produce en un espacio menor, con una mayor subdivisión y una intensificación de las diferencias.

Así, por una parte, reflejando 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, como es el caso del complejo *Palmares*.

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 (Pírez, 2001). Las menores posibilidades educativas, su menor calidad materializada en la distribución desigual del equipamiento urbano y las infraestructuras y servicios, 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 esta breve descripción del 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 centros grandes 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 estrellas da respuesta a las necesidades de una clientela favorecida por la relación de cambio monetario. Esta tendencia se proyecta en la política del Municipio de la Ciudad que tiende a crear una imagen de la ciudad que le permita competir para lograr la mayor afluencia de personas y capitales.

Las distintas visiones del desarrollo del Gran Mendoza.

En las últimas décadas, la humanidad está experimentando un cambio de época, marcada por transformaciones veloces, cualitativas y simultaneas en las relaciones de producción y de poder. Toda cambio de época establece una competencia entre visiones del mundo en conflicto, por lo que conviven contradicciones y consecuencias de la lucha dialéctica entre los intereses y las influencias generados a partir de las premisas, promesas y compromisos de las distintas visiones (De Souza, 2001).

Las visiones del mundo son ventanas conceptuales a través de la cual percibimos e interpretamos la realidad tanto para comprenderla como para transformarla, son la herramienta cultural más poderosa de que dispone un grupo social, comunidad o sociedad para reinterpretar su pasado, comprender su presente y construir su futuro (Aerts, 1994).

A continuación analizaremos las visiones en conflicto que definen el proceso de desarrollo local del Gran Mendoza, para lo cual retomaremos las nociones sintetizadas inicialmente respecto de las concepciones reduccionista

e integral del desarrollo local, encuadradas en las visiones, económica y holística, del mundo.

Visión económica del desarrollo del Gran Mendoza.

Para quienes se posicionan en una visión económica, la clave del desarrollo local es la competitividad territorial, desde una perspectiva donde las transacciones comerciales prevalecen sobre las relaciones sociales. Consideramos que esta visión sustentó el proceso de crecimiento urbano y metropolización del Gran Mendoza, donde se manifiestan dinámicas sectoriales de alta competitividad local, sin embargo, la realidad urbana es cada vez más compleja, diversa y fragmentada.

La zonificación de las áreas comerciales y los desarrollos inmobiliarios son los pilares del modelo de desarrollo que se promueve desde las gestiones municipales del Gran de Mendoza, especialmente de la Ciudad Capital. Los grandes proyectos urbanos expresan una política urbana de neto sesgo económico, en la cual los objetivos económicos anteceden a los urbanísticos. Siguiendo la tesis de Neil Smith en relación a los procesos de gentrificación, se otorga prioridad a la oferta como factor explicativo, y, de esta forma, los factores económicos y la diferencia potencial de beneficio obtenible mediante un uso más lucrativo del suelo resultan preponderantes, por encima de los culturales al momento de definir opciones (Sargatal, 2000).

La tendencia reduccionista se percibe claramente en los balances de las políticas públicas urbanas, lo que se mide es la producción: de viviendas, de autopistas, de obras públicas, pero en ningún caso se estima la calidad de vida, la integración de los ciudadanos en su entorno, la reducción de los desplazamientos, la participación en las tareas sociales, o el necesario intercambio entre grupos sociales e individuos.

La mirada económica del desarrollo local también se presenta en el ámbito privado. Por ejemplo, en los últimos días se difundió en los medios locales una publicación que destacaba a la Ciudad de Mendoza como el municipio más próspero de la Argentina con un puntaje que casi duplica al segundo mejor posicionado del país, que es Ushuaia, en Tierra del Fuego. El estudio lo realiza la consultora Abeceb.com, que elabora un ranking sobre 198 municipios del país, determinando la prosperidad de los mismos en base a la

consideración de cuatro indicadores del sistema financiero: cantidad de sucursales bancarias y cajeros automáticos por cada 1.000 habitantes y volumen de depósitos y préstamos por habitante y el número de autos patentados. Concluyen que el liderazgo de la capital mendocina se debe a las cifras de depósitos y préstamos bancarios por habitante (\$ 23.919 y \$26.501 respectivamente) y al número de patentamientos (24 por cada mil habitantes). Los propios miembros de la consultora enfatizan que el ranking elaborado no alcanza a reflejar todas las variables que deberían tenerse en cuenta a la hora de medir y comparar el desarrollo económico entre los municipios, dada la sequía informativa y estadística.

