



Región Metropolitana de Mendoza

Región Metropolitana de Mendoza

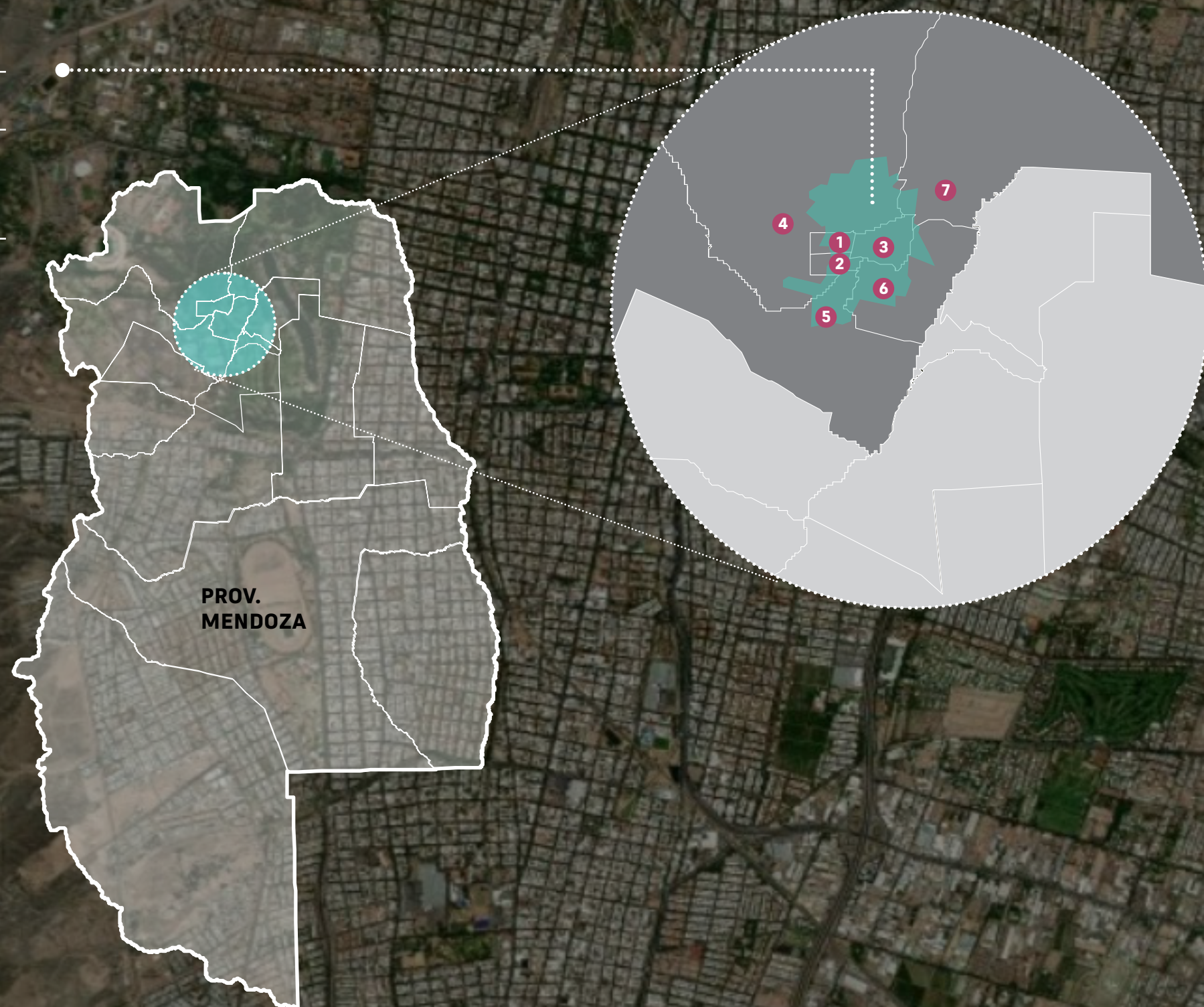
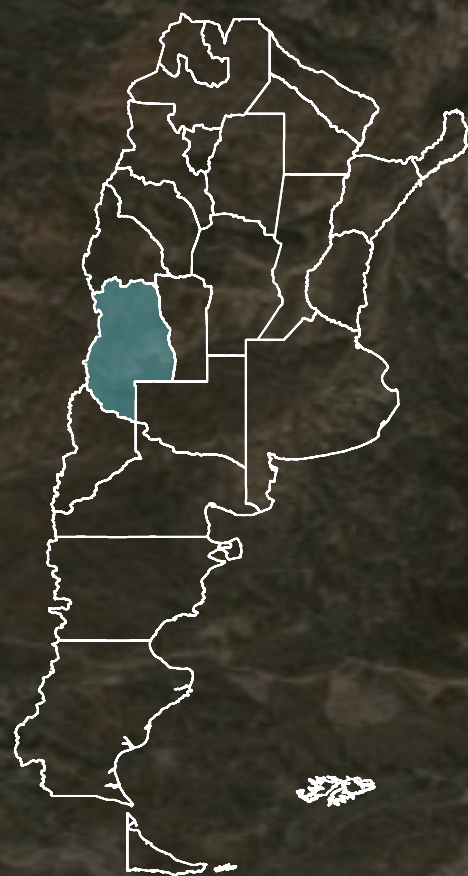
El Área Metropolitana de Mendoza es el núcleo urbano más importante del oeste argentino, en América del Sur. Integrada por 7 municipios: Capital, Godoy Cruz, Guaymallén, Las Heras, Luján, Luján y Maipú.

Superficie de **24.924 km²**

1.310.838 habitantes

Según el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC - censo 2022)

Densidad Promedio de **32 hab./km²**



Mendoza

1 - Capital

Superficie de **57 km²**
123.715 hab.

2 - Godoy Cruz

Superficie de **75 km²**
194.557 hab.

3 - Guaymallén

Superficie de **164 km²**
320.871 hab.

4 - Las Heras

Superficie de **8955 km²**
233.839 hab.

5 - Luján de Cuyo

Superficie de **4847 km²**
171.883 hab.

6 - Maipú

Superficie de **617 km²**
218.887 hab.

7 - Luján

Superficie de **10212 km²**
47.086 hab.

Región Metropolitana de Mendoza

1. Contextualización del Área

El Área Metropolitana de Mendoza (AMM) es una de las cuatro principales del país, luego de las de Buenos Aires, Córdoba y Rosario. Se posiciona, además, como el principal conglomerado urbano del oeste argentino.

Esta mancha urbana está integrada por los municipios de Ciudad de Mendoza, Godoy Cruz, Guaymallén, Las Heras, Luján de Cuyo y Maipú. Según los datos relevados en el último censo nacional (INDEC – censo 2022) viven en esta región 1.310.838 personas, en una superficie que alcanza los 14.712 km2. Esta superficie se amplía a 24.924 km2 cuando sumamos al municipio de Lavalle que, junto con los seis anteriormente mencionados, conforman el ámbito de actuación de UNICIPIO, Consejo de Coordinación de Políticas Públicas para el Área Metropolitana. Sobre este Consejo, volveremos a referirnos en el apartado 4.

En esta área se concentra el 65% de los 2.014.533 habitantes que tiene la provincia y más del 70% de la población urbana. En consecuencia, se desarrolla un fenómeno identificado como “macrocefalia”, que manifiesta la fuerte concentración de actividades en esta región, lo que impacta sobre todo el sistema urbano provincial.

La Ciudad de Mendoza, al ser la capital provincial, es el núcleo del AMM y conforma el centro administrativo de una red dispersa de ciudades de menor jerarquía y localidades. Los otros centros urbanos del área, las cabeceras departamentales, mantienen una influencia sobre los espacios rurales de los respectivos departamentos. Todos estos centros urbanos, que se encuentran en zona bajo riego con el agua de deshielo de la cordillera de los Andes (oasis), forman junto a la red vial y junto a las redes de riego, un continuo urbano que va integrando a las áreas rurales y desdibujándose hacia las áreas de desierto.

Antes de describir las actividades comerciales, económicas y productivas del AMM, es relevante mencionar la historia de la provincia, y de esta región en particular, vinculada al acceso, gestión y uso del agua.

“(…) El nacimiento, crecimiento y evolución de la Provincia de Mendoza ha estado unido en forma indisoluble a la gestión y administración del recurso hídrico. En un medio natural signado por la aridez, gran presencia de tierras secas y precipitaciones

escasas, el desarrollo poblacional y productivo ha sido posible gracias al aprovechamiento del agua a través de un importante sistema de infraestructura hidráulica conformado por diques, canales y acequias que permiten el uso y distribución del agua” (Área Metropolitana de Mendoza Sostenible, 2017, pág. 14).

