

*VII SEMINARIO NACIONAL DE LA RED DE CENTROS ACADÉMICOS
PARA EL ESTUDIO DE GOBIERNOS LOCALES*

Buenos Aires, 15 y 16 de Septiembre de 2005

Autor: Usach Natalia
Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. Universidad Nacional de Cuyo.

**“La gobernanza del área metropolitana de Mendoza,
Argentina. Estudio de caso”.**

1. Introducción.

La concentración territorial de la población que actualmente conocemos no tiene precedentes en la historia. En las últimas décadas, por efecto de la globalización y el localismo, las grandes ciudades y áreas metropolitanas constituyen los espacios sociales, políticos y económicos que deben enfrentar los retos más actuales: cohesión social, competitividad y desarrollo urbano sustentable, entre otros. La mayor complejidad, intensidad, diversidad y tamaño que revisten los problemas metropolitanos, requieren ser abordados desde estrategias coordinadas de cooperación entre los varios actores y niveles gubernamentales, generalmente involucrados en un área metropolitana funcional. Por ello, la actuación de un único nivel de gobierno o de un actor local aislado resulta insuficiente para responder a la gestión de los asuntos a resolver en la ‘ciudad real’.

El enfoque institucional formal, tradicionalmente ha dominado los estudios de las áreas metropolitanas, en la búsqueda de soluciones jurídico-administrativas que imprimiesen racionalidad a la acción pública sobre la misma. Nuestro principal interés en esta exposición es mostrar una perspectiva de análisis que amplíe los enfoques habituales. Por eso, el área metropolitana del Mendoza (en adelante AMM) se aborda comprendiendo que las políticas que afectan a la metrópolis son el resultado de la interacción entre las instituciones y actores gubernamentales de diferente nivel y una multiplicidad de otras instituciones y actores provenientes tanto del mercado como de la sociedad civil. En este contexto, el término gobernanza metropolitana alude a los ajustes institucionales y los procesos de acción¹ a través de los cuales se llevan a cabo las acciones públicas en una aglomeración urbana que incluye a una gran ciudad y sus alrededores con los que mantiene una continuidad de relaciones funcionales, abarcando generalmente a más de un término municipal. En consecuencia, entendemos que no existe un modelo único de gobernanza metropolitana, sino que

¹ En la definición de gobernanza entendemos que los ajustes institucionales son las interacciones formales e informales que, establecidas por normas, acuerdos o costumbres, tienen carácter rutinario y permanente (por ejemplo cierto tipo de acuerdos neocorporativos). Los procesos de acción son formas de interacción que no están institucionalizadas (por normas, acuerdos ni

ésta depende de los parámetros político-institucionales y de las relaciones entre actores e instituciones nacionales, provinciales y locales, tanto públicas como privadas que inciden en el territorio. Por lo dicho, en la noción de gobernanza se integra el enfoque neoinstitucionalista y la teoría pluralista del Estado, aportando nuevos elementos de análisis a la cuestión metropolitana.

Con un interés más práctico que normativo atendemos a las formas efectivas de gobernanza en el espacio metropolitano de Mendoza a partir de la tipología elaborada por Bernard Jouve (2002), de la que adoptamos y adaptamos a nuestros fines dos de los tipos² descritos por este autor: 'gobierno *senior*' y 'gobernanza en red', porque son los tipos que se adecuan, de hecho, a la experiencia de gobernanza del AMM. El primer tipo de gobernanza metropolitana mencionado es característico de los Estados federales o altamente descentralizados, donde el gobierno provincial, en el caso que aquí se estudia, asume la gestión de los asuntos de la metrópoli apoyándose en los recursos presupuestarios y normativos otorgados por el sistema institucional. Supone la 'provincialización' de competencias locales, o dicho de otra forma la 'metropolización' del gobierno provincial, siendo este nivel la instancia de agregación de intereses y resolución de los conflictos que afectan a la metrópoli. En nuestra exposición planteamos que ante la fragmentación y solapamiento de instituciones y actores con competencias en los asuntos metropolitanos, el pilotaje correspondió, tradicionalmente, al gobierno provincial.

La segunda modalidad de gobernanza que incluimos en este trabajo es la de tipo 'red'. Ésta se da en contextos donde el consenso y la negociación son pertinentes para actuar en un entorno de actores fragmentado. Se adapta a gestiones más flexibles y supone la agregación de varios niveles de gobierno donde ninguno de ellos puede utilizar recursos institucionales para imponerse a otro. La forma habitual es el plan estratégico. Esta modalidad de gobernanza metropolitana en red fue acometida a finales de los años noventa en Mendoza por medio de la coordinación intermunicipal. Sin embargo, la experiencia no fue exitosa en el caso estudiado ya que las características del régimen local y de financiación limitaron sus resultados.

Consideramos que un modelo de gobernanza capaz de enfrentar con éxito los retos actuales requiere la reforma del régimen municipal y de financiación local de Mendoza, para que los municipios incluidos en el área metropolitana cuenten con herramientas presupuestarias y de gestión que les permita abordar conjuntamente los problemas metropolitanos, implicando a los actores públicos competentes, a la sociedad civil y a los actores privados, en el diseño e implementación de políticas de desarrollo e integración armónica con el resto de la región.

2. Importancia y problemáticas de las áreas metropolitanas: breve reseña.

Las transformaciones producidas por el desarrollo del capitalismo industrial iniciaron los procesos de urbanización de la sociedad. Las economías de aglomeración implican la concentración espacial de la producción y consecuentemente de la población en torno a las fuentes de empleo y a la producción de los bienes necesarios para esa sociedad. Por tanto, la metropolización es parte del proceso más amplio de urbanización inducido por la industrialización.

costumbres) que tiene carácter contingente y que no son rutinarias; por ejemplo las que se producen en el seno de una red de política en torno a un problema específico.

² Este autor, a partir del estudio de la experiencia de varias metrópolis europeas propone cinco tipos de gobernanza metropolitana: regulación por el Estado, reforma institucional, gobierno *senior*, gobernanza en red y estrategias de prevención-conflicto. Para mayores detalles se sugiere ver: Jouve, B. (2002).

La vertiginosa concentración de personas y actividades a partir de las economías de aglomeración llevó a que las ciudades tradicionales dieran paso a las grandes áreas metropolitanas que hoy conocemos. Éstas constituyen espacios policéntricos, con límites difusos, una extensa zona de influencia comercial y una elevada diversificación económica (Cuadrado Roura y Fernández Güell, por publicarse). Estas áreas se caracterizan además por el alto grado de ocupación del suelo, la elevada concentración demográfica, la fuerte interdependencia funcional y la existencia de un mercado de trabajo diversificado y amplio. Un área metropolitana también se distingue por la continua movilidad e intercambio entre los lugares de residencia, trabajo y ocio, por lo que el *hecho metropolitano*, habitualmente, abarca varios términos municipales conformando lo que se denomina 'ciudad real' o 'área metropolitana funcional'. Ésta es más que un grupo de ciudades administrativamente diferenciadas, ligadas por un *continuum* urbanizado, es un conjunto de intercambios e interdependencias, que surgen de las relaciones económicas, sociales y culturales que se dan en el territorio. Tales interacciones generan necesidades de infraestructuras básicas, equipamientos, transportes y otras, cuya satisfacción implica la transformación del medio físico y demanda importantes medios materiales. Por tanto, los requerimientos de funcionamiento de la metrópolis reclaman respuestas en términos de planificación y gestión ante las cuales, muchas veces, la acción municipal resulta limitada y parcial.

