

Políticas públicas de desarrollo urbano y transporte. El Proyecto Metrotranvía Urbano, Provincia de Mendoza, Argentina

*Public policies of urban development and transport.
The Project Metrotranvía Urbano, Province of Mendoza, Argentina*

María Virginia Furlani¹

Resumen

El análisis de las características esenciales comunes de la formulación y ejecución de las políticas públicas y de los procesos de desarrollo local, permite determinar que toda política pública de desarrollo urbano implica, ineludiblemente, la interacción social de intereses, percepciones, decisiones y acciones de los múltiples actores involucrados. Entre las problemáticas del rápido y desordenado proceso de urbanización y metropolización del Gran Mendoza, en la Provincia homónima en Argentina, se consideran las dificultades del tránsito y transporte y la consiguiente toma de las decisiones públicas. En este sentido, se analiza como caso de estudio la política de infraestructura vial y servicio de transporte que impulsa el Gobierno de la Provincia de Mendoza a través del Proyecto de Metrotranvía Urbano. El mismo, se fundamenta en el fuerte impacto y contribución al ordenamiento sostenible de la estructura vial y del transporte entre los Municipios del Gran Mendoza, así como la mejora de las condiciones socioambientales al tratarse de un medio de movilidad urbana ecológico y al desalentar la utilización de los vehículos particulares. No obstante, el proyecto ha implicado un conflicto de intereses entre las jurisdicciones locales, particularmente el Municipio de la Ciudad de Mendoza y el Gobierno de la Provincia, todo lo cual requiere de una visión superadora para la amalgama de propósitos a los fines de un desarrollo conjunto y concertado del espacio urbano en disputa.

Palabras clave: Políticas públicas; desarrollo local; transporte urbano; Proyecto Metrotranvía Urbano; Mendoza; Argentina.

Abstract

The analysis of the essential characteristics for the formulation and implementation of public policies and of the local development processes, allows to determine that all urban development policy entails, inevitably, the social interaction of interests, perceptions, decisions and actions of the multiple involved parties. Among the problems of the rapid and disordered urbanization and metropolization process of Great Mendoza, in the homonymous province in Argentina, the traffic and transport difficulties and the consequent public decisions are considered. The policy of road infrastructure and transport service that the government of the Province of Mendoza boosts through Metrotranvía Urban Project is analyzed as case study. It is based on the strong impact and contribution to sustainable planning of road infrastructure and transport between the city councils of the Great Mendoza, as well as the improvement of the social and environmental conditions for being an ecological means of urban mobility and for discouraging the use of private vehicles. No obstante, el proyecto ha implicado un conflicto de intereses entre el Municipio de la Ciudad de Mendoza y el Gobierno de la Provincia, todo lo cual requiere de una visión superadora para la amalgama de propósitos a los fines de un desarrollo conjunto y concertado del espacio urbano en disputa. However, the project has involved a conflict of interests between the Mendoza City Council and the Province Government, all of which requires a superior vision for the amalgam of purposes with the aim of a joint and agreed development of the urban space in dispute.

Keywords: Public policies; local development; urban transport; Project Metrotranvía Urbano; Mendoza; Argentina.

¹ Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional de Cuyo, Centro Universitario, Mendoza, Argentina. Email: virgfurlani@hotmail.com

En el presente artículo se exponen algunos de los resultados arribados en proyecto de Beca de Postgrado Tipo II CONICET.

Fecha de publicación: 31/12/2010. 36 páginas.

Introducción

Fuerzas transformadoras actúan en el territorio, entre ellas los procesos de urbanización y metropolización, que multiplican velozmente las problemáticas de las ciudades y, simultáneamente, las exigencias sobre las políticas públicas de desarrollo urbano. En el presente trabajo se observará las particularidades de la determinación de decisiones públicas ante cambios tangibles y cualitativos que se manifiestan en el Gran Mendoza, específicamente en cuanto a la política de infraestructura y servicios de transporte.

En este sentido, se consideran los enfoques de desarrollo local que enfatizan los procesos de participación y concertación de objetivos entre los agentes que interactúan en un territorio, hacia la construcción de enfoques, valores, compromisos, prácticas e institucionalidad para el crecimiento equitativo, la gobernabilidad democrática y la inclusión social.

En particular, la evolución 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 que, por medio de interacciones múltiples y constructivas, promueven acciones en conjunto dirigidas a fines colectiva y democráticamente elegidos.

Asimismo, los nuevos aportes en el estudio de las políticas públicas consideran, como aspectos intrínsecos en la formulación, ejecución, seguimiento y control de las mismas, la combinación de procesos políticos y técnicos, de carácter dialógico, participativo y concertador. De tal modo, en la formulación de políticas públicas, es central la cooperación de múltiples actores para la definición de acuerdos orientados al interés público.

Por lo tanto, se realizará un análisis de las características esenciales comunes a ambos procesos. Como resultado de dicha comparación se determinará que toda política pública de desarrollo urbano implica, ineludiblemente, un proceso de interacción social donde la negociación de percepciones, decisiones y acciones asume un papel más relevante que la autoridad formal.

Bajo esta premisa, se centrará la atención en la política de infraestructura vial y servicio de transporte que impulsa el Gobierno de la Provincia de Mendoza, Argentina, a través del Proyecto de Metrotranvía Urbano, en cuanto a su condición de política pública de desarrollo local sostenible (referido al uso del espacio público), participativa (referido al carácter multiactoral y concertador) e inclusiva (referido a objetivos de aspiraciones múltiples e integradoras).

Elementos del proceso de Política Pública

Por lo general, al referirse a la noción de política pública se consideran, intrínsecamente, aspectos como el carácter dialógico, participativo y concertador, y la combinación de procesos políticos y técnicos en la formulación, ejecución, seguimiento y control de la política.

Así, la evolución en el estudio de las políticas públicas deja atrás el mito de la racionalidad total en la posibilidad de diseños perfectos; nuevas reflexiones buscan definir el modelo o etapa de política que permita dar coherencia a todo el proceso mediante la armonización de los elementos considerados como clave. Cabe aclarar que dichos esfuerzos reconocen la improbabilidad de establecer recetas únicas, ya que deben contemplarse las particularidades de cada país o localidad.

Referentes indiscutidos de dicha corriente son Joan Subirats, Peter Knoepfel, Corinne Larrue y Frédéric Varone (2008), quienes parten de un marco teórico en base a un institucionalismo centrado en los actores. Plantean que, por medio de la observación empírica, es posible identificar estrategias, intereses y recursos que los mismos son capaces de movilizar a partir de su posición institucional. Cabe recordar que establecen seis etapas en el ciclo de las políticas públicas: (i) la definición política del problema público, (ii) el programa de actuación político-administrativo, (iii) el acuerdo político administrativo, (iv) los planes de acción, (v) los actos de implementación y (vi) los enunciados evaluativos.