En virtud de lo mencionado, se explica la importancia que tiene el agua como recurso primordial, no sólo para el desarrollo económico sino, y principalmente, de la vida humana.

El AMM se ubica en el centro este del oasis norte, en la franja del piedemonte, que si bien está fuera de la zona irrigada de la precordillera, vincula la montaña con la llanura. En esta zona, en las últimas décadas, se han llevado adelante desarrollos inmobiliarios incentivados por la cercanía a la ciudad y el bajo costo del suelo, que se explica por la poca infraestructura de servicios. Sin embargo, las condiciones naturales y físicas no recomiendan la instalación de actividades y viviendas, debido a la presencia de fallas geológicas, pendientes pronunciadas, la problemática aluvional y la sismicidad.

Dadas las características topográficas y geomorfológicas descritas, es fundamental el ordenamiento territorial, acompañado de una planificación del crecimiento urbano del AMM que esté vinculado a una gestión integral del recurso hídrico. Este ordenamiento, es preciso que incluya aspectos como: zonas urbanas residenciales con servicios e infraestructura que acompañe el desarrollo y crecimiento (transporte, movilidad, GIRSU, espacios verdes, entre otros) de la región, actividades económicas y productivas, entre otras.

El desarrollo económico de los municipios del AMM está dado principalmente por la actividad comercial, de servicios (muy vinculado al turismo), industria manufacturera, transporte y agropecuaria (vitivinícola, olivícola y agrícola donde se destaca la hortícola en el cordón verde del AMM). A escala provincial, además del predominio de las actividades agrícolas y turísticas, se desarrollan actividades ganaderas y extractivas (explotación petrolera y minera). En Luján de Cuyo, se encuentra la Zona Franca Mendoza (ZFM) y áreas de logística y mantenimiento que presta servicios al Complejo Industrial Luján de Cuyo de YPF, la refinería de petróleo de mayor conversión del país. Luján de Cuyo, Godoy Cruz, Las Heras y Maipú cuentan con parques

industriales. En cuanto a servicios educativos, la región es un destacado polo académico y de investigación, contando con oficinas de institutos tecnológicos nacionales, como el INTI y el INTA, además de ser sede de una de las universidades públicas más importantes del país, la Universidad Nacional de Cuyo.

La Ciudad de Mendoza es la cuarta ciudad en importancia del país y se encuentra ubicada estratégicamente respecto al Corredor Bioceánico de la Ruta Nacional N° 7 (que une los puertos de la costa atlántica con el puerto chileno de Valparaíso), a 360 km de Santiago de Chile y 1100 km de Buenos Aires, por lo que el sector de logística y transporte cobra gran importancia, en especial en la denominada ruta del Mercosur (que une Chile con Brasil, Paraguay y Uruguay, a través de Argentina).

Es destacable mencionar respecto a las actividades productivas, la importancia que la vitivinicultura tiene para la provincia y, en especial, para esta región. La ciudad de Mendoza evolucionó como un centro de servicios de las áreas cultivadas, pero la misma estructura de la producción vitivinícola alentó la proximidad entre las áreas de labor, la residencia y los establecimientos de producción. Este fenómeno desarrolló un tipo de tejido urbano particular, donde se identifica un centro principal, un conjunto de subcentros en torno a las cabeceras municipales, y un tejido abierto donde lo rural y lo urbano se entremezclan en un contexto de muy baja densidad poblacional.

El impacto del proceso de la vitivinicultura se observa en el comportamiento poblacional. El crecimiento macrocéfalo se apoya sobre esta matriz urbana productiva, promoviendo la paulatina transformación de tierras cultivadas en nuevas urbanizaciones, y exigiendo la expansión de redes de movilidad y saneamiento para bajos niveles de servicio.

Esta dinámica se exagera durante la década de 1990, por el empuje de los sectores medios, que tradicionalmente vivían en la ciudad, pero que con el boom de los desarrollos inmobiliarios (barrios cerrados y residenciales) han decidido trasladar sus residencias a la periferia. Este nuevo escenario afecta las zonas de cultivo, por un lado se venden tierras productivas que se destinan a negocios inmobiliarios porque esto termina resultando más rentable para el propietario, pero por otro lado, la contracara es la pérdida de superficie cultivable, de identidad

productiva regional y/o urbana, y de fuentes de trabajo que vienen asociadas a esta producción (turismo, logística, gastronomía, hotelería, etc.).

Estas circunstancias han motivado la revisión de regulaciones de ordenamiento territorial y planificación urbana, en particular por la Ciudad de Mendoza pero poniendo especial atención en la ciudad como parte de un todo regional. En definitiva, estos cambios iniciados en los ´90 han generado la aparición de nuevas centralidades con su consecuente desarrollo: ampliación de la red vial, expansión del parque automotor y de los niveles de tránsito por mayores desplazamientos.



Monumento al Cerro de la Gloria, Mendoza

Región Metropolitana de Mendoza

2. Marco Normativo.



Al ser la Constitución Provincial de Mendoza, la más antigua de las vigentes (del año 1916) no sólo no encontramos referencias a la cuestión metropolitana, sino que tal como menciona Cravacuore¹ “Algunas Constituciones provinciales no contemplan la inter-municipalidad -las de Formosa, La Pampa, Mendoza, Misiones, San Luis, Santa Cruz, Santa Fe y Tucumán mientras que otras la promueven, en distintos grados: las de Jujuy, Salta, San Juan, Santiago del Estero y Tierra del Fuego...”.

En el caso de Mendoza, las fuentes consultadas establecieron una correspondencia entre el decreto de creación de la experiencia vigente y lo establecido en la **Ley 8051/09 de Ordenamiento Territorial y Uso del Suelo**. En efecto, dicha norma en el Art. 3º – Objetivos Generales, en su inciso f) establece: “Impulsar y promover los procesos de integración y coordinación entre la Provincia y los Municipios para lograr políticas consensuadas de desarrollo territorial, garantizando la participación ciudadana y de las organizaciones intermedias, mediante mecanismos claros y transparentes de información pública y respeto por el derecho de iniciativa, propiciando la solución concertada de conflictos y diferencias”.

Del análisis del articulado de la mencionada ley, encontramos numerosos artículos referidos a la cuestión metropolitana, y en particular al denominado Gran Mendoza. Por ejemplo “Asegurar que el Gran Mendoza sea una Metrópolis de oasis con buena calidad de vida, que garantice a sus habitantes un desarrollo sostenible y sustentable”.

En el Capítulo 2º - De los Instrumentos del Ordenamiento Territorial, en el Art. 7º donde se refieren los instrumentos para el Orde-

namiento Territorial, el inciso f) establece la necesidad de dictar un Plan de Ordenamiento Territorial Metropolitano para el Gran Mendoza.

El artículo consagrado a la “Clasificación y Gestión del Territorio”, dentro de los denominados oasis se establecen para los mismos diversos usos, entre los que encontramos el de áreas urbanas². Del análisis de este articulado, se desprende la posibilidad de aglutinar áreas urbanizadas que pertenezcan a varios departamentos. Es decir, que se reconoce la mancha urbana denominada “Gran Mendoza”, que además de estar específicamente mencionada, se define la necesidad de desarrollar para la misma un Plan Metropolitano Integrado y planes especiales de coordinación en distintos temas de gestión sectorial.

Finalmente, el Art. 23 – Sobre los planes municipales de ordenamiento territorial, en su inciso p) plantea la necesidad de “fortalecer los lazos de complementariedad y coordinación con municipios vecinos para lograr una visión integradora en las acciones territoriales”.

Es pertinente mencionar respecto a los municipios y su capacidad de establecer acuerdos o convenios intermunicipales, que en la Provincia de Mendoza rige la **Ley Orgánica de Municipalidades (LOM) 1074/34**, con sus modificatorias. A diferencia de las realidades locales en otras provincias, los municipios aquí gozan de autonomía semiplena, en función que la provincia no realizó la adecuación de su constitución al Art. 123 de la Constitución Nacional. Esto implica que no se reconoce la autonomía en el orden institucional, consecuentemente, no tienen la capacidad de dictar su propia carta orgánica, pero como señala Ábalos: “ostentan autonomía en los demás ámbitos, aunque con matices”³.