Desde hace más de un cuarto de siglo, la tradicional importancia económico-industrial, demográfica, cultural e identitaria de las ciudades se ha visto potenciada por la dinámica "globalización-localismo". Ésta dinámica comprende, por un lado, las transformaciones del contexto internacional global que traspasan las fronteras (más porosas) del Estado, afectando directamente al territorio y, por otro, los cambios que desde lo local tienen efectos en los procesos económicos y sociales a escala global.

En este trabajo, entendemos por 'localismo' a la creciente importancia política, económica y social de los contextos locales que pasan a configurarse como territorios con nuevas funciones y roles. Entre los hechos que han promovido la emergencia de lo local, pueden citarse: la apertura de las economías nacionales, la conciencia respecto a las posibles ventajas competitivas de sus territorios, el cambio en los patrones de localización de las empresas y el paso a formas de gestión más descentralizadas y flexibles. Por otro lado, la descentralización política territorial por medio de la transferencia de funciones a los municipios, ha constituido un factor fundamental en este proceso. En Argentina, desde las reformas implementadas durante los años noventa, los municipios se constituyeron en instancias públicas que han tenido que afrontar nuevas y variadas competencias (en los ámbitos social, económico, ambiental y cultural) y el crecimiento de las demandas por parte de los actores sociales y económicos en sus propios territorios. Es así que asistimos a un desarrollo y fortalecimiento creciente de lo local y de su papel respecto a muchas competencias antaño monopolizadas por el Estado nacional y/o provincial.

La globalización, en nuestro análisis, se entiende como un proceso multidimensional, que tiene un carácter histórico³, cuya aceleración, intensificación y rasgos actuales se profundizan a partir del

³ Para mayores detalles respecto a la globalización como fenómenos multidimensional e histórico se sugiere ver: Beck, U. (1998) *¿Qué es la globalización? Falacias del globalismo, respuestas a la globalización*, Barcelona, Paidós; -CEPAL (2002)

último cuarto del siglo pasado⁴. Para Held, McGrew, Goldblatt y Perraton (1999), la globalización constituye un proceso (o conjunto de procesos) que reflejan una transformación de carácter espacial de las relaciones sociales y de las transacciones (transformación comprendida como una aceleración de las relaciones, su extensión geográfica, sus espacios sociales) que generan los flujos de actividades, de interacciones y de poderes en el marco de redes transcontinentales e interregionales. A partir de esta definición, es posible comprender que el actual orden global está implicando la *difusión-concentración*⁵ funcional de las actividades económicas por todo el mundo, mediante de la división internacional del trabajo, la deslocalización industrial, la reestructuración productiva y la revolución tecnológica. El contexto descrito, impone, de hecho, a las metrópolis *asumir nuevas funciones* económicas y sociales, principalmente, la producción de las condiciones para la cohesión social, el crecimiento económico de su área de influencia y la provisión de servicios públicos. En definitiva, globalización y localismo conducen a las áreas metropolitanas a tener que enfrentar los retos del desarrollo urbano sostenido y sustentable en su territorio.

Las nuevas funciones y los desafíos mencionados adquieren un grado mayor de complejidad cuando nos referimos a las ciudades latinoamericanas. Muchas de éstas son verdaderas megalópolis, que además de los típicos problemas urbanos enfrentan circunstancias especiales, propias del contexto económico y social de América Latina. Sobre la base de investigaciones anteriores y de trabajos que abordan esta materia (Castells, 2001; Gudiño de Muñoz, 2000; Cuadrado Roura y Fernández Güell, por publicarse) podemos resumir, como sigue, las características y problemáticas de las áreas metropolitanas en Latinoamérica:

- *Macrocefalia de los centros urbanos a causa de los marcados desequilibrios territoriales* y la mala distribución poblacional. Se produce una expansión y crecimiento del radio urbano y concentración poblacional en las periferias urbanas frente al despoblamiento de zonas rurales; que en general son fruto de políticas deficientes de desarrollo económico y territorial (o la ausencia de planificación en este sentido).
- *Mercados de trabajo amplios y duales* en los que convive un sector formal y fuerte *sector informal* (tanto en actividades industriales como en los servicios) que moviliza una gran cantidad de trabajo y capital.
- *Dicotomía del tejido económico* por la coexistencia en el mismo espacio de empresas de alta tecnología, muy innovadoras e integradas en los mercados globales a la par de una multitud de microempresas con un bajo nivel de innovación y productividad y desconectadas de los mercados globales.

Globalización y desarrollo, Brasilia, Naciones Unidas, CEPAL; y -Gray, J. (2000) *Falso amanecer. Los engaños del capitalismo global*, Barcelona, Paidós.

⁴ La etapa actual de la globalización ha sido promovida por: a) el desarrollo de las tecnologías, particularmente del transporte y las telecomunicaciones que han permitido la comunicación y transmisión de información en forma rápida y efectiva y el movimiento de personas y mercancías también de una forma rápida y a menor costo; b) la liberalización de los intercambios de bienes, servicios y capital por medio de la apertura las economías nacionales; c) la preponderancia del capital financiero sobre otras formas de capital; d) la consolidación de las corporaciones transnacionales y del cambio hacia un modelo de producción descentralizado y flexible; e) la creciente importancia de las organizaciones multilaterales (Organización Mundial del Comercio, Fondo Monetario Internacional, Organización para el Desarrollo Económico de Europa, Banco Mundial, por citar las más importantes) y de la integración supranacional (como la Unión Europea, Mercosur, CAN y otras). Asimismo, la globalización se sustenta en la conciencia creciente respecto a la preocupación sobre problemas globales (como la crisis ecológica) y el surgimiento de movimientos sociales de carácter también mundial.

⁵ Para mayor detalle se recomienda: Jouve, B. (2003) y Castells, M. (2001).