Más importante que las apreciaciones metodológicas de las mediciones del desarrollo, es la consideración de los actores de estos procesos, vistos como productores, proveedores, consumidores, clientes, inversionistas, en síntesis, individuos que toman decisiones basadas siempre en sus propios intereses particulares, en un contexto de competencia de mercado. Por consiguiente, toda organización, incluida la administración local, es proveedora de productos y servicios para el mercado y debe ser manejada como tal, a través de la cual los modelos de intervención para el desarrollo son centrados en la demanda, ignorando otros aspectos de la realidad social como la conservación de los recursos naturales.

Bajo estas premisas, las inversiones que se multiplican en los últimos veinte años en el Gran Mendoza, carecen de un modelo de articulación que permita superar la lógica de crecimiento a una lógica de desarrollo local. Como consecuencia de la planificación funcionalista y el mercado se crean espacios exclusivos según los niveles de renta, que configuran un nuevo puzzle territorial, desconectando el tejido social y modificando el sentido que tiene la ciudad como una civis.

La diferenciación social del espacio supone la aplicación de la lógica de la estratificación social al territorio y su concreción en la segregación territorial. Tal como describiéramos en el apartado anterior, el proceso de urbanización da lugar a la existencia de sectores satisfechos junto a otros que sufren los efectos negativos de un desarrollo económico no integrador, excluidos de la participación en la riqueza y en el bienestar; excluidos de participación en el

mercado del empleo que sufren desarraigo espacial y las consecuencias de la agrupación en asentamientos pobres y marginales.

Simultáneamente, el crecimiento explosivo de los barrios cerrados se relaciona con la pérdida de población del centro de la ciudad ante los mayores precios del suelo, los elevados costos de mantenimiento y la fuerte competencia de otros usos, el incremento del congestionamiento vehicular, la contaminación ambiental y la inseguridad. Asimismo, aumenta el atractivo de la periferia, debido a la oferta de mayores superficies, la posibilidad de contar con áreas verdes, los menores niveles de contaminación, el mejoramiento de la accesibilidad, la proliferación de nuevas formas residenciales y un cambio en los hábitos y estilos preferidos por los habitantes (Schmit, 2004).

Actualmente, lo que está en juego es el uso colectivo de la ciudad ya que, si bien consistió históricamente de un conjunto de fragmentos, siempre hubo relaciones entre éstos y políticas urbanas destinadas a reunirlos. La diferencia ahora es que, en el Gran Mendoza, se vive el tránsito del territorio urbano segregado hacia el discontinuo, mezcla de zonas compactas con otras difusas, de centralidades diversas y áreas marginales, que vacían de contenido a la ciudad, 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. Se dificultan la integración, aumenta el aislamiento, y se redobra el desafío en torno a la identificación de consensos y acuerdos para el desarrollo.

Prevalece una ciudadanía por derecho, pero con pocos ciudadanos de hecho, es decir, una ciudadanía pasiva dada por el acceso de derechos civiles, políticos o sociales, que no logra concretar la dimensión activa de la misma, dada por las responsabilidades que los sujetos tienen con la comunidad política a la que pertenecen (Levín, 2004). La democracia representativa se presenta como incapaz de atender a los grupos excluidos, sea en relación con su capacidad de organización, sea en la inserción de sus intereses en la esfera pública (Fleury, 2004). Al surgir conflictos entre las administraciones locales del Gran Mendoza, suelen lograrse uniones en el marco de problemas concretos, buscando soluciones sectoriales y no territoriales. Sin embargo, no se demuestran esfuerzos de concertación a pesar de ser imprescindibles y accesibles en un espacio aún reducido, comparativamente a otras metrópolis

latinoamericanas, que permite a la población expresarse y participar en las decisiones respecto del entorno.