Desde esta aproximación, los actores configuran un triángulo de base constituido por las autoridades político administrativas, los grupos objetivo y los beneficiarios finales. Es

precisamente, el grupo objetivo -compuesto exclusivamente de actores privados- la causa directa o indirecta del problema colectivo que la política pública intenta resolver. Es decir, el poder público realiza una intervención concreta para modificar sus conductas y resolver así el problema público. Por lo tanto, es el Estado el que toma la iniciativa en la solución del problema público, mientras que los actores privados actúan sólo de manera contingente frente al gobierno.

A modo de reflexión crítica se puede mencionar que el enfoque sobredimensiona la proactividad de los actores para entrar en conflicto en el juego de las políticas públicas, frente a situaciones de escasa participación ciudadana por falta de interés, conocimiento, recursos o instrumentos jurídicos para intervenir en alguna etapa de políticas públicas. Asimismo, en situación inversa, se trata de un modelo de arriba hacia abajo en el que los actores sólo intervienen motivados por intereses particulares; por lo tanto, carece de instrumentos para integrar al análisis las pautas de iniciativa y participación ciudadana en políticas públicas.

Más allá de las limitaciones mencionadas, esta aproximación expone de forma organizada el proceso de las políticas públicas, los agentes que han de influir en ellas y los ajustes contingentes necesarios para el acomodo de intereses y la evaluación continua de los resultados.

Otro es el aporte que realizan Spiller (2003) y Stein, Tommasi y otros (2006), que definen al proceso de formulación de políticas como una sucesión de intercambios entre actores políticos que interactúan en escenarios formales e informales. Dichos autores consideran que los procesos de debate, negociación, aprobación y ejecución de decisiones públicas tienen fuerte impacto en la calidad de las mismas y pueden ser al menos tan importantes como su contenido específico u orientación concreta.

Así, analizan desde un enfoque sistémico las preferencias, los incentivos y las limitaciones, diversas capacidades y horizontes temporales que condicionan las acciones de los múltiples partícipes en la formulación de políticas -funcionarios, administradores, legisladores, jueces, burócratas, partidos políticos, grupos empresariales, sindicatos, medios de comunicación y

otros miembros de la sociedad civil-. Los ciclos del proceso son viciosos o virtuosos según los incentivos institucionales que influyen en el comportamiento de los distintos participantes y según el efecto dinámico de las interacciones entre ellos en el resultado final.

Enfatizan que si los actores pueden cooperar entre ellos para concertar acuerdos y mantenerlos en el transcurso del tiempo, es probable que se desarrollen mejores decisiones públicas. De tal modo, en sistemas que alientan la cooperación, es más probable que surja un consenso en cuanto a las estrategias y los programas de reforma estructural y que los gobiernos sucesivos consoliden lo que han logrado sus predecesores (ib., p.9).

Finalmente, destacan que el fortalecimiento de la democracia en América Latina ha acentuado la importancia crucial de los procesos en el diseño y la ejecución de políticas. El proceso político se vuelve más denso, pero también más transparente, abierto y expuesto a la influencia de nuevos actores formales e informales. Por lo que se profundiza la necesidad de cumplir con requisitos de representatividad y efectividad, para lo cual es indispensable desarrollar ciertas instituciones y procesos que generen las cualidades de estabilidad, adaptabilidad, coherencia, orientación al interés público y efectividad de las decisiones públicas (ib, p.278).

Componentes claves del Proceso de Desarrollo Local

El desarrollo local, como proceso de construcción política, transformación social y crecimiento económico resultado de la interacción de múltiples actores (Sen, 2000; Tomassini, 2000; Castells; 1999), se basa en el cambio. 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 Silva, 2001, p.1).

Así, la noción evoluciona en respuesta tanto de 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 de búsqueda del bienestar comunitario. Desde una visión holística y constructiva, la nueva perspectiva endógena 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 (Vázquez Barquero, 1998).

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, 2003, Prats, 2001, Albuquerque, 2003, Gallicchio, 2004).

En este marco, se define al territorio como el espacio geográfico más próximo donde se producen las relaciones sociales cotidianas, entidad significativa de cultura localizada en el tiempo y en el espacio, lugar de expresión de intereses diversos, de conflicto y de poder compartido (Barreiro, 2007, Albuquerque, 2003, Gallicchio, 2004, Madoery, 2001, Boisier, 2000, Vázquez Barquero, 1998, Arocena, 1995, Berverjillo, 1999).

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 del primero. 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, confianzas, reconocimientos y sentidos colectivos (Barreiro, 2007; Madoery, 2001).

Asimismo, 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. Ante tal desafío, es ineludible el fortalecimiento institucional de la localidad, no sólo del gobierno municipal.

Recapitulando, 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.

Políticas Públicas de Desarrollo Local

En los apartados anteriores se hace referencia a aspectos distintivos de aproximaciones analíticas tanto de la formulación de políticas públicas como del desarrollo local. Ahora, interesa realizar un análisis simétrico de ambos a fin de identificar características esenciales comunes. Así, se observa que, para formulación de políticas públicas, es central la interacción de múltiples actores en clave de cooperación para la concertación de acuerdos orientados al interés público. Del mismo modo, son componentes básicos de desarrollo local el rol que asumen los agentes locales y el tipo de articulaciones que éstos llevan a cabo.

Ahora bien, en éste último no se trata simplemente de la “existencia de una multiplicidad de actores que –pese a sus racionalidades e intereses diferentes- convergen en la implementación de una acción común para dar respuesta a una necesidad priorizada de una comunidad” (Tamargo, 2002, p.7). Se trata de referentes locales que asumen el rol de agentes de cambio y que, por medio de interacciones múltiples y constructivas, promueven acciones en conjunto dirigidas a fines colectiva y democráticamente elegidos (Boisier, 2003).

En la visión del territorio como espacio de construcción política, ámbito de confrontación de valores y de intereses diversos y, también, de formación de proyectos colectivos (Fleury, 2005), los elementos de mayor capacidad territorial para el desarrollo son 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 un conjunto de creencias que permiten llevar adelante un determinado destino común (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, desde distintas aproximaciones teóricas en

las ciencias sociales en general y la ciencia política en particular. Siguiendo a Hopenhayn (2007), puede entenderse al capital social 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, en toda *política pública de desarrollo local* existe un círculo virtuoso entre la disposición a la reciprocidad y la cooperación, por un lado, y los logros sociales por el otro. La cooperación supone la identificación de competencias, responsabilidades, potencialidades y roles de los distintos actores y la creación de las condiciones apropiadas para que la interacción entre ellos redunde en beneficios colectivos.

Se destaca la relevancia del *poder hacer* de los actores públicos y privados, poder para construir espacios públicos de discusión y compromiso cívico, poder para elegir y para hacer valer su visión del desarrollo, para diseñar su destino y para participar de las decisiones que lo orientan, poder para crear nuevas formas de relación entre las personas y las instituciones, poder para sentar las bases colectivas en las que se afianza el desarrollo.