- *Suburbanización de la producción* industrial por el asentamiento de empresas industriales y logísticas en la periferia, sin perder los emplazamientos que las empresas poseen en los centros urbanos. Esta suburbanización industrial provoca un significativo aumento de la movilidad metropolitana.
- *Insuficientes ingresos públicos destinados a la inversión en infraestructura de servicios urbanos* capaces de responder a las demandas crecientes de la población y de los actores económicos. Los recursos locales frecuentemente resultan escasos y se evidencia el mal funcionamiento de muchos sistemas federales de gobierno que, de hecho, actúan centralizadamente en desmedro de las capacidades locales.
- *Insuficiencia de las infraestructuras de comunicación y de las redes de equipamiento y transporte*, a causa de la apertura de nuevos frentes de urbanización, frecuentemente subequipados, en detrimento de los sistemas existentes.
- *Crecimiento anárquico y ocupación espontánea del territorio*, por falta de una planificación pública.
- *Áreas urbanas desvalorizadas en el centro de la ciudad y en las periferias* a causa de la localización espacial de la pobreza.
- *Tejido social poco integrado y crisis de cohesión social*, dado el crecimiento de la pobreza y la desigualdad, con el consecuente efecto de segregación socioespacial y la formación de guetos⁶.

Las situaciones brevemente descritas imponen la necesidad de buscar vías y alternativas para la gestión y solución de los acuciantes problemas de las poblaciones que habitan las metrópolis de nuestro continente latinoamericano. Como se ha destacado, la división interadministrativa *no limita los espacios poblacionales y productivos* por lo que muchas administraciones locales unilateralmente devienen impotentes ante las demandas y expectativas de ciudadanos y empresas que buscan establecerse en territorios que impliquen algún tipo de ventaja. Las actuales dimensiones y complejidad de las metrópolis requieren mecanismos de gestión y regulación surgidos de la articulación de los poderes públicos involucrados en el territorio, las organizaciones del sector privado (tanto lucrativas como no lucrativas) y la sociedad civil. Sin embargo, más allá de los aportes de tipo normativo que podemos efectuar en ese sentido, el interés de nuestra exposición es mostrar las formas efectivas en las que se produce la gobernanza metropolitana en la provincia de Mendoza, para poder detectar las limitaciones que permitan enriquecer la reflexión sobre este tópico.

3. El Área Metropolitana de Mendoza.

De las veinticuatro provincias argentinas, Mendoza se ubica en el cuarto lugar en cuanto población respecta, con aproximadamente 1,63 millones de habitantes para el año 2002⁷. La provincia de Mendoza, con una superficie de 148.827 km², está constituida por dieciocho departamentos configurando, cada uno de ellos, la base territorial del gobierno local, como jurisdicciones político administrativas.

⁶ Nos referimos a la creciente diferenciación que existe entre los barrios cerrados, seguros y exclusivos donde habita parte de la población de mayores recursos ("guetos ricos") y los barrios pobres donde vive gran parte de la población urbana de las ciudades latinoamericanas (guetos pobre).

⁷ Dato de la Dirección de Estadística e Investigaciones Económicas (Ministerio de Economía de la Provincia).

El Gran Mendoza es una de las cinco regiones que se distinguen en la provincia⁸, conforma el área metropolitana y está integrada por seis departamentos: Ciudad de Mendoza (municipio y capital provincial), Godoy Cruz, Guaymallén, Las Heras, Luján de Cuyo y Maipú. Estos municipios ocupan en su conjunto una superficie de 16,69 miles de km², lo cual representa el 11% del total de la superficie provincial. En 2001, los seis municipios aglutinaban 1,01 millones de habitantes⁹, es decir que el 11% del territorio provincial concentraba en ese año al 61,96% de la población provincial. Esta circunstancia ubica al AMM como el conglomerado urbano más importante de la provincia y del oeste argentino.

El paisaje urbano de Mendoza comenzó a perfilarse a finales del siglo XIX por la intensificación de la actividad vitivinícola y la incorporación de masas migratorias provenientes de Europa (Álvarez y Fernández, n.d.: 3). Las bodegas vitivinícolas se convirtieron en el centro de las urbanizaciones obreras donde, generalmente, el ferrocarril conectaba esos núcleos con la capital del país. La ciudad se fue conformando en torno a las actividades agroindustriales principalmente, aunque otras industrias como la metalúrgica y las derivadas de la madera se localizaron en la zona urbana intercaladas con el uso residencial (Álvarez y Fernández, n.d.: 3-4).

Durante todo el siglo XX el espacio urbano se fue ampliando y unificando en los seis municipios del AMM. Los avances tecnológicos, particularmente de las telecomunicaciones y el transporte imprimieron nuevas dinámicas en el territorio, consolidando la zona metropolitana. La red vial desarrollada en Mendoza, ha constituido el eje unificador del espacio. Las dos principales arterias viales de la provincia, la ruta nacional N° 7 en sentido este-oeste y la ruta nacional N° 40 en sentido norte-sur vinculan el AMM con Buenos Aires la primera y la segunda con todas las provincias del oeste del país. Además, al ubicarse en Mendoza el principal paso fronterizo hacia Chile, el AMM configura el enclave urbano que sirve de nexo entre dos grandes bloques de economías emergentes: Mercado Común del Sur (Mercosur) y Sudeste Asiático.

La crisis generalizada de finales de los años ochenta produjo impactos visibles en el territorio. La búsqueda de empleos ante la paralización de la actividad económica, sobre todo en el cinturón agrícola periurbano y en países vecinos (Chile especialmente) provocaron el crecimiento demográfico del Gran Mendoza. Los nuevos contingentes asentados en el AMM contribuyeron a la expansión inorgánica de la masa edificada y de loteos desprovistos de infraestructuras y servicios (Gudiño de Muñoz, 2000: 9).

Durante los años noventa, la modificación del paradigma económico hacia un modelo de libre mercado, el plan de estabilización económica, la constitución del Mercosur y las sucesivas Reformas del Estado que implicaron cambios políticos y administrativos, privatizaciones y descentralización, cambiaron la vida de la metrópolis y se manifestaron en numerosos aspectos:

– *Crecimiento de la inversión directa extranjera*¹⁰ que se materializó en la instalación de emprendimientos comerciales (hipermercados y grandes centros comerciales) y cadenas hoteleras en

⁸ Estas regiones son: Zona Este (incluye los departamentos de Junín, San Martín, Rivadavia), el Valle de Uco (que comprende los departamentos de Tunuyán, Tupungato y San Carlos), la Zona Sur (aglutinando a los departamentos de San Rafael, Malargüe y General Alvear), la Zona Norte (que abarca Lavalle, Santa Rosa y La Paz) y la Zona del Gran Mendoza.

⁹ Según el Censo Nacional de Población y Vivienda del año 2001.

¹⁰ Así, por ejemplo Álvarez y Fernández (n.d.: 5) mencionan que Guaymallén (uno de los departamentos de menor extensión con 164 km² y el más poblado de la provincia con más de 250.000 hab.), por su privilegiada posición geográfica y las ventajas

el AMM. Estos emprendimientos modificaron el paisaje urbano y se enfrentaron a la anacrónica e incompleta regulación municipal y provincial. Esta nueva dinámica promovió la transformación de los patrones de tráfico vehicular, de las migraciones diarias (que se intensifican) y de las vías de acceso a la ciudad que comenzaron a saturarse. Por otra parte, esto ha generado un *aumento de la contaminación* ambiental y sonora como consecuencia de la marcada concentración vehicular en ciertos puntos¹¹.