El modo individualista de actuación de los actores políticos que operan en el área metropolitana del Gran Mendoza, como sujetos de acumulación que compiten por el control de los recursos, conlleva la confrontación de lógicas y objetivos particulares de los actores locales, y la debilidad de instancias de concertación y de modalidades de participación social, son un factor limitante de un proceso integral de desarrollo.

Demostración abarcadora de la visión económica y del conflicto de intereses entre los actores, es la cronología en torno a la formulación de la Ley de Ordenamiento Territorial y Usos del Suelo de la Provincia de Mendoza. La relevancia de tal norma se reconoce al considerar la problemática propia de las características geográficas provincial y el acelerado proceso de urbanización descritos. Sin embargo, fueron años de idas y vueltas de proyectos legislativos sin tener éxito por diferentes razones: inexistencia de un modelo consensuado, conveniencia de intereses sectoriales públicos y privados, carencia de una estructura adecuada en la redacción del proyecto de ley, falta de una voluntad política decidida a definirla en una visión democrática, global e integradora, entre otras.

La demora en la sanción de una Ley de Ordenamiento Territorial y Uso del Suelo propició la pérdida irreversible de terrenos productivos y el incremento de conflictos sociales, económicos, políticos, ambientales, cada vez más difíciles de resolver. Por consiguiente, en las últimas décadas, las modalidades de organización del territorio se han producido en forma espontánea, no planificada y parcializada, de acuerdo con la oferta y la demanda, y sin que el Estado asuma sus responsabilidades inherentes a la garantía del interés general. Esto ha llevado a una contradicción entre conservación y desarrollo; a la aparición de conflictos entre actividades agrícolas, mineras, industriales, de servicios y residenciales; a una pugna entre el interés público y privado y a la contraposición, en muchos casos, entre la visión local y las tendencias globales.

En el año 2006, finalmente la Legislatura Provincial se disponía a tratar una serie de proyectos de ley sobre los usos del suelo en Mendoza, y la sociedad auguró la iniciativa legislativa. Sin embargo, el entusiasmo inicial

desapareció cuando científicos, profesionales y técnicos advirtieron que los proyectos contaban con numerosas falencias técnicas y legales, que abrirían las puertas a un consumo irracional, acelerado y abusivo del suelo, ya que permitiría el loteo indiscriminado y sin control de barrios privados.

El proyecto de ley de uso del suelo que había logrado media sanción legislativa y fue frenado por la acción de las organizaciones, entre otros aspectos, habilitaba a los privados a decidir construir o no en una zona u otra, en el pedemonte, con el riesgo que esto implica en una provincia propensa a movimientos sísmicos y problemas aluvionales. El proyecto estaba sesgado al favorecimiento del accionar de determinados emprendimientos, descuidando los intereses sociales y ambientales, reflejaba una muy marcada intencionalidad respecto al desarrollo de emprendimientos inmobiliarios privados que tienden a la ocupación de áreas del piedemonte, como así también al avance sobre áreas de actividades agroproductivas intensivas. Respondiendo la visión económica, el proyecto no consideraba las peculiaridades de la vida de los habitantes de los oasis, y el espacio se convertía en un mero receptor de actividades, sin que sus habitantes, sus características ecológicas, sus problemas ambientales, constituyeran componentes o factores esenciales, desde la ineludible mirada sistémica sobre el territorio.

En pocas palabras, el proyecto de ley a sancionar restringía el derecho de todos los habitantes a gozar de un ambiente sano y al libre acceso al patrimonio natural y cultural. De haber sido aprobado el proyecto en discusión hubiera profundizado los procesos de desintegración, fragmentación y desigualdad territorial.

Visión holística del desarrollo del Gran Mendoza.

No extraña que si los gobiernos locales se encuentran aún inmersos en la visión económica, sean otros los actores locales que impulsen procesos de desarrollo de las localidades desde una visión holística, en un contexto mucho más amplio que la economía, primando lo subjetivo, lo valorativo, lo intangible, lo sistémico, lo cultural, la complejidad del desarrollo local (Boisier, 2003).