Al centrar la atención las *políticas públicas de desarrollo urbano*, es evidente que adquieren complejidad frente a la realidad del constante crecimiento de las ciudades de las últimas décadas, caracterizado por la dispersión y el desorden del proceso de urbanización: segregación, desigualdades y exclusión social, elevados costos energéticos, de construcción y mantenimiento de infraestructuras y de prestación de los servicios públicos, grave impacto ambiental, etc.

La planificación funcionalista y el mercado crean espacios exclusivos según los niveles de renta, desconectando el tejido social y haciendo desaparecer el sentido que tiene la ciudad como una *civis* (Rueda, 2007). La ciudad se va vaciando de contenido, se van diluyendo las relaciones vecinales, la regulación de comportamientos por conocimiento y afectividad, la identidad con el lugar, las probabilidades de contacto que ofrece el espacio público.

Sin embargo, la estructura, la forma de producir la ciudad, el paisaje urbano, su monumentalidad, el mercado, son aspectos parciales en relación con aquello que es esencial. La ciudad es el espacio natural de encuentro de ciudadanía, en el que los individuos desarrollan su potencial, suplen sus necesidades básicas y son usuarios de servicios sociales esenciales (PNUD, 2004). Es, en definitiva, la materialización territorial de la esfera pública, el lugar privilegiado en el que el ciudadano hace efectivo su derecho de participar en las decisiones que lo afectan, afirma su identidad e intercambia significados que dan sentido y dirección a sus acciones (Rueda, 2007).

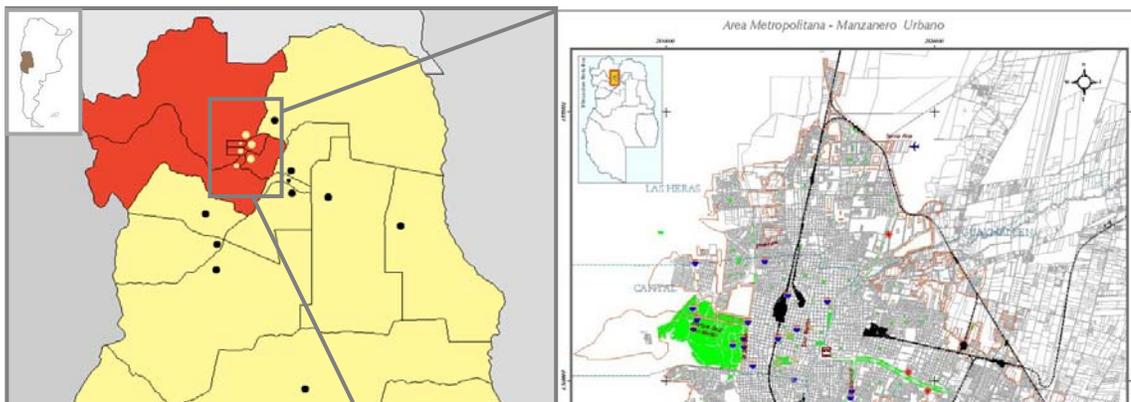
Análisis del Proyecto de Metrotranvía Urbano del Gran Mendoza como Política Pública de Desarrollo Urbano

Como se mencionara anteriormente, fuerzas transformadoras actúan en el territorio, como los procesos de urbanización y metropolización, que multiplican velozmente las problemáticas de las ciudades y, simultáneamente, las exigencias sobre las políticas públicas de desarrollo urbano.

Contexto y problemática del transporte urbano del Gran Mendoza.

Estas tendencias se manifiestan en el territorio elegido como unidad del presente análisis, el área metropolitana Gran Mendoza. Ubicada en la zona centro oeste del Oasis Norte, es la mayor urbanización de la Provincia de Mendoza y cuarta aglomeración urbana en Argentina, de acuerdo a datos del Censo año 2001 (ver Figura N° 1). 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.

Fig. N° 1 Mapa Político y Manzanero Urbano del Área Metropolitana Gran Mendoza.



Fuente: Dirección de Ordenamiento Ambiental y Desarrollo Urbano, Sec. de Medio Ambiente, Gobierno de Mendoza.

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.

Entre las dificultades que se destacan en el Gran Mendoza se puede enumerar:

- un proceso de urbanización con alta concentración de la población provincial -alrededor del 65%-;
- polarización de actividades productivas, financieras y de servicios;
- nudos viales por densidad vehicular en un espacio territorial significativamente reducido, donde se manifiestan características propias del avance globalizante;
- tensiones por el uso del suelo;

- presiones sobre el espacio urbano y el ambiente;
- impactos sobre la propia sociedad y economía local.

Las problemáticas enunciadas abren el desafío a la formulación de políticas integradas en una estrategia local y provincial e integrales de las dimensiones técnicas, económicas, urbanísticas, sociales, medioambientales.

Hasta la reciente sanción de la Ley de Ordenamiento Territorial y Usos del Suelo en mayo del 2009, la ausencia de normativa, la inacción pública y la escasa participación ciudadana favorecieron un crecimiento urbano desordenado, ligado a la planificación orientada por el mercado y la gran concentración y densidad poblacional (Furlani, 2009; AA.VV., 2007). Por lo tanto, la urbanización se ha consolidado provocando desajustes, con mecanismos de segregación socioespacial que se traducen en términos de un acceso diferencial a servicios, sin preservar el espacio público bajo pautas de consumo colectivo.

Entre las presiones sobre el territorio se destacan la degradación del medio ambiente urbano, las contaminaciones hídrica, atmosférica, sonora, con residuos sólidos urbanos, peligrosos y patológicos, la escasez de espacios verdes, el desarrollo del efecto de islas de calor; conjuntamente a presiones por la discrepancia entre 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 (Consejo Asesor Permanente, 2006; Gudiño, 2000).

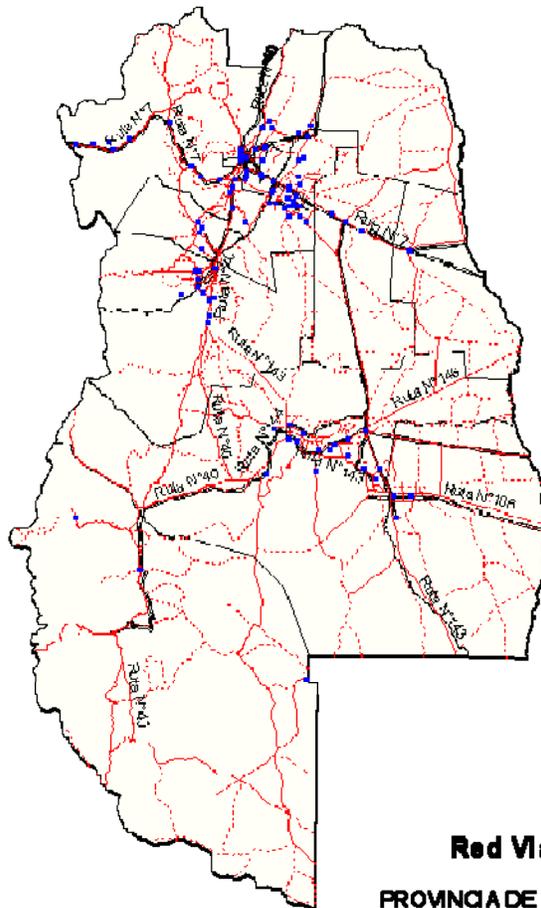
Las dificultades se incrementan en el denominado Microcentro de la Ciudad de Mendoza, en un municipio que, a pesar de que en los últimos años ha manifestado una disminución de su tasa de crecimiento poblacional, enfrenta la problemática de ser el centro principal de las actividades administrativas, gubernamentales, financieras, educativas, comerciales, de salud, no sólo del área metropolitana sino también a nivel provincial y regional.