² Art. 14: 1. Áreas urbanas: son aquellas destinadas a los asentamientos humanos consolidados e intensivos y en las cuales se desarrollan actividades vinculadas a la residencia poblacional, actividades terciarias y compatibles con este destino. Deberán ser clasificadas y ordenadas jerárquicamente en un sistema urbano provincial, formado por nodos y relaciones que permitan su mejor atención y la orientación adecuada y equilibrada de las inversiones. Pueden estar formadas por áreas urbanizadas que se desarrollan en un solo territorio departamental o bien pueden aglutinar áreas urbanizadas de varios departamentos. En el caso de estas últimas, por el contexto de la pluralidad de territorios departamentales que contiene y la unidad geográfica que forma el denominado “Gran Mendoza”, se deberá definir para él un Plan Metropolitano Integrado y planes especiales de coordinación con respecto a servicios, equipamientos, infraestructura, recursos humanos, gestión del riesgo y otros temas que hacen tanto a su integridad y crecimiento como ciudad, como la calidad de vida de sus ciudadanos, que será monitoreado y dirigido por las autoridades de los diferentes municipios que la componen, quienes definirán la forma jurídica más adecuada para llevarlo adelante. En todos los casos, las ciudades que se desarrollan en uno o en más departamentos, se podrán subdividir en sub-áreas urbanizadas o semi-urbanizadas, de conformidad al estado o situación en que se encuentren los servicios públicos instalados, el equipamiento, la red vial y los accesos a las mismas, de acuerdo con los criterios que se establezcan en los respectivos planes de ordenamiento”

³ Ábalos, María Gabriela - “El régimen municipal argentino, después de la reforma nacional de 1994” - Cuestiones Constitucionales, Número 8, enero-junio, 2003, pp. 3-45 Universidad Nacional Autónoma de México - Distrito Federal, México.

En el caso de Mendoza, la LOM no establece categorías o diferenciación entre los municipios, por lo que el tratamiento homogéneo de realidades tan distintas no tiene en cuenta particularidades locales como distinta composición de su población, de su extensión, tipo de municipios (netamente urbanos, o mixto o netamente rurales), identidad y estructura productiva.

Sin embargo, la **reforma de la LOM de 1994**, con la incorporación del Art. 168 abrió la posibilidad de realizar acuerdos intermunicipales. Dentro del Título 8º – Municipalización de Servicios Públicos, Facultad y Forma de la municipalización de servicios, el mencionado artículo establece que “el Concejo Deliberante podrá ordenar la municipalización de cualquier servicio público, mediante combinaciones financieras, explotaciones mixtas, cooperativas o contrataciones de empréstitos destinados al pago de las expropiaciones; sometiendo los convenios respectivos a la legislatura en los casos del art. 73, inc.6) de la LOM. **Asimismo, en materia de servicios municipalizados, las comunas entre sí podrán celebrar convenios y, en general, ponerse de acuerdo para su establecimiento, organización y funcionamiento**”. Sin embargo, esta posibilidad se encuentra condicionada a la aprobación de la Legislatura Provincial, lo cual implica un menoscabo en materia de autonomía municipal.

Otro antecedente vinculado a la cooperación intermunicipal en la provincia, lo encontramos en la **Ley 6243/94 que crea la figura de los Consejos de Cooperación Intermunicipal**, estableciendo en su articulado que: “Los municipios podrán constituir, por convenio escrito, Consejos de Cooperación Intermunicipal, para intervenir en los procesos de participación, descentralización y regionalización”⁴.

Entre los fines para los cuales se norman estos Consejos encontramos algunos de carácter general como ser la realización de obras y la prestación de servicios; planificación y asesoramiento en materia económica, social, política y técnica; cooperación recíproca en materia cultural, deportiva y de gestión de políticas públicas; junto a otros específicos que apuntan a consolidar una mirada regional, como ser: obras de interés común a los

municipios integrantes con participación de la provincia o la nación; políticas de planeamiento, ordenamiento urbano y ejercicio en común de competencias municipales; integración y coordinación de servicios públicos y políticas destinadas al mejoramiento del ambiente.

En cuanto a la integración del Consejo, la ley establece que los miembros serán los Intendentes de los municipios participantes. Más allá de esto, en los arts. 3º y 4º se establecen una serie de requisitos⁵ que bien podrían ser definidos en los convenios de constitución respectivos. Este excesivo reglamentarismo de la norma y la falta de incentivos seguramente han desalentado a los municipios a hacer uso de esta particular herramienta de cooperación intermunicipal.

Es interesante señalar que en el Art. 5º de la norma se establece como objetivo fundamental de los Consejos el incorporar a entidades intermedias a las tareas de desarrollo zonal y bienestar social, habilitando para eso la constitución de comisiones mixtas, reconociendo de esta forma la importancia de la participación de actores no gubernamentales en estos procesos.

Si bien este modelo de Consejos no estaba pensado con una lógica metropolitana, podrían haber servido para la promoción de un marco de institucionalización de una gobernanza metropolitana, que tenga como protagonistas a los municipios implicados en el AMM.

Finalmente, es relevante mencionar la **Ley 6957/02 (y su modificatoria 7804/07)**, que autoriza a los municipios de la provincia a formar consorcios entre sí o entre uno o más municipios con la Nación, la provincia, u otras provincias para la promoción y/o concreción de emprendimientos de interés común, que tengan como fin el fomento territorial y desarrollo regional (Art. 1º).

⁵ Art. 3º: Serán miembros de los Consejos de Cooperación Intermunicipal los intendentes de los municipios participantes.-El consejo deberá reunirse, como mínimo, una vez cada mes; podrán constituir fondos comunes en cuenta bancaria especial y contratar a personal que sea estrictamente indispensable para el estudio de las necesidades, soluciones comunes y el cumplimiento de las medidas que tome. Las decisiones del Consejo serán adoptadas por simple mayoría y no comprometerán sino a aquellos municipios que las hubieran ratificado por Ordenanza dictada por su Honorable Concejo Deliberante. Art. 4º: Será objetivo fundamental de los Consejos de Cooperación Intermunicipal incorporar a entidades intermedias a las tareas de desarrollo zonal y de bienestar social, pudiendo a tal efecto constituir con ellas, Comisiones Mixtas, inclusive, con participación de funcionarios provinciales y nacionales.

En tanto el Art. 4º establece que, para su funcionamiento deberán contar con autorización previa de sus estatutos y demás requisitos legales que disponga la Dirección de Personas Jurídicas, quien será la institución provincial encargada de otorgarles la personería jurídica.

Es decir, que si bien la ley habilita la conformación de Consorcios entre jurisdicciones, un organismo provincial de segundo nivel jerárquico (como es la mencionada Dirección) dependiente de un Ministerio (Ministerio de Trabajo, Justicia y Gobierno) determina si los mismos pueden existir y funcionar. Estas condicionantes limitan la capacidad de articulación intermunicipal de los municipios, ya que su potestad de actuación queda sujeta al dictamen de un organismo de segundo nivel.

^[1] Cravacuore, D. (2016) “La intermunicipalidad metropolitana en Argentina”, XXI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Santiago de Chile, Chile. pág. 4.

Región Metropolitana de Mendoza

3. Antecedentes de cooperación y/o coordinación.

Como mencionamos en el apartado 1, durante la década del '90 se dieron cambios en la matriz urbana productiva que generaron problemas a nivel metropolitano: cambios en el crecimiento y expansión de la población en la mancha urbana metropolitana, dinámicas ambientales, económicas y productivas que impactaron en la infraestructura y los servicios públicos (como seguridad, gestión de residuos, movilidad, transporte), que empezaron a tener mayores niveles de demanda y especificidad de parte de la sociedad, en temas que claramente muchas veces traspasan las fronteras municipales.

Los cambios mencionados destacan aún más la necesidad de encontrar estructuras de coordinación intermunicipal, situación que ya fuera descrita por el estudio realizado por Amprimo una década antes cuando concluye: "La variedad de centros de decisión político administrativos existentes en el Gran Mendoza hace imprescindible la fijación de pautas de orden común que los vinculen para optimizar su funcionamiento. Ello hace necesario la determinación de un área de influencia funcional inmediata que, debidamente institucionalizada, permita la coordinación de las acciones municipales" (Mendoza República Argentina. Area Metropolitana. Problemas y Soluciones, 1980, Pag. 6).

En la mirada del autor, ésta era la manera de consolidar un desarrollo ordenado que incluya aspectos de ordenamiento territorial, vivienda, producción, tratamiento y uso del agua, entre otros vinculados al crecimiento del área metropolitana.

Plan Integral de Desarrollo Estratégico Mendoza (DEM)

En este contexto, en **febrero de 1998** los Intendentes del AMM (Mendoza, Guaymallén, Godoy Cruz, Las Heras, Luján de Cuyo y Maipú) firmaron el **Plan Integral de Desarrollo Estratégico Mendoza**, donde sostenían la importancia de trabajar en común para el desarrollo del área.

La reforma de la LOM en 1994, sirvió de marco⁶ para elaborar el plan estratégico denominado Plan Integral de Desarrollo Estratégico

de Mendoza (DEM). El plan tomó como base el trabajo que había realizado la ciudad de Mendoza, junto a instituciones locales.

Según los principios que encontramos en el DEM, el Plan fue pensado como una instancia para la articulación de actores públicos (locales y provinciales) y privados (sociedad civil y actores de la economía y la producción). El DEM buscaba resolver los problemas comunes que como área metropolitana se empezaban a visualizar, desde una perspectiva multiactoral, involucrando recursos tanto públicos como privados.