- Las nuevas actividades impulsaron la *consolidación de zonas periurbanas* requiriendo mayores infraestructuras: apertura y pavimentación de calles, refuerzos en la distribución de energía eléctrica, agua, cloacas, etc.
- Proliferación de *barrios cerrados* y vigilados como consecuencia de la posibilidad de endeudamiento (a partir de la estabilidad monetaria) y del enriquecimiento de un sector de la sociedad. Tónica acentuada por el temor generado frente al aumento de la delincuencia urbana.
- *Multiplicación de asentamientos inestables* dentro del AMM por el crecimiento en los niveles de pobreza. Principalmente se emplazan en zonas sin infraestructuras e inseguras desde el punto de vista sísmico y aluvional; aunque también entremezcladas en el tejido urbano en zonas que cuentan con importante infraestructura y equipamientos.
- Surgimiento de *actividades informales de recolección y reciclado de residuos urbanos*, como fuente de ingresos para muchas familias. Actividades que, por sus características, generan fuentes de contaminación ambiental.
- Emplazamiento de barrios de vivienda social construidos con fondos públicos provinciales, en *áreas desprovistas de infraestructuras, equipamientos y servicios básicos*, a causa de la mala planificación urbana tanto por parte de los municipios como de la provincia.
- Crecimiento de la *segregación socio-espacial* y de la *fragmentación territorial* a partir de la concentración urbana en algunas zonas en desmedro de otras que pierden población.
- *Depresión del micro-centro* del AMM, en favor de zonas con mejor accesibilidad por su conectividad vial, concentrando ésta la actividad comercial y financiera tradicional.

Los fenómenos aludidos han configurado y determinado las características físicas, socioeconómicas y espaciales de la metrópolis mendocina. En este escenario, los municipios del AMM vieron surgir nuevos y muy complejos problemas ante los cuales la descentralización no significó una herramienta eficaz para enfrentarlos, ya que se efectuó de una forma *limitada*. La descentralización propició, en muchos casos, la crisis financiera de las haciendas locales que vieron aumentar sus responsabilidades pero no gozaron de mayores ingresos para hacerles frente.

La realidad urbana más compleja, diversa y dinámica se enfrentó a un escenario institucional fragmentado, compuesto por municipios y otros actores poco capaces de afrontar eficazmente la gestión de los asuntos metropolitanos. Para comprender el panorama planteado y las formas en que

de la accesibilidad se ha convertido en una de las áreas de mayor atracción para las inversiones nacionales y extranjeras. En 1992 se instaló en ese municipio el primer centro comercial y de servicios adecuado las nuevas demandas de los consumidores. A este emplazamiento le siguieron otros en diferentes puntos del espacio urbano, en función de la accesibilidad vial; modificando así el paisaje, la dinámica de los flujos de comunicación y la vida local y metropolitana.

¹¹ Aunque los grandes centros comerciales son espacios funcionales basados en normas de estricta higiene, orden y organización, las que no estuvieron preparadas para la masiva afluencia fueron las rutas de acceso a estos lugares, porque si bien se ensancharon, pavimentaron y abrieron nuevas, el gran crecimiento del flujo vehicular alteró todo el sistema vial, generando efectos no deseados medioambientalmente.

se llevó adelante la gobernanza de la metrópolis en este contexto es oportuno explicar las características del régimen local mendocino.

3.1. Referencia al régimen local de Mendoza.

De acuerdo al enfoque de nuestro trabajo, la gobernanza que efectivamente se da en la metrópolis depende de las condiciones institucionales, tanto del marco nacional, regional y del gobierno local, de la estructura de relaciones entre los actores públicos con el sector privado, particularmente el empresariado local (individual y/o corporativo) y del hábito de participación de la comunidad. Por ello, como en todos los casos, para entender la gobernanza en el AMM es preciso ubicarse en el contexto político-constitucional que los determinan.

En primer lugar cabe recordar que el hecho metropolitano no es una cuestión tradicional en la agenda de los poderes públicos en Argentina, y durante mucho tiempo tampoco se ha evidenciado un debate social y político en esta temática¹². Sin embargo, en los últimos años se están experimentando algunas iniciativas, en numerosas ciudades argentinas, tendientes a tratar la cuestión metropolitana de la mano de las actuales necesidades de promover el desarrollo económico y la integración en el Mercosur.

Dado que Argentina está constituida como un sistema federal, las competencias para la regulación del régimen municipal corresponden a las provincias, según lo establece el Art. 123 de la Constitución Nacional, por lo cual el fenómeno metropolitano supone una realidad no contemplada en el ordenamiento jurídico nacional. En efecto, las Constituciones Provinciales y las Leyes Orgánicas de Municipalidades establecen el régimen local sin reconocer la existencia de una unidad jurídico-política y administrativa supramunicipal, a cargo del área metropolitana. Acordando con lo expuesto por Pírez (2001: 9) las metrópolis argentinas no constituyen en sí misma el ámbito de las relaciones políticas de representación, sino que los procesos políticos y económicos que ocurren en ella corresponden a otras unidades de poder político.

El *intemunicipalismo* constituye, actualmente, el medio más adecuado con que cuentan muchos gobiernos locales para abordando la gestión de los servicios y asuntos metropolitanos a partir de que la mayoría de las Constituciones Provinciales (Vg. Buenos Aires, Jujuy, Chubut, Río Negro, Misiones, entre otras) prevén expresamente la posibilidad de acuerdos entre los municipios para posibilitar la cooperación y la gestión común de servicios.

La Constitución de Mendoza que data de 1916, no explícita la posibilidad de convenios intermunicipales aunque tampoco los prohíbe. La regulación del régimen municipal que hacen la Carta Magna y la Ley Orgánica de Municipalidades N° 1079 (en adelante LOM) de 1934, especialmente desde la modificación de esta última en 1994, por medio de la Ley N° 6243, abren las posibilidades a la actuación metropolitana desde la cooperación intermunicipal.

Para comprender la especificidad de la gobernanza en la región metropolitana de Mendoza, cabe en principio recordar algunas características del régimen local que la condicionan y determinan. Primeramente es oportuno aclarar que el Art. 197 de la Constitución Provincial establece que la base territorial del municipio es el *departamento*, con lo cual la jurisdicción municipal abarca no sólo lo urbano sino también lo rural, debiendo en muchos casos ocuparse el municipio de satisfacer las

¹² Para mayores detalles se recomienda: Pírez, P (2001).

necesidades que plantean realidades tan diferentes. Además, el ordenamiento local mendocino es *uniformista* ya que todos los municipios se rigen por la misma Ley Orgánica. Es decir que tienen un tratamiento homogéneo realidades a veces muy disímiles, en su densidades poblacionales, en su carácter netamente rural, urbano o mixto, en su estructura productiva, su situación de capitalidad o periférica, entre otras particularidades que no son tenidas en cuenta por la regulación local mendocina.