Desde la metáfora de la máquina, el territorio es rehén de la racionalidad instrumental, la irracionalidad tecnológica y la ambición económica. Sin

embargo, desde una perspectiva sistémica, el suelo es un bien económico, natural, escaso y no renovable, que requiere un ordenamiento responsable necesario para atender las necesidades económicas y sociales, en la apertura a la libre competencia de la iniciativa privada para su urbanización y en el arbitrio de medidas efectivas contra las prácticas especulativas, obstructivas y retenedoras de suelo. El uso del territorio articula otros derechos económicos, sociales, culturales: el bien común, el federalismo (provincial y municipal), el desarrollo sostenible, el trabajo, la atención a las condiciones de existencia, la preservación del patrimonio natural y cultural y la biodiversidad, la educación ambiental, la incorporación de las externalidades, etc.

Siguiendo la cronología anterior en torno a la Ley de Ordenamiento Territorial y Uso del Suelo, la Universidad Nacional de Cuyo coordinó la iniciativa para presentar un proyecto propio, con la participación de varias instituciones. El Anteproyecto de Ley de Ordenamiento Territorial y Usos del Suelo que fue presentado a la Legislatura en octubre del 2007 fue elaborado por un comité compuesto por docentes e investigadores, graduados y estudiantes de dieciséis organismos científicos y académicos de Mendoza.

El proceso de elaboración de este anteproyecto de ley se concretó en dos etapas. En la primera, se realizaron encuestas, entrevistas, y luego cuatro talleres con funcionarios políticos y personal técnico de planta de 19 organismos provinciales y municipales; así como también cinco talleres regionales con organizaciones de la sociedad civil y ciudadanos, tanto en la Zona Este, como en el Valle de Uco, el Sur y el Gran Mendoza. Todos estos aportes fueron recopilados, procesados, publicados en forma pública y gratuita, y plasmados en documentos con diagnósticos y propuestas. En la segunda etapa, un Comité Redactor Letrado, tomando el documento base del Equipo Técnico, elaboró el primer borrador de proyecto que fue sometido a cinco rondas de correcciones, hasta alcanzar su estado definitivo.

El Comité resaltó como fundamentos básicos de la legislación propuesta la superación de las problemáticas relacionadas con los desequilibrios y desarticulaciones poblacionales, económicas, ambientales y político-institucionales dentro y entre los oasis y con las zonas de secano, provocados por un proceso creciente de metropolización y la consecuente contaminación, saturación y colapso de infraestructuras y equipamientos, competencia por el

espacio, usos incompatibles del suelo; una expansión urbana descontrolada, hacia zonas productivas o de alto riesgo de catástrofes naturales; una dotación de infraestructuras, equipamientos y fuentes laborales que no responde a la demanda de la población; el proceso creciente de subdivisión de la tierra y pérdida de rentabilidad agrícola; el uso descontrolado de las tierras de secano con la consecuente pérdida de los recursos naturales; la falta de conocimiento de las aptitudes del suelo para las actividades productivas en zonas urbanas, bajo riego y en el secano, lo que genera la aparición de externalidades negativas; la competencia inequitativa que plantea el libre juego oferta-demanda con la consecuente pérdida de capital natural, cultural y social; las imprecisiones existentes sobre incumbencias o competencias en el territorio; la falta de coordinación en las políticas públicas; la falta de capacitación de los profesionales en la problemática territorial; y la necesidad de optimizar el control de las acciones y decisiones privadas y públicas.

El documento pretendió cubrir las fallas y errores de proyectos anteriores y ser, fundamentalmente, un aporte de carácter técnico para colaborar con los legisladores y funcionarios quienes, como legítimos depositarios de la confianza de la ciudadanía, ejercen la autoridad de la que están investidos para defender el interés público y para definir cuál será la mejor solución para los problemas de Mendoza. De acuerdo al propio comunicado que acompañó la presentación de la propuesta, el espíritu que motivó a quienes trabajaron en su elaboración se opone a restringir la toma de decisiones a procedimientos meramente técnicos y apuesta a la recuperación de la política y a la legitimación de sus instituciones democráticas con la participación de la ciudadanía.