En la **Declaración de Mendoza**, los seis municipios firmantes se comprometieron, a través del DEM a⁷: a) transformar el Gran Mendoza, proyectándolo a nivel provincial, nacional e internacional, insertándolo competitivamente dentro del Mercosur; b) fortalecer la cooperación público-privada en los aspectos estratégicos del desarrollo del territorio; c) establecer lineamientos generales del desarrollo que sirvan de marco para las decisiones colectivas e individuales; d) promover la creación de un modelo de ciudades integradas, eficientes en sus servicios, articuladas en su ámbito regional, contenedoras en lo social y ambientalmente sostenibles; 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 una gestión abierta en donde las instituciones públicas y privadas, junto a los ciudadanos, coparticipen en la optimización de la gestión municipal; g) a convocar la participación ciudadana, reconociendo que en ella se cumple con la idea democrática de reducción de las fronteras entre gobernantes y gobernados.

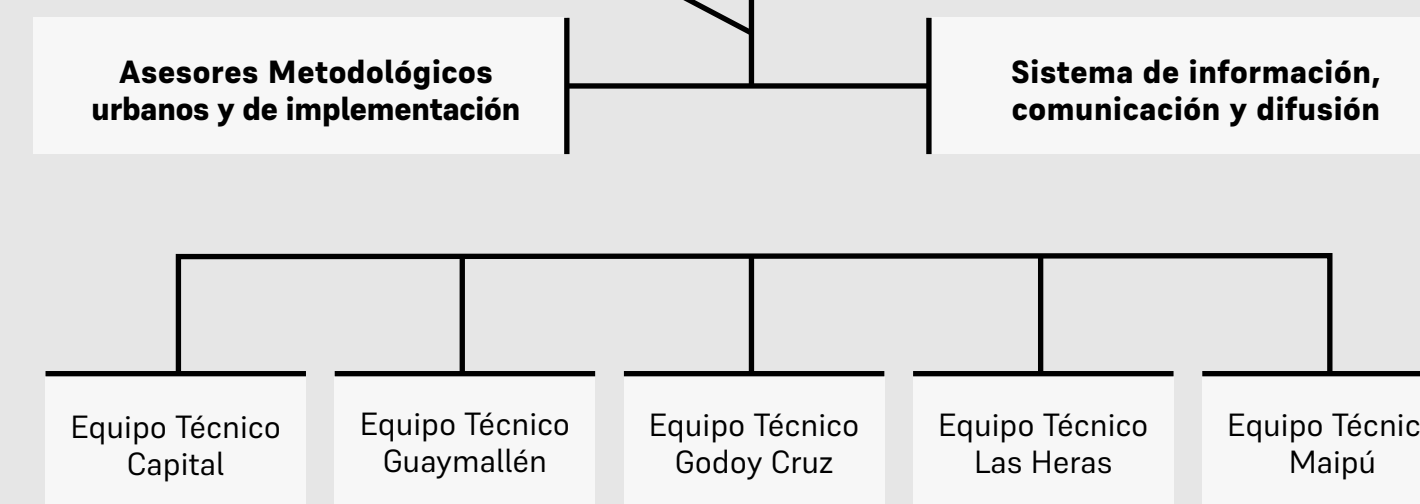
Se trazó un plan compuesto por distintas fases que, llevarían a la consecución de los objetivos a los que se habían comprometido las intendencias involucradas. Las fases que, además, eran complementarias seguían una secuencia lógico operativa: a) pre-diagnóstico; b) diagnóstico-talleres comunales; c) interrelación e integración; d) definición de objetivos y lineamientos estratégicos; e) formulación de proyectos y lanzamiento del plan;

Primera etapa (Fase del prediagnóstico)

Anexo I: Esquema Organizativo del plan

Mesa de Directorio del Gran Mendoza (Intendentes de los departamentos involucrados)

Mesa de Coordinación Institucional



Referencias:

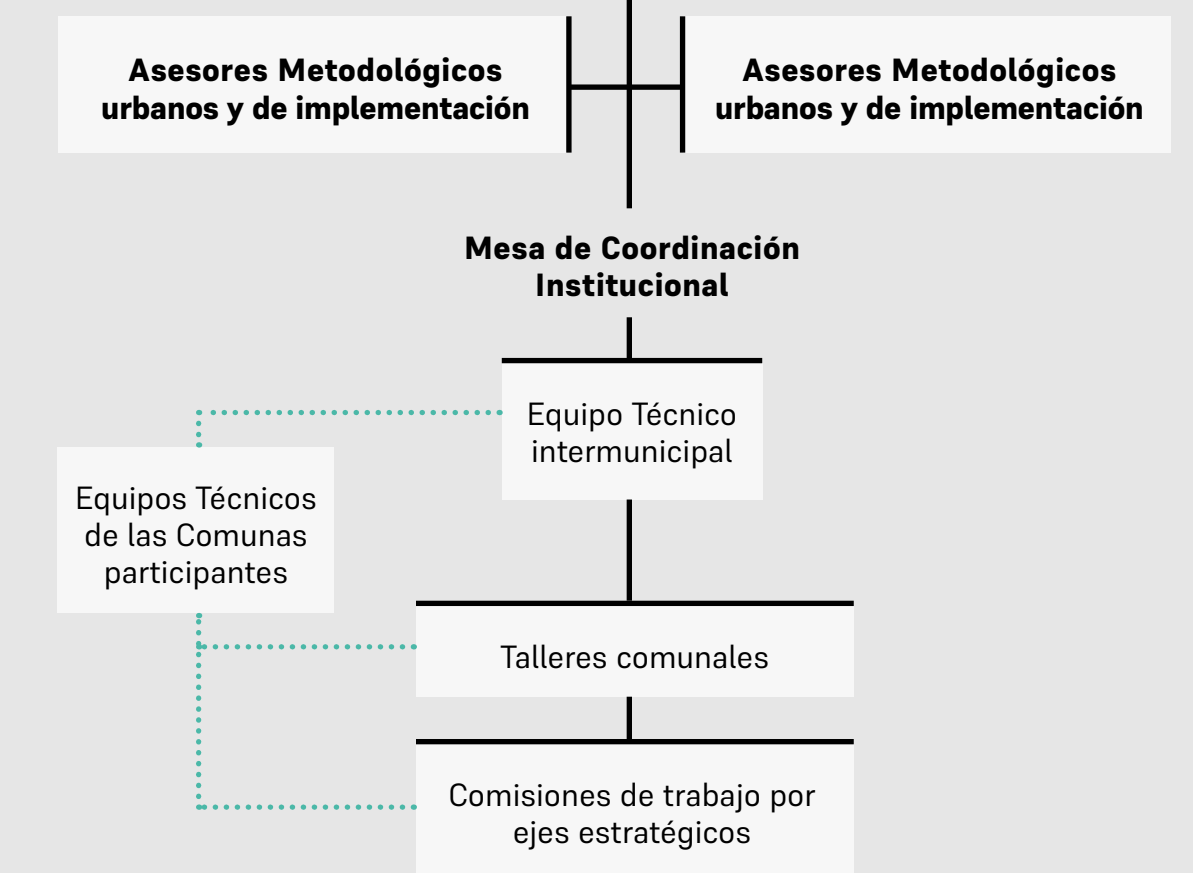
- La mesa del Directorio funcionaría hasta la constitución del Comité Ejecutivo (Segunda Etapa), del cual pasa a formar parte activa.
- La Mesa de Coordinación Técnica estaría formada por los representantes técnicos de cada municipio participante del Plan.
- Los equipos técnicos estarían integrados por profesionales de distintas disciplinas y se constituirían en cada municipio con el personal de planta que el Departamento Ejecutivo designe.

Fuente: Barbosa y Salinas

Segunda etapa (Fase del prediagnóstico)

Comité Ejecutivo

Mesa de Coordinación General del Gran Mendoza



⁶ Al incorporarse el Art. 168, se habilitó la posibilidad de firmar convenios entre municipios vecinos para la prestación de servicios.

⁷ Plan Integral de Desarrollo Estratégico de Mendoza. La Mendoza que viene. Febrero de 1998.

⁸ 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. 11 y 12.

Región Metropolitana de Mendoza

f) implementación; g) seguimiento y control; h) comunicación y difusión.