Por lo tanto, en este reducido espacio territorial se configura un patrón de circulaciones convergentes desde todos los puntos del Gran Mendoza, de los demás departamentos y de

las provincias aledañas (ver Figura N° 2). 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 Centro Oeste o Valle de Uco (Figura N° 3).

Fig. N° 2 Red Provincia de

Vial de la Mendoza.



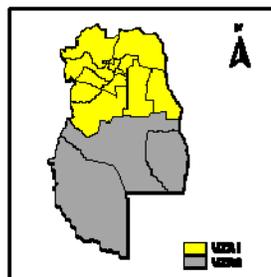
Red Vial

PROVINCIA DE MENDOZA

PROYECCION ETW 10
Escala 1:2000.000

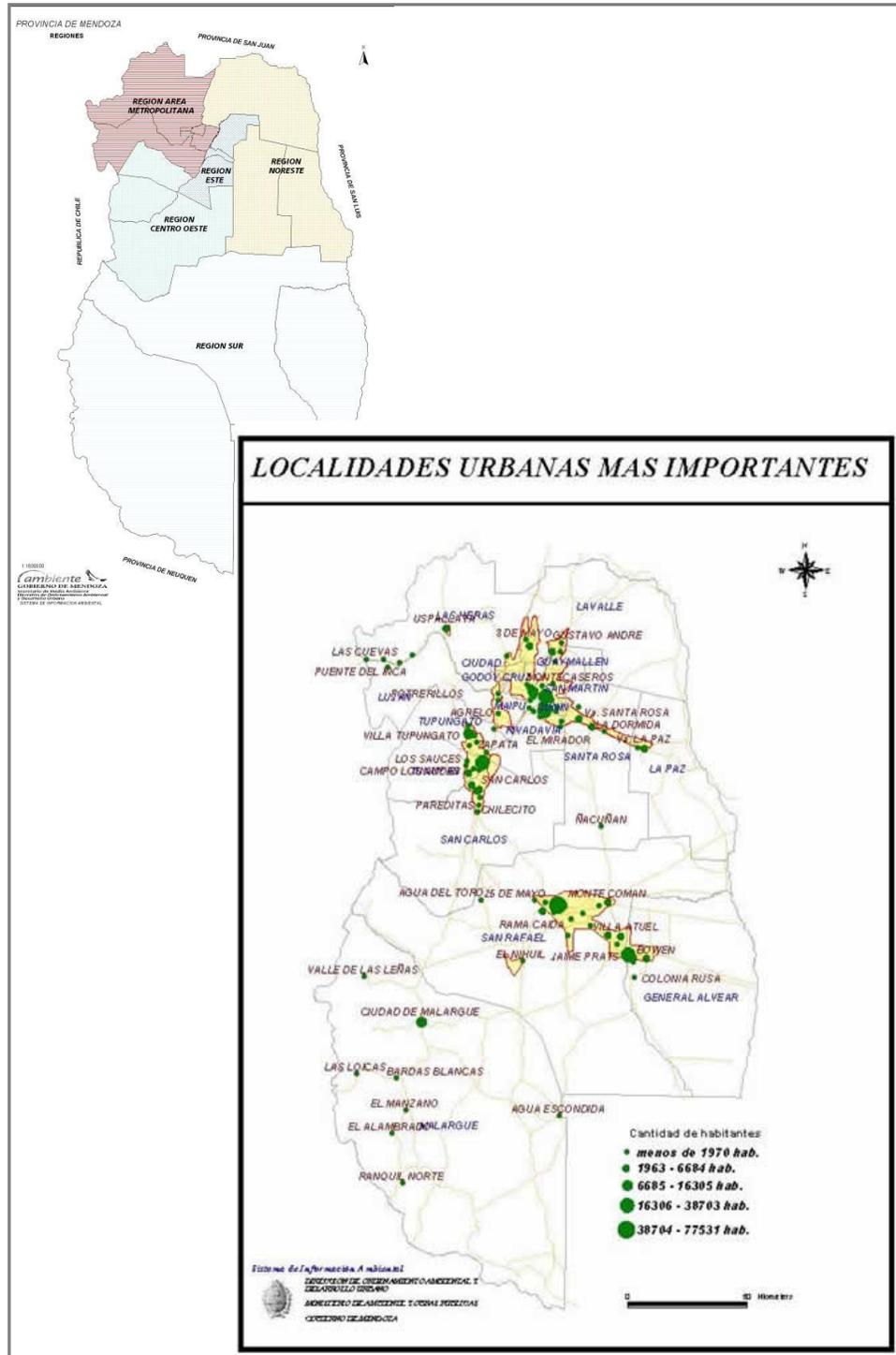
Referencias

- Localidad del INDEC
- Caminos
- Ruta Nacional
- Ruta Provincial
- Ferrocarril
- Límite Departamental



Fuente: Foro de Regiones del Corredor Bioceánico Central de América del Sur.

Fig. Nº 3 Mapa de Zonas y localidades urbanas más importantes de la Provincia de Mendoza.



Fuente: Dirección de Ordenamiento Ambiental y Desarrollo Urbano, Sec. de Medio Ambiente, Gobierno de Mendoza.

El urbanismo sin planificación, carente de responsabilidad, 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, es ocupado profusamente, con escasas conexiones entre la actividad y 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. Pujan en la cual indefectiblemente se ven perjudicadas las crecientes franjas de población de menores recursos, profundizándose las inequidades y la dualización de la ciudad.

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 (Schmidt, 2007, p.1). Así, en la Ciudad de Mendoza se manifiestan 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, lo que se traduce en serias deficiencias en el servicio del transporte público, de los movimientos de cargas e incluso de los diarios de la población, reflejados en los siguientes procesos críticos:

- un elevado índice de accidentes viales,
- altos costos económicos de operación de las actividades del transporte,
- altos valores de contaminación por sobrecarga de algunas vías urbanas, con efectos tales como deterioro de la calidad del aire, contaminación sonora, visual y por

radiaciones no ionizantes -desde antenas de telefonía celular-. (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 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 (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 del servicio que presenta el transporte público de pasajeros.