A este tratamiento legal *uniformista* de la realidad local se suma que los municipios de Mendoza gozan de una *autonomía semiplena*. Es decir que si bien tienen capacidad para elegir sus propias autoridades, darse sus presupuestos, recaudar e invertir sus recursos, con independencia del gobierno provincial, y organizar su aparato público; no tienen potestad de darse sus propias cartas orgánicas ni capacidad para recaudar o crear tributos (esto último según el Art. 199 Constitución Provincial). Los municipios sólo tienen potestad para percibir tasas por servicios, contribuciones por mejoras y precios públicos, coparticipando de los impuestos determinados y recaudados por la provincia. Es decir que buena parte de los ingresos municipales surgen del reparto de los impuestos provinciales que, en función de ciertos criterios (como el de equidad), finalmente, perjudica a los departamentos más poblados.

Las *competencias* municipales abarcan un amplio abanico de atribuciones a partir de que el Art. 197 de la Constitución de Mendoza dispone que *“La administración de los intereses y servicios locales en la capital y cada uno de los departamentos de la Provincia, estará a cargo de una municipalidad...”*. Este artículo actúa de cláusula amplia para que sea posible la inclusión como competencia municipal todos los servicios y materias de índole local, aunque no estén precisamente enumeradas en las normas. Evidencia de ello son las mayores competencias municipales en política social, educación y capacitación, promoción del desarrollo económico y protección del medio ambiente, a partir de la descentralización operada por la reforma del Estado. De la Constitución y la LOM podemos resumir las atribuciones municipales tal y como se expresa en la Tabla Nº 1.

Tabla Nº 1: Atribuciones de los municipios en Mendoza.

Ámbito	Atribuciones
Político	Convocar elecciones; dictaminar su validez o nulidad; nombrar empleados municipales; sancionar funcionarios y empleados municipales; juzgar a Intendentes y Concejales; prestar acuerdo para el nombramiento de funcionarios; nombrar Comisiones Honorarias en los distritos más poblados.
Económico o financiero	Crear tasas y contribuciones (no impuestos); elaborar y aprobar presupuesto anual de gastos y recursos; aceptar legados y donaciones; aprobar cuentas anuales presentadas por el Departamento Ejecutivo; contraer empréstitos; construir mercados, mataderos y ferias; administrar y enajenar sus bienes raíces.
Social	Fundar casas de corrección y de trabajo; asilos para y hogares de niños huérfanos; asistencia maternal a domicilio; fomentar el deporte; proteger sociedades y entes de beneficencia.
Urbanístico	Todo lo referido al ornato e higiene; dictado del código de edificación; apertura,

o	ensanche y cierre de calles; formación de plazas, parques y paseos; construir y administrar cementerios y tratamiento de residuos; construir puentes, desagües y calzadas; proveer agua potable, gas, energía eléctrica, teléfonos y alumbrado público; controlar la seguridad de las construcciones; velar por la higiene; asegurar el saneamiento ambiental; regular el tránsito y el transporte. Asimismo, proteger el medio ambiente; planificar, reglamentar y controlar los usos del suelo.
---	---

Fuente: Elaboración propia.

Una vez esbozados las notas más importantes del régimen local de Mendoza es preciso mencionar las posibilidades que el ordenamiento jurídico establece para el tratamiento de la cuestión metropolitana. Como ya se mencionó, no cabe en él la posibilidad de establecimiento de una unidad jurídico-política supramunicipal encargada de atender al gobierno metropolitano. Pero, la posibilidad de gestionar el área desde las iniciativas intermunicipales no está truncada. La primera vía que se abre para la formulación de acuerdos intermunicipales es la disposición de la LOM en su Art. 168, al instituir el procedimiento para la municipalización de los servicios públicos¹³. Sin embargo, la Ley 6243 de 1994 que modifica a la LOM, incluyó expresamente la figura de los consejos de cooperación intermunicipal para intervenir en los procesos de participación, descentralización y regionalización de la provincia. Desde su reforma la LOM habilita expresamente a los gobiernos locales a suscribir convenios con diversas finalidades: a) realizar obras y prestar servicios comunes; b) contratar personal técnico en común; c) planificar conjuntamente y asesorarse mutuamente en temas económicos, sociales, políticos y técnicos; d) conceder avales y créditos recíprocos; e) adquirir comúnmente equipos y maquinarias; f) realizar acuerdos de reciprocidad cultural, deportiva, normativa y de gestión pública; g) promoción y desarrollo zonal; h) coordinación con la comunidad educativa regional; i) realizar obras de interés general y común a los municipios con la participación de la provincia o la nación; j) comunicar y coordinar con el gobierno provincial y colaborar con el mismo en el cumplimiento de funciones de planeamiento y desarrollo general; k) prosecución en común de sus intereses de ordenación urbanística y ejercicio conjunto de las demás funciones de competencia municipal; l) integrar y coordinar servicios públicos y ll) mejorar el medio ambiente.

Aunque estos consejos no están previstos como una institución metropolitana sí que sirven de base para una gobernanza metropolitana que tenga como protagonistas a los municipios implicados en el AMM.

Una vez esbozadas las notas más importantes del régimen legal que estructura la vida local en Mendoza y las posibilidades para la gestión metropolitana, mostramos en el próximo apartado las formas de gobernanza metropolitana efectivamente experimentadas en el AMM.

4. Dos situaciones de la gobernanza metropolitana en la provincia de Mendoza:

4.1. Metropolización del gobierno provincial

Como mencionamos con anterioridad, la planificación, reglamentación y control de los usos del suelo, la zonificación del mismo para la localización de las actividades económicas y la residencia, los códigos de edificación y construcción son en sí mismas competencias locales. Las primeras

¹³ Textualmente, el Art. 168 de la LOM 1079 especifica: "*En materia de servicios municipalizados, las Comunas entre sí podrán celebrar convenios y en general ponerse de acuerdo para su establecimiento, organización y funcionamiento*".

regulaciones municipales sobre planificación urbana y códigos de edificación surgieron en la década de los años cincuenta (Álvarez y Fernández, n.d: 8), aunque la inestabilidad política jugó a favor de la 'provincialización' de tales competencias a partir de que fueran centralizadas por el gobierno provincial durante el último régimen militar. La Subsecretaría de Municipalidades de la Provincia, órgano al que se confirieron las atribuciones de aprobación de las ordenanzas en tal periodo (en reemplazo de los Concejos Deliberantes), otorgó características uniformes y generales a las ordenanzas que rigieron la vida local en todo el territorio. Estas reglamentaciones provinciales de lo local se establecieron para intentar regular el desordenado crecimiento de la zona suburbana hacia el este y el piedemonte, experimentado desde finales de 1976 (Gudiño de Muñoz, 2000: 9). En definitiva, desde esos años se comenzaron a aplicar códigos y zonificaciones de usos del suelo casi uniformes en las variadas realidades territoriales, sociales y económicas de los departamentos. El resultado de esto fue una *planificación territorial uniformista y de gran generalidad* que, al ser el resultado de la 'provincialización' de la competencia municipal, no tuvo en cuenta los problemas y características particulares de las comunidades locales.