Verificamos cómo, desde una visión holística, los actores locales incluyen al mercado en su propuesta, pero más allá del mismo, de sus demandas y clientes, considerando otros aspectos de una realidad compleja y dinámica, con múltiples dimensiones y funciones interconectadas. Desde esta perspectiva, el desarrollo del territorio incluye el desarrollo social, político y productivo, subordinando los objetivos medios, crecimiento económico y desarrollo tecnológico, a los objetivos fines, mejores condiciones, nivel y calidad del conjunto de la sociedad.

Finalmente, a principios de mayo de este año la Legislatura Provincial sancionó la Ley de Ordenamiento Territorial y Usos del Suelo, es pos del equilibrio entre el crecimiento económico y el urbanístico-poblacional, bajo la directiva de cuidar el medio ambiente para lograr un desarrollo equitativo de los recursos en forma sustentable a través del tiempo. Mediante el diseño de un Plan Provincial de Ordenamiento Territorial, en el que es clave la participación de la sociedad, quedará determinado hasta y hacia dónde pueden crecer las ciudades, qué áreas deben ser preservadas por su ecología, cómo se debe construir y hasta la proporción de espacios verdes.

Prima de este modo, la visión integradora de la convivencia social, que privilegia la importancia de los espacios públicos, respetando la identidad y el patrimonio natural y cultural, que asegure el acceso de todos los habitantes a la propiedad y a la vivienda con servicios básicos, sin excluir a los sectores de menores ingresos, evitando el establecimiento de enclaves que llevan a la fragmentación territorial, a la desintegración social. Cabe esperar que desde esta visión, se elabore un Plan de Ordenamiento Territorial que reorganice la ocupación del territorio, marque tendencias favorables y evite el fortalecimiento de las distorsiones.

Las visiones contrapuestas en el Proyecto Ferrocarril Urbano.

La nueva ley y las decisiones reglamentarias que de ella surjan podrán orientar la solución a otro conflicto urbanístico, el de la disposición de las 36 hectáreas del ex ferrocarril San Martín, enclavadas en el Microcentro de la Ciudad Capital de Mendoza, sobre las cuales existe un proyecto inmobiliario de la Corporación Antiquo Puerto Madero S.A., en relación al cual concurren el apoyo por parte de la administración municipal y el descontento social. El proyecto también provocó la movilización de un Foro conformado por vecinos, miembros de ONGs, técnicos de la Universidad Nacional de Cuyo, del Colegio de Arquitectos, del CONICET y de los gremios ferroviarios (La Unión Ferroviaria y La Fraternidad). El grupo autoconvocado prioriza el valor que los terrenos del ex ferrocarril tienen como patrimonio histórico cultural, reclaman “no perder- privatizar tierra pública” que sería elemental para la puesta en marcha del proyecto del Ferrocarril Urbano. Además, objetan la concepción de prioridad urbana, en reclamo ante la escasa previsión ambientalista y por un

desarrollo urbano consensuado y sostenible. En este caso, frente a la presunción de que los intereses privados impedirían a las instituciones públicas priorizar el interés de toda la ciudadanía, se reclama participación y la realización de una consulta popular (Lentini y Palero, 2008).

En relación a este asunto, se manifiesta en la Ciudad de Mendoza otra problemática, típica de procesos de urbanización y metropolización rápidos y desordenados: tanto la población como el parque automotor se han incrementado exponencialmente, provocando saturación en las vías de circulación existente, aumento de accidentes, demoras en la circulación, contaminación sonora y atmosférica, entre otras dificultades, lo que exige decisiones urgentes en cuanto a la planificación y regulación del transporte en la localidad. Por otra parte, la Ciudad de Mendoza es un punto estratégico por ser lugar cabecera regional de todo proyecto de integración regional, al ser la puerta al corredor bioceánico.