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. Recientemente, la Municipalidad de la Ciudad de Mendoza ha avanzado en la implementación de un ambicioso Plan de Repavimentación de numerosas calles del micro y macrocentro del municipio. Se trata de un conjunto de trabajos de infraestructura cofinanciados a través del Programa Federal de Obras Viales Urbanas, Periurbanas, Caminos de la Producción, Acceso a Pueblos y Obras de Seguridad Vial. Las obras abarcan un total de 27 cuadras cuyas calzadas, de elevada circulación vehicular, presentan deterioros importantes, tanto en la estructura como en el material de soporte y que, según los sectores, presentan calzadas de pavimento de asfalto u hormigón.

Por otra parte, 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 (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, 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 provincial en la planificación estratégica del uso y mantenimiento de la infraestructura vial y de aplicación de tecnologías de gestión, operación del servicio de transporte y controles del Estado, genera deficiencias en cuanto a zonas sin cobertura.

Tales dificultades generan inequidad social, ya que mientras más pobre es la persona, más lejos vive, mayor tiempo de recorrido realiza e, incluso, tiene menos posibilidades de traslado. Así, por ejemplo, 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 laboral*², entre otras.

Características de las políticas públicas de transporte urbano del Gran Mendoza

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 debates desde mediados de los años noventa, cuando se intentó avanzar hacia una red que incluyera un reordenamiento 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.

Como se puede apreciar, 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.

Persisten una baja articulación, y una importante superposición, de competencias entre de los tres niveles institucionales del Estado: Nación, Provincia y Municipio, propiciando

² *Presentismo laboral*: en Argentina, es un porcentaje que se les paga a los empleados en blanco por no faltar durante el mes

conflictos generados por diferencias que se plantean entre entidades públicas de mayor, igual o menor jerarquía. De tal modo, el área metropolitana resulta ser 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.

Se verifica, asimismo, el supuesto de la acción privada en la formulación de políticas públicas, según el cual los actores entran en conflicto en el juego de las políticas públicas cuando sus intereses se ven evidentemente afectados por la intervención estatal. De tal modo, el gobierno toma la iniciativa en la solución del problema público específico, mientras que los agentes privados actúan sólo de manera contingente frente al gobierno. Se explica, entonces, que la política se oriente a resolver una parte de una problemática compleja y multidimensional, lo que se materializa en cursos de acción basados en decisiones incrementales e inconexas (De Mattos, 2005).

Por consiguiente, se dificulta un modelo de toma de decisiones integral de las problemáticas y que facilite la participación continua. Esto repercute en la gobernabilidad de la ciudad, en relación a la capacidad para orientar los procesos de configuración y funcionamiento urbanos, tanto respecto de los bienes privados y públicos -materiales, suelo, viviendas, espacios públicos, tránsito, infraestructura vial, etc.-, como de los servicios, ejemplo, el transporte público de pasajeros. De tal modo, la capacidad del área metropolitana, en términos de infraestructura de transporte, no ha logrado acompañar los aumentos explosivos en el tránsito y el empeoramiento de la congestión, que amenazan la productividad económica y la calidad de la vida urbana.

El transporte y el tránsito se despliegan 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 posibilidad de acceso 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, se requiere priorizar las consideraciones sociales sobre las individuales en la definición de políticas, hacia una

visión de la ciudad accesible que acerca a los ciudadanos y las actividades entre sí por medio de usos de suelo integrados e incorporados.

Ciertamente, con la sanción de la *Ley Provincial 8051/09 de Ordenamiento Territorial y Uso del Suelo de Mendoza*, se abre la posibilidad de rediscutir 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.

Específicamente, son elementos fundamentales en todo proceso de desarrollo urbano integral y sostenible los atributos de accesibilidad, movilidad y conectividad inherentes al transporte y la infraestructura vial. 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 el 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.

En este esquema, y contemplando el contexto que se presenta en el Gran Mendoza, es que se considera necesario, en forma perentoria, un Plan Integral que contemple el Desarrollo Urbano, el Transporte e Infraestructura Vial. Cual política pública de desarrollo urbano, es condición ineludible su formulación mediante un modelo que facilite la participación cooperativa de la multiplicidad de actores involucrados.

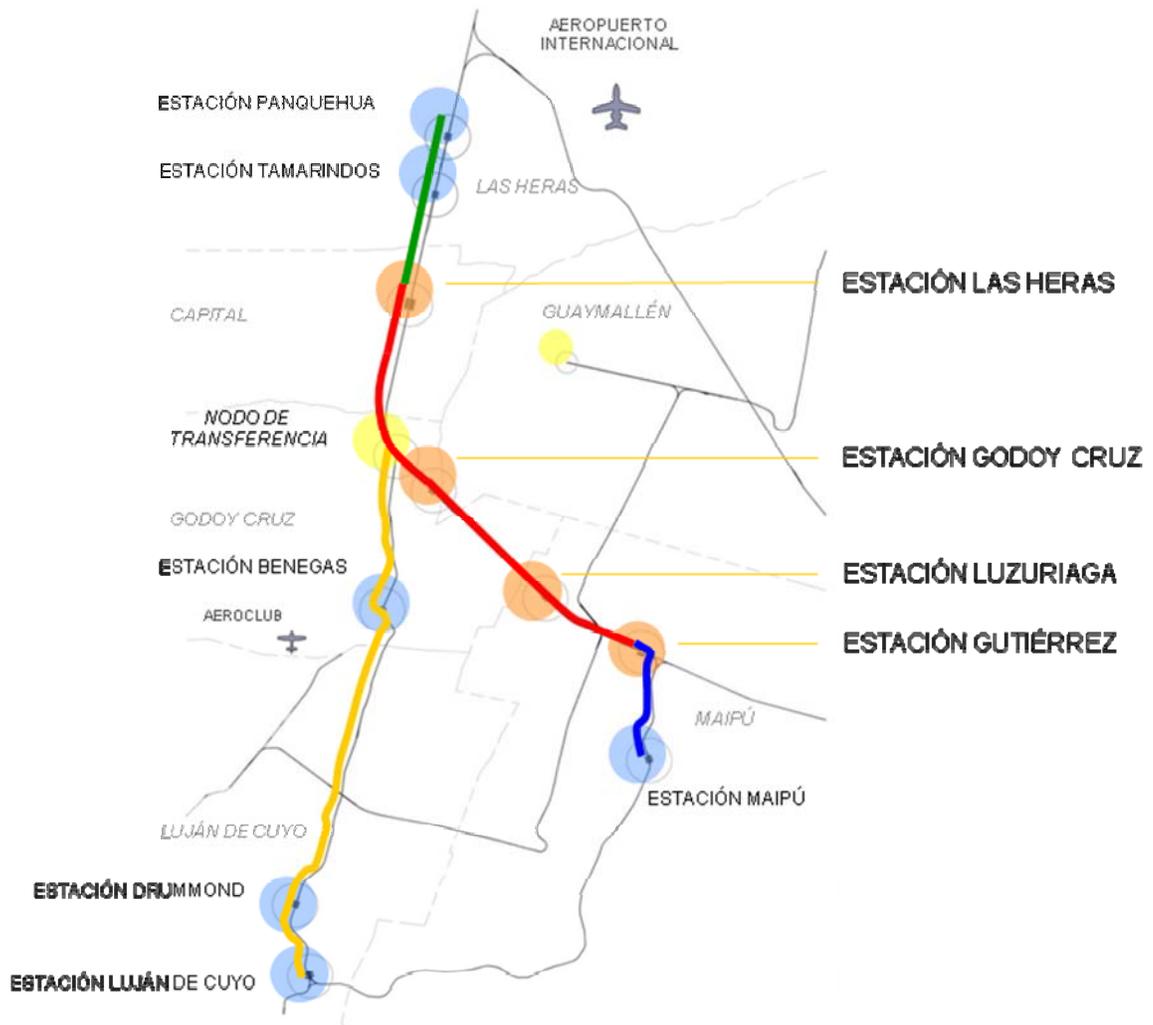
El Proyecto Metrotranvía Urbano de Mendoza como política pública de desarrollo urbano