Ya en la etapa democrática, la discusión acerca del ordenamiento territorial de la provincia, y particularmente del AMM, surgió recién en 1992 como iniciativa del gobierno provincial a través del Ministerio de Medio Ambiente, Urbanismo y Vivienda. El Poder Ejecutivo, liderando este debate ente municipios, entes y organismos públicos y una variedad de actores sociales presentó a la Legislatura Provincial, en el año 2000, el proyecto de ley marco de Usos del Suelo y Ordenamiento Territorial, el cual, a la fecha, no ha sido aprobado. De acuerdo con Álvarez y Fernández (n.d: 10) el Ministerio, asimismo, impulsó la formulación de un Plan Ambiental Provincial¹⁴ que determinó las directrices que armonizaran y compatibilizaran el planeamiento municipal con los planes, programas, proyectos y acciones sectoriales con incidencia en el territorio.

Lo mencionado hasta aquí pone de manifiesto que el principal actor impulsor de la gestión metropolitana ha sido tradicionalmente el gobierno provincial. La descentralización llevada a cabo durante los años noventa, no modificó sustancialmente este escenario, aunque sí permitió la entrada de nuevos y numerosos actores. Como ya mencionamos, la descentralización hacia los municipios incrementó sus competencias respecto a la planificación, pero principalmente en la ejecución de políticas sociales (salud, vivienda, asistencia social, etc.). Sin embargo, el carácter limitado de la misma se fundó en que el gobierno provincial mantuvo la *financiación* de estas actividades perpetuando la dependencia de cualquier acción local a la supervisión provincial. Por otra parte, la descentralización hacia las organizaciones de la sociedad civil para la ejecución de políticas sociales (vivienda p.e.) y la privatización de los servicios públicos pusieron en escena a otros actores con competencias sobre problemas metropolitanos: empresas prestatarias de servicios, entes reguladores y toda una serie de organizaciones no lucrativas y entidades intermedias.

Como consecuencia de lo dicho hasta aquí la metrópoli se fue configurando en un clima de fragmentación institucional y desarticulación de las acciones emprendidas sobre la zona metropolitana. Particularmente, durante los años noventa la gobernanza se caracterizó por la

¹⁴ En el marco de la Ley Provincial N° 5961/1992, Ley de Preservación del Medio Ambiente, en adhesión a la norma nacional y adoptada por la mayoría de los municipios mediante las respectivas ordenanzas.

superposición de decisiones y acciones, de municipios, entes y otros organismos provinciales y nacionales con competencias sobre cuestiones que afectan la metrópoli. En el AMM se evidencia la yuxtaposición de funciones entre los actores implicados, ya que cada organismo tiene una planificación que está insuficientemente coordinada con las prioridades del gobierno provincial y los municipios. Coincidiendo con lo planteado por Álvarez y Fernández (n.d: 7) esto genera el desaprovechamiento de esfuerzos y de tiempos de trabajo y una pérdida de recursos e ineficiencia general a escala territorial. Pese a esta situación, las políticas públicas sobre la metrópoli han sido factibles por la preeminencia que la instancia gubernamental provincial ejerce sobre el resto de los actores, especialmente los municipios. Para esquematizar el complejo y fragmentado escenario institucional presentamos la Tabla N° 2.

Tabla N° 2: Actores de la gobernanza metropolitana durante los años noventa.

Asunto metropolitano	Actores que intervienen	Función
Regulación territorial y Ambiental.	Ministerio de Ambiente y Obras Públicas.	Planificación, control y ejecución.
	Municipios en su ejido	Planificación y control en su ejido.
Política de Vivienda.	Ministerio e Instituto Provincial de la Vivienda.	Planificación, control y financiación.
	Municipios en su ejido.	Planificación, control.
	Actores sociales: uniones vecinales, Ongs, cooperativas, etc.)	Ejecución.
Vías Nacionales.	Dirección Nacional de Vialidad	Planificación, mantenimiento y financiación de obras de competencia nacional.
Vías y accesos Provinciales.	Dirección Provincial de Vialidad	Planificación, mantenimiento y financiación de obras provinciales.
	Dirección Provincial de Vías y Medios de Transporte.	Planificación y control.
Transporte público metropolitano	Dirección Provincial de Vías y Medios de Transporte.	Planificación y control.
	Actores privados: Empresas concesionarias.	Prestación de servicios.
Tránsito	Direcciones de Tránsito de la Policía de Mendoza.	Control circulación.
	Municipios por medio de la Policía Municipal (sólo en Capital y Godoy Cruz).	

Servicios públicos.	Entes Reguladores: Ente Provincial del Agua y el Saneamiento, Ente Provincial Regulador de la Energía Eléctrica, Ente Nacional Regulador del Gas.	Planificación, control, garantía de prestación, defensa consumidores y competencia.
	Prestarios Privados: Obras Sanitarias Mendoza SA, Empresa Distribuidora de Gas Cuyana, Telefónica, Empresa Distribuidora de Energía Eléctrica Mendoza SA. Además cooperativas y uniones vecinales proveedoras de servicios de agua potable y cloacas. Empresas concesionarias del transporte público de pasajeros.	Prestación de servicios concedidos o privatizados.
	Prestatarios Públicos: Empresa Provincial de Trolebuses.	
Servicios Sociales, educación y salud	Ministerio de Desarrollo Social y Salud, y Dirección General Escuelas.	Planificación, financiación y control.
	Municipios	Ejecución.
	Consejos Sociales Departamentales.	Ejecución y 'control'
	Actores sociales: uniones vecinales, Ongs, cooperativas, iglesias, etc.)	

Fuente: Elaboración propia.

De acuerdo a las tipologías presentadas en la introducción, el AMM se caracteriza durante los años noventa por el tipo de gobierno *senior* ya que el nivel provincial actuó como la instancia política que afrontó los asuntos metropolitanos apoyándose en los recursos financieros y normativos conferidos por el sistema institucional-legal. Estos medios de acción en propiedad del gobierno provincia le posibilitaron imponerse a los niveles locales y a otros actores. El pilotaje metropolitano por parte del nivel provincial ha sido, en efecto, el resultado de la *incapacidad financiera* de los municipios como factor determinante que ha propiciado la preeminencia de la autoridad provincial frente a la limitada actuación de los municipios en los asuntos metropolitanos.