Así, en función de las exigencias urbanas y la posición estratégica es que se formulan y proyectan iniciativas de reactivación del transporte ferroviario tanto de carga como de pasajeros, cumpliendo con la función económica y social original de creación de los ferrocarriles. En tal sentido, la Nación reasume y propicia los Servicios Ferroviarios de Pasajeros mediante el Decreto del Poder Ejecutivo Nacional N° 1261/04 y de un Plan Estratégico de Transporte en Argentina.

Nos detendremos más extensamente en este punto, ya que una de las iniciativas que también considera la recuperación de los terrenos para uso ferroviario se plasma precisamente en el Proyecto Ferrotranvías Urbanos (luego denominado Metrotranvía Urbano) que impulsa el Gobierno de la Provincia, a cargo del Ministerio de Ambiente y Obras Públicas. La disposición que la ONABE concede al Gobierno Provincial para la reactivación de la actividad ferroviaria, plasmado en el proyecto Ferrotranvía Urbano incorpora una nueva variable de intereses opuestos y posiciones enfrentadas.

En mayo del 2006, el Gobierno de la Provincia de Mendoza firmó convenio con la Secretaría de Transportes de la Nación para la puesta en marcha, en etapas sucesivas, del ferrocarril urbano. En el acuerdo se dispone la utilización de la actual traza ferroviaria desde Panquehua, la estación Mendoza del ex Ferrocarril San Martín y el resto de las estaciones

hasta Maipú y Luján, autorizándose también la construcción de otras estaciones y paradores.

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.

En este sentido, si bien la mencionada ordenanza municipal 3694/07 contempla la reserva de sectores del predio para el desarrollo de proyectos ferroviarios como el Ferrocarril Urbano y la estación de pasajeros del ferrocarril, este 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 Ferrotranvía, 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 Ferrotranvía 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 Nº 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 Area 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.

Como avances de los acuerdos se han realizado los llamados a licitación para la concesión del nuevo sistema de transporte, 30 y 60 millones de pesos, de acuerdo a las etapas que se construyan y al nivel de calidad y confort de las estaciones, que están pensadas con la incorporación de la última tecnología. La primera etapa del Ferrocarril Urbano prevé cubrir desde Panquehua, de Las Heras hasta Maipú, reactivándose así los ramales urbanos del ex Ferrocarril General San Martín. Pasará por la Estación Central de la calle Las Heras y Belgrano de Ciudad, Godoy Cruz, Luzuriaga y Gutiérrez, ambos de Maipú, hasta llegar a la capital maipucina. Se trata de aproximadamente 40 kilómetros de extensión. Se calcula que el recorrido durará 30 minutos, comparativamente en micro la demora es de 27 minutos y en automóvil particular unos 30 minutos. Cada formación transporta 215 personas que equivale a tres colectivos y a unos 174 vehículos. La segunda etapa une la estación de Las Heras y Belgrano con la Panquehua (Las Heras) y la tercera, va desde Beltrán - Anzorena de Godoy Cruz a Estación Luján. En la línea Panquehua - Ciudad de Maipú se colocarán 26 paradores, seis de los cuales coincidirán con las antiguas estaciones del ferrocarril construidas por los ingleses en el siglo XIX. Otra coincidencia será el parador Maza de ciudad que estará en el mismo predio de la nueva estación de ferrocarriles de Mendoza del tren Interurbano que unirá la Capital y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Reflexiones finales

La sostenibilidad de los procesos de desarrollo del Gran Mendoza solamente puede ser construida a través de la acción colectiva, lo que requiere de solidaridad ya que el desarrollo es un espacio socialmente construido para el encuentro entre sociedad, cultura y naturaleza. Desde la visión holística la ciudadanía de derecho debe generar ciudadanos de hecho, activos, poniendo en valor la práctica de la ciudadanía que capacita a cada ciudadano a ejercer

sus poderes de acción, a desarrollar sus capacidades de juicio y a lograr, por acción concertada, algunas medidas de eficacia política.

La ciudadanía activa tiene relación con ser sujeto de derechos y sujeto de la construcción pública común, es decir, actor en la creación de espacios, intereses, imágenes y discursos públicos, con sentido de identidad, pertenencia y membresía a una determinada comunidad política, entre cuyos miembros hay relaciones de interdependencia, responsabilidad, solidaridad y lealtad. El espacio público es valorado también como fuente de las funciones de crítica y control que la sociedad ejerce sobre la cosa pública y como instancia que hace posible la conexión del principio de igualdad política con el de la participación de los ciudadanos en lo que es de interés común (Bresser y Cunill, 1998).