A pesar de estar en proceso de formulación un plan maestro que contemple integralmente el desarrollo urbano, el transporte y la infraestructura vial -el mencionado Plan Estratégico de Desarrollo Provincial-, en la actualidad se encuentran en marcha proyectos de elaboración previa que implican un reordenamiento del transporte fuera del esquema concertador mencionado. Uno es el *Proyecto Metrotranvía Urbano de Mendoza*, cuya obra, se estima, estará finalizada próximamente para la puesta en marcha de la Primera Etapa del proyecto.

La disposición que la ONABE (Organismo Nacional de Administración de Bienes, Secretaría de Obras públicas, Ministerio de Planificación Federal, Obras Públicas y Servicios) concede al Gobierno Provincial para la reactivación de la actividad ferroviaria, plasmado en el proyecto Ferrotanvía Urbano (luego denominado Metrotranvía Urbano), incorpora una nueva variable de intereses opuestos y posiciones enfrentadas al momento de formular la política pública.

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 ferrotanvía urbanístico. 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 (ver Figura 4)

Fig. Nº 4 Trazo del Proyecto Metrotranvía Urbano de Mendoza.



Fuente: Ministerio de Infraestructura, Vivienda y Transporte.

El proyecto propone, para el entorno 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 adaptarse 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 (ver Figura N° 4).

La construcción del ferrocarril urbano permitirá desarrollar el mejoramiento integral de unos 740.000 metros cuadrados de faja urbana de vías, al renovar la infraestructura ferroviaria en 37,2 kilómetros e incorporar la totalidad del equipamiento rodante de ferrocarriles.

En cuanto a la infraestructura, se mejorará el nivel de las vías; también se reemplazará el 20% de los durmientes, se invertirán los rieles, se soldarán las vías férreas, se rehabilitarán estaciones y se construirán nuevos paradores al nivel de la calle.

Por su parte, el equipamiento consistirá en la electrificación, la señalización, el montaje del sistema de comunicaciones, la 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.

Entre los aspectos positivos que se resaltan, 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. Si se incentiva su uso, desalentará la utilización de los vehículos particulares, mejorando las condiciones socio-ambientales de Mendoza, ya que influirá sobre el turismo y será atracción de inversiones, permitirá nuevas zonificaciones e importantes cambios ambientales, a la par que se incremente la eficiencia en los tiempos de traslado, entre otros.

No obstante, el modo de intervención estatal en la resolución de la problemática parcial y desde arriba hacia abajo, ha implicado un conflicto de intereses entre las jurisdicciones local y provincial. Todo lo cual requiere de una visión superadora para la amalgama de propósitos a los fines de un desarrollo conjunto y concertado del espacio urbano en disputa.

Al respecto, 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.

Las resistencias que el Proyecto Metrotranvía Urbano genera en el gobierno local capitalino, no ha frenado 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.

Actualmente, la empresa CEOSA-SOGESIC es la UTE adjudicada por licitación para la construcción del primer tramo de la primera etapa del Metrotranvía (la traza que unirá el Parador Las Heras, en Capital, con la Estación Gutiérrez, en Maipú). Se trata de las obras de reparación de infraestructura existente y el mantenimiento de las instalaciones por cinco años.

En esta etapa se están reconstruyendo y modernizando las vías dobles, se construye la línea aérea de contacto para la alimentación eléctrica de los tranvías que unirán Panquehua (Las Heras) con el centro de Maipú y se emplazan diez subestaciones transformadoras de rectificación de la alimentación eléctrica; se construirán cuatro estaciones multimodales (Estación Mendoza, Estación Godoy Cruz, Estación Luzuriaga y Estación Gutiérrez) y 12 paradores. Las obras incluyen la mejora de los entornos y la colocación de un sistema de semaforización inteligente y controles con sistemas de comunicaciones fijos, con diseños de alta confiabilidad (ver Figura N° 5).

Fig. N° 5. Etapa 1 - Proyecto Metrotranvía Urbano de Mendoza.



Fuente: Ministerio de Infraestructura, Vivienda y Transporte.

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, en las que se ha acordado integrar una Unidad de Gestión para el tratamiento del ferrocarril, 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.

Retomando los elementos destacados en apartados anteriores, toda política pública de desarrollo urbano implica, ineludiblemente, un proceso de interacción social donde la negociación de percepciones, decisiones y acciones asume un papel tanto o más relevante que la autoridad formal.

Simultáneamente al impulso del gobierno provincial a esta iniciativa, un conjunto de actores públicos y privados que se expresaron respecto a este tema, quienes se constituyeron en un *Foro de Autoconvocados* compuesto por vecinos e investigadores, profesionales, técnicos y representantes de una multiplicidad de organismos:

- de la Universidad Nacional de Cuyo,
- del Colegio de Arquitectos de Mendoza,
- de los gremios ferroviarios La Unión Ferroviaria y La Fraternidad,
- de Aprotam,
- del Museo Ferroviario de Mendoza,
- de Ex Trabajadores Ferroviarios,
- de la Asociación Amigos de la Comisaría Cuarta,
- de la Unión Vecinal Cuarta Noroeste,
- del Ferro Club Trasandino,
- de ATE y
- del Sindicato de Señaleros.

Inicialmente, las organizaciones se reunieron en defensa de las tierras públicas que conforman las 36 hectáreas del ex Ferrocarril General San Martín, enclavadas en el Microcentro de la Ciudad Capital de Mendoza. En torno a las mismas se desata un conflicto por su disposición, ya que se ha elaborado un proyecto inmobiliario de la Corporación Antiguo Puerto Madero S.A. que ocuparía estos terrenos. Al respecto, existe, por un lado, apoyo a la iniciativa privada por parte del Municipio de la Ciudad de Mendoza y, por otro lado, descontento social expresado en el Foro, por considerar que se afectarían instalaciones y ambientes pertenecientes a la comunidad.

Puntualmente, esta última postura se opone al uso privado de los terrenos del Ferrocarril General San Martín. De tal modo, defienden la traza ferroviaria a partir del núcleo de la Estación Mendoza, por donde está planificado que pasen diversos servicios ferroviarios. Entre los motivos empleados indican que el terreno fue declarado zona de reserva ambiental urbana según Ley 5.727, por lo que la ONABE debiera devolver estas tierras a la ciudadanía, ya que la ciudad necesita un parque urbano ferroviario de uso público.