4.2. La experiencia de una gobernanza en red.

Hacia finales de los años noventa, la dinámica propia del desarrollo urbano, la multiplicidad de problemáticas (ambientales, económicas, financieras y sociales), el incremento de las demandas de la comunidad hacia los entes locales, los desafíos de la descentralización y, sobre todo, la necesidad de abordar los temas metropolitanos de una manera integral motivaron a los intendentes de los municipios implicados en el AMM a elaborar un plan estratégico en el marco propiciado por la reforma de la LOM de 1994.

Las bases para definir el "Plan Integral de Desarrollo Estratégico de Mendoza" surgieron como iniciativa conjunta del gobierno del municipio de la Ciudad de Mendoza y un grupo de instituciones de esa ciudad, a la que se plegaron los municipios de Maipú, Godoy Cruz, Las Heras, Luján y Guaymallén. El Plan fue concebido como una instancia unificada para la articulación de actores públicos, tanto locales como provinciales y actores privados, surgidos de la sociedad y del mercado. La elaboración del Plan Integral requirió la conformación, en 1998, de una estructura intermunicipal denominada

Desarrollo Estratégico de Mendoza (DEM) que pretendió convertir a la región metropolitana en un área competitiva, internacionalizada e integrada, capaz de promover el desarrollo sustentable.

Los seis municipios que componen el AMM formularon el Plan con los propósitos de: a) transformar el Gran Mendoza, proyectándolo a nivel provincial, nacional e internacional, insertándolo competitivamente dentro del Mercosur; b) fortalecer la cooperación público-privada; c) establecer lineamientos generales que sirvan de marco para las decisiones colectivas e individuales; d) crear un modelo de ciudades integradas, eficientes en la prestación de sus servicios, contenedoras en lo social y ambientalmente sustentables; e) asumir objetivos claros y compartidos, difundiendo el pensamiento estratégico entre todos los actores de la comunidad en cada una de las etapas del proceso; f) responder a una demanda de gestión abierta, donde las instituciones públicas y privadas, junto a los ciudadanos, coparticipen en la optimización de la gestión municipal; g) convocar la participación ciudadana, reconociendo que en ella se cumple la idea democrática de reducción de las fronteras entre gobernantes y gobernados.

El Plan Integral de Desarrollo Estratégico de Mendoza fue la primera alternativa de gobernanza surgida de concebir la actuación cooperativa y coordinada de los gobiernos locales involucrados como el ámbito propicio para resolver los problemas metropolitanos. El DEM se presentó como una estrategia novedosa para lograr alternativas de solución a problemas comunes y una forma de llevar adelante el gobierno metropolitano desde una instancia multiactoral, involucrando recursos tanto públicos como privados.

Para el logro de los objetivos mencionados en párrafos anteriores, el Plan requirió de la elaboración de un diagnóstico tipo FODA (fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas), por lo que el Plan se inició como un proceso dinámico, abierto y participativo, para la concertación de diversos actores. El proceso previó una secuencia lógica operativa compuesta por distintas fases complementarias: a) pre-diagnóstico; b) diagnóstico-talleres comunales; c) interrelación e integración; d) definición de objetivos y lineamientos estratégicos; e) formulación de proyectos y lanzamiento del plan; f) implementación; g) seguimiento y control; h) comunicación y difusión¹⁵. En una primera etapa, el Plan se coordinaba desde la Mesa de Directorio del Gran Mendoza constituida por los intendentes de los municipios seis involucrados y estaba financiado con partidas municipales destinadas a las acciones intermunicipales.

De las fases mencionadas con anterioridad se completaron las de pre-diagnóstico y el diagnóstico situacional, sin poder acometerse las sucesivas, ya que por circunstancias externas e internas al DEM su actuación se vio debilitada. Llegado el año 2000, el escenario político local, provincial y nacional se modificó a partir de los resultados electorales de ese año. En la práctica, el funcionamiento del DEM ya se había estancado durante el periodo pre-electoral y si bien continuó operando luego de las elecciones, la estrategia intermunicipal enfrentó serias dificultades de coordinación.

Además del cambio político, otra de las limitaciones más importantes para la continuidad de las acciones intermunicipales radicó en la estructura de financiación del DEM. La diferente situación

¹⁵ Para mayor detalle sobre las fases ver: Barbosa, C y Salinas M.E. (2000) "Nuevas iniciativas institucionales: la cooperación intermunicipal", *II Seminario Nacional de la Red de Centros Académicos*, INAP, Buenos Aires, pp. 9.

presupuestaria local generaba dificultades de funcionamiento, porque los municipios con mayor poder fueron reticentes a comprometer parte de sus recursos en favor de municipios con menores recursos presupuestarios. En este sentido, cabe recordar que el departamento de la Ciudad de Mendoza, posee mayor potencial operativo en comparación con el departamento Las Heras, donde su territorio es mayor, su población más pobre y sus ingresos propios, menores. Este tipo de situaciones llevaron a que las relaciones de poder entre los municipios estuvieran desequilibradas en favor del departamento capitalino. No obstante, tampoco se evidenció un *liderazgo efectivo* del municipio de la Ciudad de Mendoza sobre el resto de municipios metropolitanos en la gestión de los asuntos comunes.

En definitiva, podemos constatar que los principales obstáculos al desarrollo del DEM fueron: a) la tradicional dispersión y superposición de competencias de los asuntos metropolitanos; b) la fragmentación institucional y desarticulación de acciones por recelos mutuos entre los dirigentes políticos; c) las limitaciones financieras de los municipios; d) la ausencia de un liderazgo claro, capaz de movilizar y llevar adelante la gobernanza metropolitana desde el nivel intermunicipal y e) el consecuente carácter coyuntural de la organización y las acciones emprendidas por el DEM.

La gobernanza en red, por su flexibilidad, su adaptación a la fragmentación y urbanización reticular, su potencial para generar consenso e iniciativas innovadoras y sus posibilidades de legitimidad por resultados, es un interesante modo de regulación metropolitana. Sin embargo, el caso experimentado por el Plan Integral de Desarrollo Estratégico de Mendoza pone en evidencia que esta forma de gobernanza es muy dependiente de las condiciones políticas en las que surge, donde mantienen una gran importancia las relaciones interpersonales y la capacidad de liderazgo. Una característica particular de este tipo de gobernanza es que supone la agregación de varios niveles de gobierno donde ningún nivel puede utilizar recursos institucionales para imponerse a otro. Pero, como se ha puesto de manifiesto en estas páginas la concentración de recursos normativos y financieros en poder del gobierno provincial y las dificultades presupuestarias de los municipios metropolitanos fueron los obstáculos más importantes para el funcionamiento de esta experiencia de gobernanza en red.