El Gran Mendoza es escenario de una competencia de visiones que se evidencian en las tensiones producidas en torno de los procesos de desarrollo de las localidades que lo componen. Se encuentra en una instancia bisagra, en la que el desarrollo *en* el Gran Mendoza prevalece sobre el desarrollo *de* dicha metrópolis. Mientras el desarrollo *de* es una regla ética requerida para la sostenibilidad del proceso y se centra en el desarrollo humano y social; el desarrollo *en* es una regla utilitarista, más comprometida con la explotación de los recursos locales, con escasa preocupación por las consecuencias de ello a largo plazo (De Souza, 2001).

En esta línea reflexiva y recapitulando los análisis realizados a lo largo del presente trabajo, es que estamos en condiciones de concluir que el Gran Mendoza presenta un modelo de desarrollo que fortalece la dimensión económica y la competitividad de algunos sectores, pero que, en términos de sostenibilidad del proceso de desarrollo local, no constituye un objetivo integral y compartido.

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. Es así dado que, si el desarrollo local es un proceso integral, complejo y sostenible, entonces simultáneamente al crecimiento de la complejidad urbana del Gran Mendoza, aumenta el número de actores implicados, lo que tiene correlato en el peso político al momento de la toma de decisiones, la trama de interacciones, los intereses se multiplican y diversifican, por lo que se profundizan las tensiones, las problemáticas y los conflictos. La

pertinencia de una trayectoria para el desarrollo local, asociada a la imprescindible coherencia negociada, excede las capacidades institucionales de los gobiernos locales. La mejor propuesta será aquella que logre mayor legitimidad y compromiso firme por parte de la mayoría de los actores locales asociados a su implementación e impactos.

Si la realidad es una construcción social, también puede ser socialmente transformada, para lo que se requieren procesos de innovación social de transformación y densificación de la esfera pública. El desafío actual es movilizar a la sociedad local alrededor de un imaginario colectivo y conectar a los distintos actores en un proyecto común mediante procesos democráticos y participativos estratégicos (Fleury, 2005). Modo posible de que el desarrollo *de*, sostenible, integral e inclusivo, reemplace la regla del desarrollo *en*.

El ejercicio de la participación como principio de ciudadanía política debería contribuir a la puesta en escena de actores, redes informales, organizaciones y cualquier otra forma de expresión de intereses comunes que logren instalar en el escenario político los temas centrales del desarrollo de sus localidades (Belmartino, Levín y Repetto, 2001).

Todo lo cual no significa que la autoridad político-administrativa en el proceso de desarrollo sea innecesaria, sino que el poder de influir en políticas, planes, prioridades, presupuestos, decisiones, debe ser compartido para que los actores participen realmente de la construcción de su futuro, asumiendo responsabilidades en sus consecuencias y ganando derechos para apropiarse de los beneficios de su esfuerzo.

Hoy, el Gran Mendoza renace políticamente, como ámbito de confrontación de valores y de intereses, de formación de proyectos colectivos y de hegemonías, en la construcción aún contradictoria y conflictiva, de un nuevo pacto urbano que tome como eje la calidad de vida, participación, responsabilidad e igualdad sobre el espacio urbano, en una perspectiva de desarrollo local integral, concertado y sostenible para el crecimiento económico, la inclusión social y la gobernabilidad democrática.

BIBLIOGRAFÍA

Aerts, D. (1994). "Worldviews: from fragmentation to integration". VUB Prees. Bruselas.

Alburquerque, F. (2003). "Curso OIT: Estrategias para el desarrollo económico local", IEyG, Consejo Superior de Investigaciones Científicas. Madrid.

Arocena, J. (1995). "El Desarrollo Local, un desafío contemporáneo", CLAEH, Universidad Católica del Uruguay. Ed. Nueva Sociedad. Venezuela.