Mediante una “Declaración en defensa de las tierras públicas del Ferrocarril General San Martín”, que fue presentada a los distintos niveles de gobierno intervinientes, manifiestan:

- la oposición a que los terrenos del Ferrocarril General San Martín sean otorgados en tenencia a la Corporación Antiguo Puerto Madero o a cualquier otro ente privado o estatal que tenga por fin su enajenación, ya que ninguno de esos propósitos cumplirá con una propuesta inmobiliaria de tipo parque, si el mayor porcentaje del terreno será destinado a uso privado y no público;
- la vigencia de la ley provincial 5761, del año 1991, en cuanto que declara al lugar como reserva ambiental urbana y la prohibición en el terreno de obras o actividades incompatibles con la preservación del ambiente, con el propósito de preservarla no sólo para los habitantes de la Ciudad Capital, sino de todos los ciudadanos que habitan el área metropolitana del Gran Mendoza;

- la reivindicación de un mecanismo de consulta y consenso con los vecinos para determinar el uso para esos terrenos, ya que hasta el momento los lineamientos han sido definidos excluyentemente por el gobierno local y la Corporación. Es destacable en este punto que la necesidad de crear un consejo multisectorial debería formarse en función de lo que determine la anteriormente mencionada Ley Provincial 8051/09 de Ordenamiento Territorial y Uso de Suelo.
- la defensa de la traza ferroviaria a partir del núcleo de la Estación Mendoza por donde está planificado que pasen diversos servicios ferroviarios;
- la advertencia sobre los riesgos del proyecto, que compromete en forma gravísima la calidad de vida, las redes de servicios, la disponibilidad de agua y el desarrollo del ferrocarril;
- la defensa del patrimonio cultural que encarna el lugar;
- que, en consecuencia exigen, para el último gran espacio próximo al Microcentro que fuera puerta de entrada a la provincia, un destino y trato más noble y trascendente acorde a su valor estratégico, simbólico, cultural y a su condición de irrepetible.

En una primera instancia suele afirmarse que el objetivo de este grupo de actores es oponerse. Cabe aclarar, que la acción colectiva resulta tangencial al proyecto de Metrotranvía Urbano, ya que el objetivo principal es la oposición al proyecto de urbanización y parqueización privada de esas hectáreas. En este sentido, no se ha verificado una participación directa y continua de los miembros del Foro en la formulación y ejecución de aquella política pública.

No obstante, en nuestra consideración, se destaca como eje común la aspiración a gestar un proyecto consensuado, participativo y estratégico, que priorice los activos intangibles por sobre la especulación inmobiliaria y fortalezca las confianzas, reconocimientos y sentidos colectivos. 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, que movilicen a la sociedad local alrededor de un imaginario colectivo y conecte a los distintos actores (Fleury, 2005).

La conformación y acción del Foro es una clara expresión de la sociedad local que reclama soluciones a problemas complejos y multivariados, 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.

Hay que destacar, sin embargo, que las expresiones no deben agotarse en el reclamo, ya que, desde la dimensión activa de ciudadanía (Arendt, 1993), 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.

Reflexiones finales

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

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 colectivos y democráticamente elegidos, obteniendo así un resultado final que es mayor que la suma de los componentes.

Precisamente, 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. Política pública sostenida en los pilares de sustentabilidad, inclusión y

governabilidad democrática y, por consiguiente, surgida de un proceso participativo multiactoral de negociación de percepciones, decisiones y acciones.

En este sentido, el Proyecto de Transporte Metrotravía Urbano contempla que los beneficios del mismo tendrán un importante componente social y ambiental, toda vez que impacte 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 del servicios de transporte; la reducción de los costos de operación vehicular; la integración de los sistemas de transporte; la reducción de la contaminación ambiental; la conservación de la infraestructura pública; la valuación inmobiliaria de la zona; el mejoramiento del modelo de ciudad; el uso eficiente de energías y combustibles, entre otros.

Ahora bien, retomando postulados iniciales, se considera que los procesos políticos genéricos de una decisión pública eficaz y sustentable, son tan importantes como el contenido específico de las mismas. De tal modo, se observa la ausencia de un espacio multiactoral de discusión, negociación y aprobación de las distintas instancias de formulación, ejecución y evaluación del proyecto ferrocarrilario. La planificación de un sistema de transporte supone, no solamente el diseño geométrico y funcional de la red, sino una visión integral y compartida por la sociedad, que considere la articulación intermodal en todas sus dimensiones teniendo en cuenta criterios de tipo social, ambiental, urbano, económico, financiero, institucional.

Se reafirma la premisa principal de este trabajo, en cuanto a considerar, en términos generales, que la búsqueda 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 los niveles nacional y provincial como entre éstos y las lógicas privadas y los intereses públicos.

La consideración de estos aspectos es la postura asumida por los sectores académicos, científicos, profesionales e incluso sindicales en la Provincia de Mendoza, constituidos en actores comprometidos con las más fundamentales problemáticas locales.

Se vive un cambio de época en el que se establece una competencia entre visiones del mundo, ventanas conceptuales a través de la cuales se percibe e interpreta la realidad tanto para comprenderla como para transformarla. 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. En el caso analizado, respecto de las políticas públicas de desarrollo referidas al transporte urbano, se aprecia un avance hacia un modelo de definición y ejecución de decisiones basados en un proceso de construcción social, aprendizaje colectivo, fortalecimiento de la capacidad institucional e incipiente instalación pública de una perspectiva de desarrollo integral, sostenible e inclusivo.

Referencias Bibliográficas

- AA.VV. Universidad Nacional de Cuyo (2007). *Diagnóstico de la realidad territorial y objetivos para un Modelo Deseado de Provincia*. Mendoza, Argentina: Universidad Nacional de Cuyo.
- Albuquerque, F. (2003). *Teoría y práctica del enfoque del desarrollo local*. Madrid: Instituto de Economía y Geografía Consejo Superior de Investigaciones Científicas.
- Amin, A. y Thrift, N. (1995). *Institutional issues for the European regions: from markets and plans to socioeconomics and powers of association*. *Economy and Society*, febrero, 24, 1, 46-6. Reino Unido: Routledge, Taylor & Francis Group.
- Amin, A. (2006). *The Good City*. *Urban Studies*, Vol. 43, Nos 5/6, 1009–1023, May 2006. Reino Unido: Routledge, Taylor & Francis Group.
- Arendt, H. (1993). *La condición humana*. Barcelona: Paidós.