5. Consideraciones finales a modo de reflexión.

La gobernanza metropolitana de la provincia de Mendoza es consecuencia del desarrollo histórico-político de constitución del particular sistema federal argentino y del régimen local de la provincia de Mendoza. El contexto histórico de constitución socio-política, el marco constitucional e institucional del país, la forma tradicional de relaciones entre los actores, las características económicas imperantes, la influencia de la globalización económica y financiera, el grado y tipo de descentralización, etc. constituyen algunos factores que se combinan para determinar la gobernanza en el territorio. Por lo tanto, no existen arreglos o modos institucionales únicos por medio de los cuales es factible gobernar una metrópolis. Consideramos que nuestras ciudades son espacios funcionales, sociales, políticos y económicos que es necesario gobernar atendiendo a todas estas circunstancias, así un régimen que las regule debe caracterizarse por su *capacidad de adaptación a la concreta problemática de cada zona*. El grado de densidad poblacional, el índice de crecimiento de los municipios asentados en la zona; las interrelaciones sociales y económicas y el carácter urbano de sus funciones básicas son algunas de estas características especiales.

La gobernanza del área metropolitana de Mendoza se caracteriza por haber experimentado tanto el tipo de gobernanza que hemos denominado 'gobierno *senior*' y el tipo 'red'. El pilotaje metropolitano correspondió tradicionalmente al nivel provincial originado en la provincialización de muchas competencias municipales durante los gobiernos no constitucionales. Este nivel de gobierno ha concentrado la planificación y prestación de servicios netamente metropolitanos pese a que la descentralización limitada y la privatización de servicios públicos implicaron a un mayor número de actores. Sin embargo, los recursos normativos y financieros en poder del gobierno provincial posibilitaron la gobernanza de la metrópoli desde ese nivel. Esta situación que no se vio afectada hasta después de la segunda mitad del decenio de los noventa, cuando los cambios del entorno global-local movilizaron a una serie de actores políticos, económicos y sociales a promover nuevas formas de gobernanza en red a partir de la cooperación intermunicipal. Con la puesta en marcha del DEM como instancia de agregación desde y para el AMM pareció surgir un tipo de gobernanza en red que mejoraría la eficiencia de las acciones ejecutadas sobre el Gran Mendoza. Sin embargo, los magros resultados de su actuación demuestran que contextos donde los actores poseen recursos (especialmente normativos y financieros) tan dispares capaces de imponerse uno sobre otros, la gobernanza en red resulta vulnerable y versátil adoptando un carácter contingente.

Consideramos que este tipo de experiencias seguirán siendo limitadas a menos que el nivel provincial actualice la regulación de los entes locales y los dote de verdadero poder de autorregulación, principalmente en lo que compete al sistema financiero local. La gobernanza metropolitana eficaz y eficiente requiere incluir en la agenda política la necesidad urgente de *reformar el régimen municipal de Mendoza* (por tanto de la Constitución Provincial y la LOM que lo regulan) a fin de *paliar el tratamiento uniforme de la realidad local y producir la diferenciación de los municipios* según sus características poblacionales, económicas, etc., estableciendo la potestad de darse sus propias cartas orgánicas, dentro de los parámetros que la Constitución Nacional permite. Asimismo, consideramos necesaria esta reforma a fin de dotar a los municipios de cierta *capacidad tributaria* que les posibilite una auténtica autonomía y contar con la financiación apropiada para afrontar las demandas de los ciudadanos y las competencias descentralizadas.

Cualquier reforma va a requerir un serio compromiso político por parte del gobierno provincial ya que deberá ceder protagonismo a otros actores metropolitanos, especialmente a los gobiernos locales. Por esto es necesario implantar en la sociedad mendocina el debate sobre la gestión metropolitana, dado que la actual desarticulación no permite plantear soluciones de desarrollo hagan del área una ciudad más equitativa, integrada y cohesionada.

Las demandas de los ciudadanos y los condicionantes globales imponen la necesidad de reencaminar el proceso de gobernanza metropolitana en Mendoza. Aunque las limitaciones mencionadas en esta exposición se mantendrán en la medida en que los actores políticos continúen operando sobre la idea de que se trata de un juego de suma cero, sin vislumbrar las sinergias que puede producir el reparto de poder.

Evidentemente, la sola reforma legal no impulsará automáticamente nuevos mecanismos de gobernanza metropolitana, sino que además ésta debe completarse con la apertura de canales para la participación de la sociedad civil y la generación de consenso entre los líderes locales y los actores

económicos involucrados. Por lo tanto, advertimos que este proceso no puede reducirse a una tarea técnica; sino que es una transformación política y social que puede resultar prolongada en el tiempo. Pero cuyo resultado será una gobernanza metropolitana legitimada por la implicación de múltiples niveles y actores en las estrategias de desarrollo urbano sostenido y sustentable que hagan del Gran Mendoza una metrópolis más cohesionada e integrada con el resto de la provincia y la región.

6. Referencias bibliográficas y fuentes:

Álvarez, A. y Fernández, B. (n.d.) "Los usos del suelo en el ordenamiento y gestión del territorio en el Gran Mendoza" Departamento de Geografía, Facultad de Filosofía y Letras. Universidad Nacional de Cuyo, Mendoza, Argentina.

Castells, M. (2001) "La cultura de las ciudades en la era de la información". En Susser, I. *La sociología urbana de Manuel Castells*, Madrid, Alianza.

Cuadrado Roura, J. R. y Fernández Güell, J. M (por publicarse) *Las áreas metropolitanas frente al desafío de la competitividad*.

Gudiño de Muñoz, M. (2000) "Implicancias territoriales del proceso de transformación económica iniciado en la década de los noventa. Caso: Mendoza, República Argentina". ISPA. Universidad de Vechta, Alemania.

Held, D. McGrew, A. Goldblatt, D y Perraton, J. (1999) *Global transformations. Politics, Economics and Culture*, Cambridge. Polity Press.

Jouve, B. (2002) "Gobernanza metropolitana en Europa: un ensayo de tipología" en *Revista GAPP* N° 24 Mayo-Agosto, Madrid, INAP, MAP.

Jouve, B. (2003) *La gouvernance urbaine en questions*, París, Elsevier.

Pírez, P. (2001) "Cuestión metropolitana y gobernabilidad urbana en la Argentina" en *Transformaciones globales, Instituciones y políticas de desarrollo local* Vázquez Barquero, A. y Madoery O. (comp.), Ed. Homo Sapiens, Publicado en la Biblioteca Virtual TOP con autorización del autor.

Fuentes:

Constitución de la Nación Argentina.

Constitución de la Provincia de Mendoza.

DEM (1999) "Plan Integral de Desarrollo Estratégico de Mendoza" Mendoza, Argentina.

Ley Orgánica de Municipalidades N° 1079 y sus modificatoria.