Barreiro, F. (2007). "Territorios virtuosos para el desarrollo humano. Competitividad, cohesión social y ciudadanía en el desarrollo local". 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. Homo Sapiens Ediciones. Rosario, Argentina.

Berverjillo, F. (1999). "Reivindicación del territorio. Los agentes de desarrollo entre el conocimiento y el proyecto colectivo", en *Desarrollo Local en la Globalización*. CLAEH. Montevideo.

Boisier S. (2000). "Conversaciones sociales y desarrollo regional". Editorial de la Universidad de Talca. Chile.

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

Borja, J. y Castells, M. (1997). "Local y Global. La gestión de las ciudades en la era de la información". Taurus, UNCHS. Madrid

Bresser, L. y Cunill, N. (1998). "Entre el Estado y el mercado: lo público no estatal", en *Lo público no estatal en la Reforma del Estado*. CLAD-Paidós.

Castells, M. (1997). "La cuestión urbana". Siglo XXI Editores. México.

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*", en el Programa de Especialización en Gestión y Desarrollo Local, Universidad Andina. Quito.

De Souza Silva, J., (2001). "La Cuestión Institucional: de la vulnerabilidad a la sostenibilidad institucional en el contexto del cambio de época". Serie

Innovación para la sostenibilidad Institucional. Proyecto ISNAR Nuevo Paradigma. Costa Rica.

Fleury, S. (2004). "Ciudadanías, exclusión y democracia". En *Nueva Sociedad*, N°193, septiembre-octubre, pág. 62/75. Venezuela.

Fleury, S. (2005). "La Ciudad de los Ciudadanos". Trabajo presentado en el X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, 18 - 21 Oct. 2005. Santiago de Chile.

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>

Gallicchio, E. (2004). "El desarrollo local en América Latina. Estrategia política basada en la construcción de capital social". Programa de Desarrollo Local, CLAEH. Uruguay.

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.

Lentini, M. y Palero, D. (2008). "Todos tienen derecho a una casa, pero cada uno en su lugar: alcances del derecho a la vivienda y a la ciudad en una sociedad excluyente". En *El Derecho a la Ciudad y a la Vivienda.: Propuestas y Desafíos en la Realidad Actual*. V Jornada Internacional de Vivienda Social. Universidad de Valparaíso. Chile.

Levín, S. (2004). "Los Debates en torno al Concepto de Ciudadanía en Sociedades en Transformación". Revista de *Ciencias Sociales*, Vol. 9, N° 2/2004, p. 121-124.

Madoery, O. (2001). "El Proyecto Local como alternativa de Desarrollo", en Revista *Política y Gestión*, Vol. 2. Buenos Aires.

Pírez, 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.

Prats, J. (2001). "Gobernabilidad democrática para el desarrollo humano, Marco conceptual y analítico". En www.iigov.org/revista/re10/re10_04.pdf.

Rofman, A. y Villar, A. comp. (2006). "Desarrollo Local. Una revisión crítica del debate". Ed. Espacios. Buenos Aires.

Roitman, S. (2000). "Transformaciones urbanas en los '90: los barrios cerrados del Área Metropolitana de Mendoza". IV Jornadas de Sociología. UBA. Buenos Aires.

Sargatal Bataller, A. (2000). "El estudio de la gentrificación". En *Biblio 3 W*. Revista Bibliográfica de Geografía y Ciencias Sociales. Universidad de Barcelona. España.

Schmidt, M. (2004). "Procesos de segregación y auto-segregación en la ciudad de Mendoza, Argentina". II Seminario Internacional sobre Desarrollo Regional. 28 setembro a 01 de outubro. Santa Cruz do Sul, Brasil.

Sen, A. (2000). "Desarrollo y Libertad". Editorial Planeta. Barcelona.

Tomassini, L. y Kliksberg, B. (2000). "Capital social y cultura: claves estratégicas para el desarrollo". Banco Interamericano de Desarrollo, FCE. Buenos Aires.

Vázquez Barquero, A. (1998). "Desarrollo, redes e innovación. Lecciones sobre desarrollo endógeno". Pirámide. Madrid.