En una primera etapa, el Plan se coordinaba desde la Mesa de Directorio del Gran Mendoza constituida por los intendentes de los seis municipios involucrados y estaba financiado con partidas municipales destinadas a las acciones intermunicipales. Durante el año ´99 se reúne la Mesa del Directorio y designa a un equipo multidisciplinario, encargado de contratar una consultoría para que asesore en materia metodológica. La consultora propone la conformación de un Mesa de Coordinación Técnica integrada por un equipo multidisciplinario de profesionales de planta de cada municipio participante. Y, adicionalmente, propone la siguiente estructura de funcionamiento⁹: Los aspectos tratados por la Mesa de Coordinación fueron elevados periódicamente al órgano ejecutivo del D.E.M. Los principales temas tratados fueron: a) Definir políticas para el ordenamiento del tránsito, como el tema de los anillos de circunvalación del Gran Mendoza; b) Lograr emprendimientos productivos conjuntos, que sirvieran como reactivadores de la economía y fuentes de trabajo; c) Definir mecanismos de compra en conjunto de bienes necesarios para conseguirlos a menores precios y; e) Proyectar la unificación de los códigos de edificación departamentales.

Se logró completar solamente la primera fase (pre-diagnóstico) y, mediante la conformación del equipo multidisciplinario, se concretó el diagnóstico situacional. Aunque no se observaron avances notorios en materia de participación ciudadana en esta experiencia, algunas instituciones y organismos intermedios fueron parte de encuentros y reuniones convocadas por la Mesa de Coordinación Institucional y la Mesa del Directorio.

El hecho principal por el cual no pudo formularse el proyecto en su totalidad fue la cercanía de las elecciones (año 1999) internas partidarias y las elecciones generales para gobernador y presidente. Sin embargo, una vez pasadas las elecciones, el proceso no volvió a reanudarse. Al respecto, es interesante el análisis que realiza Natalia Usach⁹

⁹ Usach, N. (2005) "La gobernanza del área metropolitana de Mendoza, Argentina. Estudio de caso". Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. Universidad Nacional de Cuyo. Mendoza, pp. 14 y 15.

(...)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 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.

Una de las razones que argumentan la falta de éxito en el desarrollo de la experiencia en análisis, es que no se evidenció un liderazgo en la organización de una mesa técnica para tratar las temáticas particulares. Muchas veces se desarrolla una idea acerca de una entidad metropolitana, pero no se produce la materialización de esta idea en el campo de la gestión territorial. Justamente esa es la misión de la coordinación técnica.

Merece un párrafo particular el caso de la microrregión Luján de Cuyo – Maipú. Esta intermunicipalidad estuvo integrada desde el año 2000, teniendo como objetivo el desarrollo económico y turístico (Álvarez Mancini y Fernández Pérez 2006, en Cravacuore D.A. 2016, La intermunicipalidad metropolitana en Argentina. Pp.12 – 13.¹⁰), promocionando dos sectores con identidad regional: el vitivinícola y el turístico. Su iniciativa más ponderada fue una estrategia de comercialización mensual de un volumen significativo de botellas de vino producidas localmente a la línea aérea de bandera Aerolíneas Argentinas, por la que obtuvo el Reconocimiento Nacional a las Buenas Prácticas Municipales en 2003.

¹⁰ Álvarez Mancini, Ana Y Fernández Pérez, Berta (2006), "El asociacionismo municipal en Argentina. Su aplicación para promover el desarrollo local y regional en Mendoza", en Provincia, N° 16, pp. 24 – 25.

A propósito del desarrollo turístico, Graciela Marty¹¹ considera que "es un sector donde se observa mayor potencial para avanzar en la coordinación de políticas metropolitanas. El turismo rural, tiene gran potencial como subcategoría dentro del sector Turismo, como complemento para el productor local. La producción junto con servicios de turismo, propician el arraigo y sostienen la productividad de las tierras que forman el cordón verde del área metropolitana. Otra fuente de ingresos, otra razón para mantener y sostener las tierras como unidades productivas y no como loteos para urbanizaciones"¹².

Gestión de Residuos Sólidos Urbanos (GIRSU)

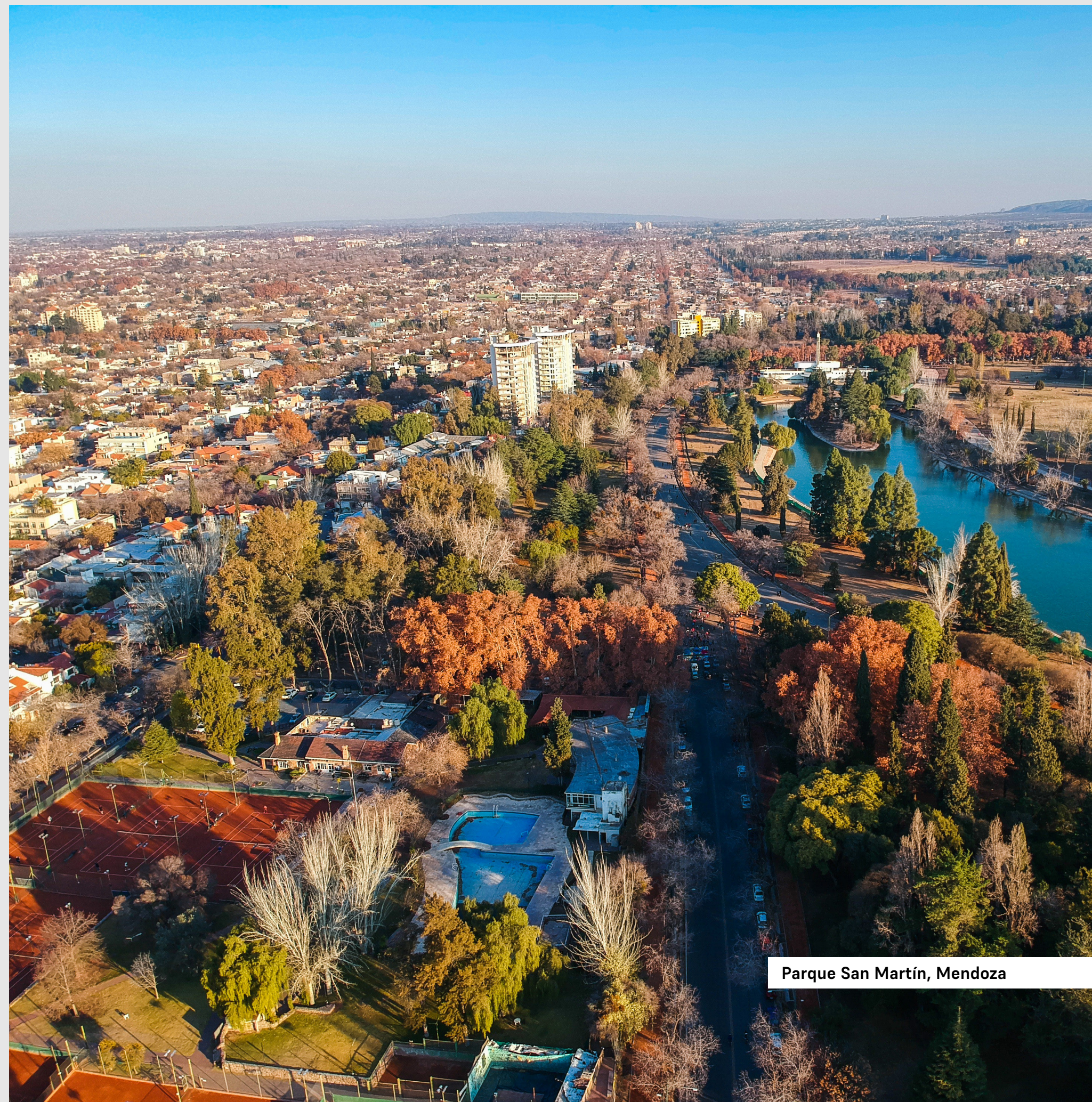
Otro antecedente de coordinación metropolitana que podemos citar, está vinculado a la gestión de los residuos, que fue impulsado, principalmente, por el gobierno provincial. La Ley 5970/92 establece que los municipios de la provincia tienen la obligación de erradicar los basurales a cielo abierto e implementar un Sistema Integral de Gestión de Residuos Sólidos Urbanos (GIRSU). El Gobierno de la Provincia, colabora con asesoramiento técnico y económico con los municipios para la implementación del Sistema GIRSU.

Para facilitar el cumplimiento de los objetivos fijados en la Ley, el gobierno de la provincia elaboró en 1997 el **Plan Provincial de Residuos Sólidos Urbanos (RSU)**. Entre otros objetivos, se planteaba la construcción de la infraestructura necesaria para el tratamiento y/o disposición final de los RSU en toda la provincia, la regionalización e implementación de planes regionales a través de la conformación de Consorcios Intermunicipales de Gestión de RSU, buscando economías de escala para garantizar la sustentabilidad de las obras construidas.