- Arocena, J. (1995). *El Desarrollo Local, un desafío contemporáneo*, Universidad Católica del Uruguay. Caracas: Nueva Sociedad, CLAEH
- 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. Cuenca, Ecuador: Oficina de Investigaciones Sociales y del Desarrollo (OFIS).
- Berverjillo, F. (1999). *Reivindicación del territorio. Los agentes de desarrollo entre el conocimiento y el proyecto colectivo. Desarrollo Local en la Globalización*. Montevideo: CLAEH.
- Boisier, S. (2000). *Conversaciones sociales y desarrollo regional*. Talca: Editorial de la Universidad de Talca.
- Boisier, S. (2003). *El desarrollo en su lugar. El territorio en la sociedad del conocimiento*. 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 de la Provincia de Mendoza. Mayo. Mendoza: Gobierno de la Provincia de Mendoza.
- Borja, J. (2003). *La ciudad conquistada*. Madrid: Alianza.
- Castells, M. (1999). *La cuestión urbana*. México: Siglo XXI Editores.
- Centro de Tránsito y Transporte (2009). *Estudio integral del sistema de transporte urbano de pasajeros del Gran Mendoza*. Mendoza: Facultad de Ingeniería, Universidad Nacional de Cuyo.
- Consejo Asesor Permanente (2006). *Marco Estratégico Mendoza 2012*. Mendoza: Universidad Nacional de Cuyo.

- De Mattos, C. (2005). *De la planificación a la gobernanza: hacia un nuevo modo de gestión urbana*. Revista Ciudades. número 66, abril-junio 2005. Puebla, México: Red Nacional de Investigación Urbana.
- 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. Costa Rica: Proyecto ISNAR Nuevo Paradigma.
- Fleury, S. (2005). *La Ciudad de los Ciudadanos*. Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, 18 - 21 Oct. 2005. Santiago de Chile: CLAD.
- Furlani de Civit, M. E. (1999). *Problemas urbanos de una metrópoli regional: Mendoza*. Primer Encuentro Internacional Humboldt. Noviembre de 1999. Buenos Aires. Recuperado el 25 de noviembre de 2009, de: <http://www.centrohumboldt.org.ar>
- Gallicchio, E. (2004). *El desarrollo local en América Latina. Estrategia política basada en la construcción de capital social*. Uruguay: Programa de Desarrollo Local, CLAEH.
- 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 Sojo, A. y Uthoff, A. (ed.). *Cohesión social en América Latina y el Caribe: una revisión perentoria de algunas de sus dimensiones*. Santiago de Chile: CEPAL, Colección Documento de Proyecto.
- Madoery, O. (2001). *El Proyecto Local como alternativa de Desarrollo*. Revista Política y Gestión, Vol. 2. Buenos Aires.

- Plan de Gestión Ambiental Mendoza 2008 - 2012. Mendoza: Secretaría de Medio Ambiente. Gobierno de Mendoza.
- Plan Estratégico de Desarrollo de Mendoza (2010). *Diagnóstico Situacional de la Provincia de Mendoza*. Febrero. Mendoza: Gobierno de Mendoza. Disponible en <http://planestrategico.mendoza.gob.ar/>
- PNUD (2004). *La democracia en América Latina: hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*. (2º ed). Buenos Aires: Aguilar, Altea, Taurus, Alfaguara.
- Prats, J. (2001). *Gobernabilidad democrática para el desarrollo humano, Marco conceptual y analítico. Instituciones y Desarrollo*. Recuperado el 30 de junio de 2006, en: http://www.iigov.org/revista/re10/re10_04.pdf.
- Rofman, A. y Villar, A. comp. (2006). *Desarrollo Local. Una revisión crítica del debate*. Buenos Aires: Ed. Espacios.
- Rueda, S. (2007). La ciudad compacta y diversa frente a la conurbación difusa. Recuperado el 5 de setiembre de 2008, de: <http://habitat.aq.upm.es/cs/p2/a009.html>.
- Schmidt, I. (2007). *El Transporte Público Urbano asegura la inclusión social*. Informe Digital Metropolitano, Octubre de 2007, N° 43. Recuperado el 13 de mayo de 2009, de: http://www.metropolitana.org.ar/idm/idm_43/idm_43_columna.html.
- Secretaría de Medio Ambiente de Mendoza (2008). *Plan de Gestión Ambiental Mendoza 2008 - 2012*. Mendoza: Gobierno de Mendoza. Disponible en <http://www.ambiente.mendoza.gov.ar/pgs/2008-2012.pdf>.
- Secretaría de Medio Ambiente de Mendoza (2009). *Informe Ambiental 2009*. Mendoza: Gobierno de Mendoza. Disponible en <http://www.ambiente.mendoza.gov.ar/ia/ia.pdf>.
- Sen, A. (2000). *Desarrollo y Libertad*. Barcelona: Editorial Planeta.

- Spiller, P. T. y Tommasi M. (2003). *The Institutional Determinants of Public Policy: A Transaction Approach with Application to Argentina*. Journal of Law, Economics, and Organization, octubre, 19, 2, 281-306. Recuperado el 30 de julio de 2010, de: <http://cdi.mecon.gov.ar/biblio/docelec/udesa/WP29.pdf>.
- Stein, E., Tommasi, M., Echebarría, K., Lora, E., Payne, M. (Coords) (2006). *La política de las políticas públicas. Progreso económico y social en América Latina*. Informe 2006. Banco Interamericano de Desarrollo. D.F. México: Editorial Planeta Mexicana.
- Subirats, J., Knoepfel, P., Larrue, C. y Varone, F., (2008). *Análisis y gestión de políticas públicas*. Barcelona: Ed. Ariel.
- Tamargo, M. del C. (2002). *El rol de las alianzas público-privadas en el contexto global-local*. Medio ambiente y desarrollo, febrero, 57, Año 18. Buenos Aires: IIED-AL.
- 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*. Mendoza: Facultad de Ciencias Económicas. UNCuyo.
- Tomassini, L. y Kliksberg, B. (2000). *Capital social y cultura: claves estratégicas para el desarrollo*. Buenos Aires: Banco Interamericano de Desarrollo, FCE.
- Vallejo, R. y Bermúdez, N. (2006). *Política pública local, niveles de gobierno y ciudadanía*. Foro sobre el Bienestar, la Democracia y el Crecimiento Económico, ed. Augusto Barrera, pp. 137-155. FLACSO-UNICEF (Serie Documentos de Trabajo).
- Vázquez Barquero, A. (1998). *Desarrollo, redes e innovación. Lecciones sobre desarrollo endógeno*. Madrid: Pirámide.

Normativas consultadas

- Decreto Provincial N° 1018/2005. Poder Ejecutivo de la Provincia de Mendoza.
- Ley 5.727/1991. Designación Poder Ejecutivo, adquisición a título oneroso predios Ferrocarril General San Martín. Legislatura de la Provincia de Mendoza.
- Ley 5761/1991. Declaración de Zona de Reserva Ambiental Urbana. Legislatura de la Provincia de Mendoza.
- Ley 805/2009. Ordenamiento Territorial y Uso del Suelo de Mendoza. Legislatura de la Provincia de Mendoza.
- Resolución N° 1293/2005. Ministerio de Ambiente y Obras Públicas. Gobierno de Mendoza.