Sobre las relaciones interjurisdiccionales, el Plan establece que los municipios podrán solicitar al Poder Ejecutivo que el Ministerio de Medio Ambiente, Urbanismo y Vivienda realice los estudios técnicos necesarios para la implementación de un sistema integral de tratamiento de residuos. También faculta a los municipios (Ley 6957/01) para constituir por convenios, consejos interjurisdiccionales y/o dar vigencia a convenios preexistentes que

¹¹ Coordinador Provincial de UNICIPIO desde su creación en 2016 hasta principios de 2025

¹² Entrevista realizada en función de la presente investigación.



Parque San Martín, Mendoza

Región Metropolitana de Mendoza

3. Antecedentes de cooperación y/o coordinación.

permitan cumplir con el fin de erradicar los basurales a cielo abierto, sin la autorización legislativa que fija el artículo 75 inc. 3 de la LOM.

En el marco del Plan Provincial mencionado, el AMM avanzó en la firma de los siguientes acuerdos interjurisdiccionales:

- **En el año 2004** firma de Convenio entre la provincia y los municipios de Mendoza capital, Las Heras, Godoy Cruz, Guaymallén y Lavalle para el traslado de los residuos al Centro Ecológico Gran Mendoza ubicado en el departamento de Las Heras.

- **En el año 2005** el Ministerio de Ambiente y Obras Públicas de la provincia y las municipalidades de Luján de Cuyo y Maipú firmaron un convenio para instrumentar el traslado de la totalidad de los residuos sólidos urbanos generados por Luján de Cuyo a la planta de tratamiento ubicada en Barrancas (Maipú).

- **En enero de 2008**, el secretario de Medio Ambiente y el intendente de Guaymallén firmaron un acta para la asistencia técnica y financiera al municipio para la erradicación de basurales y el traslado de los residuos al vertedero de El Borbollón (Las Heras). Diez años después, en abril de 2019, y en el marco de UNICIPIO, este sitio recibió un financiamiento BID¹³ para la construcción y operación del Centro Ambiental, buscando resolver la disposición final de los RSU del AMM. Finalmente, en enero de 2020, la planta entra en su etapa final de ejecución, sumándose tecnología de biogás para convertir en energía los RSU¹⁴.

- **En septiembre de 2012**, el gobernador y los intendentes del AMM firmaron el acta compromiso para la Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos o Plan GIRSU por medio de la promoción de un consorcio, que buscaba optimizar la gestión metropolitana de los RSU. El Plan GIRSU fue presentado ante la Secretaría de Ambiente de la Nación para su financiamiento por el Programa de Gestión de Residuos Sólidos Urbanos (PGIRSU - AR-L1151).

Fue tratado en las reuniones realizadas con el BID (15 al 19 de octubre 2012), como parte del proceso de aprobación de un nuevo financiamiento que permita continuar las acciones realizadas a través del Proyecto 1868/OCAR.

Más allá de estos acuerdos, es necesario hacer referencia a la negativa de la oposición en la Legislatura, a la hora de tratar el endeudamiento internacional para llevar adelante este proyecto.

Programa de Desarrollo de Áreas Metropolitanas del Interior (DAMI)

El 13 de agosto de 2013 se firma el **Convenio Marco de Adhesión (CMA)** entre el Ministerio del Interior y Transporte y el gobierno de Mendoza, para instrumentar el contrato préstamo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) 2499/OC – AR, suscripto el 29 de diciembre de 2011 entre nuestro país y el organismo (aprobado por Decreto Presidencial N° 1622/11) **destinado a la financiación del Programa de Desarrollo de Áreas Metropolitanas del Interior (DAMI)**.

Se le asignó a la provincia un aporte no reintegrable de 8 millones de dólares (US\$ 8.000.000) destinado a la ejecución de los proyectos presentados por la provincia en el Plan de Ejecución Metropolitana (PEM) el 03 de abril del mismo año. Por su parte, la provincia se compromete a aportar los recursos adicionales que se estipulan en el contrato del préstamo. Los proyectos definidos en el PEM, son los identificados en el Plan Estratégico Mendoza 2030, elaborado en 2010. El plan 2030 es producto de la Ley de Ordenamiento Territorial y Uso del Suelo (8051/09) de 2009, ya que la mencionada ley impulsa la realización de planes tanto provinciales como municipales, de ordenamiento territorial (Planes de Ordenamiento Territorial – POT).

El Plan 2030 enuncia tres dimensiones como temas críticos a resolver por la provincia: la dimensión social y el desarrollo humano, la dimensión económica productiva y la dimensión territorial ambiental.

Puntualmente las problemáticas que el diagnóstico identifica son:

- **Inadecuado patrón de crecimiento y desarrollo urbano ambiental.** Como se mencionó en la contextualización del AMM, la

región carece de estrategias integrales para resolver problemas como el tránsito, transporte, zonificación de los usos del suelo, residuos sólidos urbanos, seguridad, entre otros. Además la expansión hacia el piedemonte y el crecimiento sobre el área periurbana irrigada hace que el crecimiento del área sea poco sustentable. Se destacan como principales desafíos la gestión del transporte público metropolitano (problemas de accesos a la ciudad, de estacionamiento, embotellamiento a pensar del metrotranvía implementado en 2012 y contaminación ambiental, etc.), carencias en la gestión de los RSU, debido al crecimiento progresivo de la población y de su concentración en el AMM, inexistentes sistemas de tratamiento y/o disposición final de los RSU, falta de programas de educación ambiental. Los convenios firmados en años anteriores entre la provincia y las localidades del AMM, mejoraron aspectos como la recolección y el transporte pero no avanzaron en materia de tratamiento y/o disposición final.

- **Inseguridad ciudadana:** violencia, accidentalidad vial y riesgo ante catástrofes naturales como eventos sísmicos o aluvionales.

- **Problemas de gobernabilidad metropolitana.** Algunas restricciones que se encuentran a la hora de avanzar en una gobernabilidad metropolitana: escasa articulación y coordinación interjurisdiccional, debilidad estructural de los municipios para hacer frente a las demandas ciudadanas, cada vez más complejas y de una escala de actuación que excede lo exclusivamente municipal.

PROYECTO	MONTO US\$	% DAMI	\$ MENDOZA
Apoyo a Actividades de Coordinación	20.000	100%	
Formulación de la Agenda de Prioridades Metropolitanas del AMM	20.000	100%	
Plan de Capacitación para la Gestión Metropolitana del AMM	20.000	100%	
Plan de Ordenamiento Territorial Metropolitana del Gran Mendoza	810.000	90%	10
Reestructuración Red de Autotransporte Público 2015	715.000	90%	10

Sistema Integral para la gestión de Riesgo Aluvional para el AMM	225.000	90%	10
Estudios Técnicos y Ambientales para la puesta en marcha del sistema de RSU	1.053.033	90%	25
Fortalecimiento de los actores del Sistema de RSU del AMM	633.041	90%	10
Sistema Integrado de Gestión y Monitoreo de la Seguridad Ciudadana para el Área Metropolitana del Gran Menodoza (AMGM)	5.898.926	75%	25
Riesgo Integral para la Gestión de Riesgos Sísmico para las AMM	605.000		
Total	10.000.000¹⁵	82%	18

Fuente: PEM Gran Mendoza.

La ejecución de este primer financiamiento, DAMI I, concluyó en 2018 y abordó los proyectos referidos a la Reestructuración de la Red de Autotransporte Público 2015 y a la Seguridad Ciudadana – Sistema Integrado de Gestión y Monitoreo de la Seguridad Ciudadana para el AMGM. En el marco de ese financiamiento, se adquirieron 560 cámaras de seguridad para los 6 municipios metropolitanos del Gran Mendoza, que se encuentran conectadas entre sí y con el Observatorio Metropolitano de Seguridad Ciudadana (OBMESEG) y con la policía provincial. Asimismo, se creó el Centro Estratégico de Operaciones (CEO) móvil, también se instalaron centros fijos de monitoreo, se elaboró un software de control con su correspondiente capacitación metropolitana a los funcionarios públicos y, finalmente, con el objetivo de fortalecer institucionalmente el abordaje metropolitano de la seguridad ciudadana se creó¹⁶ la Comisión Metropolitana de Seguridad (COMASEG). Estos nuevos entes (OBMESEG Y COMASEG) se plantearon con el objetivo de faci-

¹⁵ Los valores expresados de los programas pueden no coincidir en la suma total, teniendo en cuenta que se trabajó con la información disponible, a partir de varias fuentes, por lo que puede haber información faltante, en relación a adendas o mayores costos.

¹⁶ Resolución 29 del 27 de febrero de 2018. Creación de la COMASEG.

litar el desarrollo de una estructura asociativa metropolitana, permitiendo fijar un marco jurídico y reglamentario, que estimule la gobernabilidad y el compromiso político en la planificación, gestión y monitoreo de las políticas de seguridad ciudadana, y el desarrollo de estrategias de gestión y participación comunitaria.

¹³ Ver: <https://www.elsol.com.ar/el-sol/la-basura-del-area-metropolitana-cerca-de-con-tar-con-una-planta-ambiental/>

¹⁴ Ver: <https://www.mendoza.gov.ar/prensa/entra-en-su-etapa-final-la-planta-el-borbollon-la-primera-de-argentina-que-convertira-basura-en-energia/>

4. Experiencia actual.

El 19 de febrero de 2016, mediante Decreto 177/2016 el gobierno de la provincia crea el Consejo de Coordinación de Políticas Públicas Socio-Ambientales Municipales para el Gran Mendoza, UNICIPIO, en el Ámbito de la Secretaría de Ambiente y Ordenamiento Territorial¹⁷.

El Art. 1º de la citada norma describe las funciones que tendrá el Consejo: “1) sugerir al poder ejecutivo provincial y municipal medidas destinadas a la preservación y el desarrollo sustentable de los municipios; 2) coordinar las acciones destinadas al desarrollo de proyectos para una gestión sustentable de las problemáticas de carácter interjurisdiccional; 3) darle tratamiento a problemáticas específicas a partir del trabajo de técnicas de apoyo y; 4) coordinar los esfuerzos presupuestarios provinciales y de los municipios para incrementar el impacto de las obras y programas a ejecutarse”¹⁸. En tanto el Art. 2º establece su composición: un representante de la Secretaría de Ambiente y Ordenamiento Territorial; un representante de la Agencia Provincial de Ordenamiento Territorial y los intendentes de los seis municipios del Gran Mendoza. Asimismo se invita a sumarse al municipio de Lavalle, que si bien no forma parte de la mancha urbana compacta, tiene una marcada dinámica metropolitana, quedando conformado el Consejo UNICIPIO por 7 municipios.

Vale la pena mencionar que UNICIPIO se crea en el ámbito de la Secretaría de Ambiente y Ordenamiento Territorial porque es la autoridad encargada de aplicar la Ley 8051/09 y, por ende quien define los objetivos esenciales del ordenamiento territorial, a fin de perfeccionar la articulación urbana y territorial dentro de la provincia y de la región (Art. 39, de la ley 8051/09).

A partir de UNICIPIO, se sentaron las bases de una gobernanza metropolitana que, en principio, hizo foco en las demandas que condicionaban a los municipios. Para mencionar algunas: 1) articulación y coordinación interjurisdiccional en temas ambientales, de uso del suelo, de seguridad, de modernización del estado, etc.; 2) adecuación del sistema metropolitano de movilidad por medio

del Plan de Movilidad 2030, replanteando y ampliando la escasa red de ciclovías y modernizando el sistema de semaforización; 3) elaboración de un Plan de Reforestación Urbano, focalizado en la creación de espacios verdes municipales y analizando la situación crítica del arbolado público; 4) generación de datos predictivos de valor estadístico en diferentes áreas para poder planificar futuras intervenciones; 5) fortalecimiento de los municipios del AMM para hacer frente a las demandas emergentes que la rápida transformación urbana trae aparejada ; 6) discusión metropolitana acerca de la gestión de la basura y 7) abordando el tema del cinturón verde metropolitano desde tres grandes perspectivas: normativa, de turismo rural y de desarrollo de la agroecología en la producción.

En efecto, las primeras problemáticas abordadas en el marco del Ente metropolitano, han sido de índole ambiental y de usos del suelo. Estas eran dimensiones donde los municipios afrontaban distintos grados de dificultades: presupuestos recortados tanto para políticas de mitigación y adaptación al cambio climático como para adquirir maquinaria de mantenimiento de espacios verdes con su consecuente forestación, escasez de personal para hacer frente a los temas ambientales, escasez de programas locales de organización y planificación urbana y, falta de educación ambiental en la ciudadanía.

4. 1 Estructura Institucional

En cuanto a la estructura de funcionamiento institucional, la Presidencia del Consejo es ejercida por el Secretario de Ambiente y Ordenamiento Territorial mientras que la Coordinación está a cargo de quien designe el Secretario en representación del organismo, más 1 coordinador en cada ministerio provincial y coordinadores institucionales para las empresas del Estado, organismos fuera de nivel y cualquier jurisdicción relevante para el área que no se encuentre en un ministerio provincial. Los 7 intendentes municipales son los vocales de UNICIPIO quienes, por su parte, nombran a un representante técnico por cada uno de los municipios, los que ofician de coordinadores hacia dentro de cada municipio (Art. 5). El Consejo UNICIPIO dictará su propio reglamento interno de funcionamiento, no siendo vinculante sus decisiones (Art. 7).



Para su funcionamiento diario y operativo, UNICIPIO dicta sus propias resoluciones administrativas, en función de las facultades que le son propias. Los actos administrativos que dicta UNICIPIO, los firma el presidente de la institución, previo acuerdo con los intendentes acerca del contenido de los mismos. Como bien señala Marty¹⁹, “Son resoluciones administrativas o de toma de posición respecto a temas, como por ejemplo suscribir los acuerdos de financiamiento DAMI o resoluciones que nos permite crear una mesa estable de gestión como lo es la MEGAP, Mesa de Gestión de Arbolado Público”.

La articulación entre los distintos funcionarios técnicos de cada uno de los municipios integrantes, es a través de Mesas Técnicas Permanentes. En cuanto a mecanismos de control y participación ciudadana, el Consejo promueve procesos de planificación participativa y recepción de iniciativas de consulta ciudadana. Algunos ejemplos que podemos mencionar de este tipo de acciones son: la Consulta Pública para el proceso de Ciclovías Metropolitanas, la planificación participativa del Parque Costero, y en materia de recepción de iniciativas ciudadanas, encontramos la donación y plantación de árboles y algunas campañas metropolitanas de concientización de accidentes de tránsito junto con la Fundación Estrellas Amarillas.

La estructura técnico administrativa de UNICIPIO es llevada adelante por la Coordinación Provincial del Consejo, que cuenta con dos integrantes más en el equipo técnico. Además, el ente metropolitano se nutre del expertise de profesionales de otras áreas del gobierno, tales como la Agencia de Ordenamiento Territorial, el Instituto de Desarrollo Rural o instituciones académicas o consejos profesionales. Estas mesas son los espacios donde los funcionarios técnicos vinculados a cada tema y de cada jurisdicción y organismo, elaboran planes y proyectos, analizan su viabilidad técnica y promueven consensos para su gestión, desarrollo y ejecución.

4. 2 Principales avances de la experiencia en materia de cooperación

La segunda etapa del Programa DAMI (DAMI II), se enmarca en el Convenio Marco de Adhesión (CMA) firmado el 23 de marzo de

2018 entre el Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda y la provincia de Mendoza, para instrumentar el **contrato préstamo BID 3780/ OC -AR**, firmado un año antes, el 31 de mayo de 2017, entre nuestro país y el organismo.

El Ministerio le asignó a la provincia un aporte no reintegrable de siete millones quinientos mil dólares (US\$ 7.500.000), destinado a la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de los proyectos del componente 2 del Programa, presentados por la provincia en el Plan de Ejecución Metropolitano (PEM), y aprobados por la Unidad Ejecutora Central (UEC).

Por su parte, la provincia se comprometió a aportar los recursos adicionales que se estipularon en el contrato del préstamo.

En agosto de 2019 se firma una adenda al CMA 3780/ OC-AR, que incrementa el monto asignado a la provincia en seis millones doscientos mil pesos (US\$ 6.200.000). En consecuencia el monto total para este préstamo no reintegrable DAMI II fue de US\$ 13.700.000 dólares.

El PEM – UNICIPIO MENDOZA, fue presentado en julio de 2017. El plan estableció desafíos metropolitanos que se enmarcaban en 3 grandes dimensiones: gobernanza y fiscalidad, desarrollo urbano-social y ambiente-cambio climático.

Antes de avanzar con la descripción de los proyectos financiados con el programa DAMI II, es pertinente transcribir lo que, a propósito de los proyectos incluidos en el programa DAMI I, dice el documento, ya que da continuidad de gestión a lo planificado para el AMM, desde la provincia en conjunto con los municipios:

(...) Dicha circunstancia, no implicó una renuncia al resto de los proyectos priorizados, en los que se continuó trabajando de forma mancomunada para lograr su concreción, ya fuera con recursos provenientes de rentas generales o en el marco de operatorias de crédito específicamente relacionada con la naturaleza de los mismos. En tal sentido, es necesario formular algunas precisiones con respecto a cada uno de ellos. El proyecto Plan de Ordenamiento Territorial para el Gran Mendoza no pudo desplegarse durante la ejecución del Programa, en razón de que el Plan de Ordenamiento Territorial Provincial, cuya existencia

17 A partir de la sanción de la nueva Ley de Ministerios, de diciembre de 2023, Unicipio pasó a depender del Ministerio de Gobierno, Infraestructura y Desarrollo Territorial, específicamente de la Subsecretaría de Infraestructura y Desarrollo Territorial.

18 Decreto 177 del 19 de febrero de 2016. Creación de UNICIPIO.

19 Coordinadora provincial de UNICIPIO.

Región Metropolitana de Mendoza

4. Experiencia actual.

constituye en Mendoza un requisito legal previo para la elaboración del Plan Metropolitano (Art. 7º Ley N° 8.051), no se había elaborado todavía. En la actualidad se ha reactivado la discusión parlamentaria para la aprobación del Plan de Ordenamiento Territorial Provincial²⁰, que una vez sancionado y puesto en vigencia, permitirá retomar la elaboración del Plan Metropolitano. En lo que respecta a los Proyectos de Sistema Integrado de Gestión del Riesgo Aluvional y de Gestión del Riesgo Sísmico, desde los municipios y en labor conjunta con el gobierno provincial, se decidió abordar la temática de prevención de riesgos desde una perspectiva más integradora, a la que contribuirá la implementación en el Gran Mendoza del Programa Ciudades Emergentes y Sostenibles, que bajo la órbita de UNICIPIO ya ha comenzado su ejecución y comprende un estudio global de la materia para todo el territorio metropolitano. Finalmente y en cuanto a los proyectos relativos a los Estudios Técnicos y Ambientales para la Puesta en Marcha y Operación del Sistema de Residuos Sólidos Urbanos y del fortalecimiento de sus Actores, cabe destacar que desde la Secretaría de Ambiente y Ordenamiento Territorial, se está trabajando en los mismos con una dimensión global para el territorio y con líneas de financiamiento específicas. (PEM UNICIPIO – MENDOZA, 2017, pp. 32-33).

Desde mayo de 2016, UNICIPIO forma parte de la Iniciativa Ciudades Emergentes y Sostenibles (ICES) promovida por el BID. En este marco se trabajó en la construcción de 150 indicadores tanto cuantitativos como cualitativos en las 3 dimensiones del Programa ICES: Sostenibilidad Ambiental y Cambio Climático, Sostenibilidad Urbana y Sostenibilidad Fiscal y Gobernabilidad.

El Plan de Acción Mendoza Sostenible 2016/2018, se basó en el informe elaborado a partir del estudio citado. En el mismo, se abordaron 3 componentes: el estudio de Gases Efecto Invernadero (GEI), la evaluación de la vulnerabilidad y los riesgos a los que se enfrenta el área metropolitana y, las tendencias de crecimiento de la huella urbana.

Este documento técnico identificó y priorizó intervenciones estratégicas con el fin de lograr metas de sostenibilidad bajo una mirada integral del territorio.

Estas intervenciones estratégicas se presentaron como ejes que estructuraron acciones a realizar en el corto, mediano y largo plazo:

1) Eje Desarrollo Ambiental Sostenible; propone 5 líneas de acción: gestión de riesgos y resiliencia urbana del AMM; gestión integral de RSU del AMM; mitigación al cambio climático; planificación híbrida integrada y protección de áreas de fragilidad ambiental.

2) Eje Desarrollo Socioeconómico integrado; propone 7 líneas de acción: desarrollo de capital humano, promoción del emprendedurismo, consolidación de un cluster de innovación y TICs, fortalecimiento a cadenas productivas locales, integración regional productiva, turismo sostenible y accesibilidad al empleo.

3) Eje Desarrollo Urbano Funcional Equilibrado; propone 6 líneas de acción: ordenamiento territorial del AMM, promoción de un hábitat de calidad, promoción de la movilidad sostenible, fortalecimiento de la seguridad ciudadana, desarrollo de áreas verdes (cordón verde) e intervenciones de transformación urbana. Algunas de estas intervenciones se tomaron en cuenta para el programa DAMI II: en el corto y mediano plazo: red de ciclovías metropolitanas (movilidad sostenible); y en el largo plazo mejorar el ratio de espacios verdes mínimo sostenible (10m²/hab.) a través del desarrollo de áreas verdes, la construcción de senderos verdes urbanos con acceso a los parques y la construcción de una red verde de corredores ecológicos (parques).

Ahora bien, el **financiamiento del programa DAMI II** fue destinado a tres proyectos enmarcados dentro de las políticas de planificación urbana metropolitana, movilidad sostenible y mitigación del cambio climático:

1. Proyecto Sistema de Tránsito y Semaforización Inteligente para el AMM, con los siguientes objetivos:

a) Implementación de un Centro de Control de Tránsito (CCT) como primera etapa de un Centro de Gestión de Movilidad.

b) Establecimiento de las bases tecnológicas para futuros subsis-

temas a integrar en el CCT.

c) Fortalecimiento institucional enfocado en la operación del CCT y del mantenimiento de la red.

d) Establecimiento de comunicaciones en la red semafórica centralizada.

e) Intervenciones sobre la red semafórica actual en corredores centrales del AMM, agregando intersecciones semaforizadas, modernizando y reposicionando controladores (en varias etapas):

- Etapa 1: Corredor Metropolitano Este-Oeste (Guaymallén)

- Etapa 2: Corredor San Martín (Las Heras-Ciudad Capital-Godoy Cruz)

- Etapa 3: Corredores a designar (Maipú-Lavalle-Luján de Cuyo)

f) Recambio de los dispositivos lumínicos tradicionales por dispositivos LED.

2. Proyecto de Ampliación de la Red Ciclovitaria del AMM, con los siguientes objetivos:

a) Extender la red de ciclovías existentes en el área geográfica de las jurisdicciones territoriales que integran el UNICIPIO con el fin de mejorar su conectividad.

b) Fomentar la integración de la infraestructura disponible para el uso de la bicicleta y para el transporte público.

c) Mejorar la accesibilidad peatonal y ciclista a la red de transporte público.

d) Asegurar las condiciones mínimas que permitan a las autoridades locales incentivar el uso de modos de transporte no motorizados en el área geográfica de las jurisdicciones incorporadas al UNICIPIO.

e) Contribuir a la mitigación del cambio climático al incentivar el uso de la bicicleta y desincentivar el uso de vehículos motorizados que contribuyen con emisiones de gases de efecto invernadero.

3. Proyecto Censo georreferenciado del Arbolado Público del AMM (UNICIPIO), fortalecimiento de viveros provinciales y municipales y adquisición de equipamiento para la recuperación y refuncionalización del arbolado público urbano, con los siguientes objetivos:

a) Realizar un trabajo censal e inventarial y de georreferenciación para identificar los sitios de -y en- riesgo del Arbolado Público urbano del AMM, con el fin de dar cumplimiento al Art. 13 de la Ley Provincial 7873 en relación a la recuperación y mejoramiento del arbolado público de Mendoza.

b) Desarrollar acciones de Aseguramiento y Recuperación de espacios arbóreos. Activar la producción de especies forestales en la red de viveros que posee la Dirección de Recursos Naturales Renovables, particularmente dándole prioridad a la producción de especies nativas o resistentes a la escasez de agua de riego del área metropolitana en conjunto con los viveros municipales.

c) Adquirir equipamiento tecnológico adecuado, con un enfoque de mitigación adaptación de las tecnologías seleccionadas, para destacoñar los nichos del forestal.

COMPONENTE 2 - GESTIÓN DE ÁREAS METROPOLITANAS

TIPO DE PROYECTO	PROYECTO	MONTO US\$	% DAMI	\$ MENDOZA
2.1 DESARROLLO INSTITUCIONAL	Censo georreferenciado del Arbolado Público del AMM (UNICIPIO).	2.450.000 (100%)	2.205.000 (90%)	245.000 (10%)
2.2 INVERSIÓN	Sistema de Tránsito y Semaforización Inteligente para el AMM.	3.330.000 (100%)	2.497.500 (75%)	832.500 (25%)
	Proyecto de Ampliación de la Red Ciclovitaria del AMM.	3.070.000 (100%)	2.302.500	767.500
Total		8.850.000²¹	7.005.000	1.845.000

Fuente: Programa DAMI II/PEM – UNICIPIO - Mendoza.

²¹ Los valores expresados de los programas pueden no coincidir en la suma total, teniendo en cuenta que se trabajó con la información disponible, a partir de varias fuentes, por lo que puede haber información faltante, en relación a adendas o mayores costos.

Región Metropolitana de Mendoza

4. Experiencia actual.

De los tres proyectos presentados en el programa DAMI II, dos se ejecutaron con distinto grado de avance: el Censo del Arbolado Urbano y la Red de ciclovía metropolitana.

El Censo Georreferenciado del Arbolado Público del AMM (UNICIPIO) se ejecutó en un 100 %, aunque todavía se encuentra en fase de ajuste y mantenimiento. Se trabajó en el fortalecimiento institucional a través de 1) la creación de la Mesa de Gestión Arbolado Público (MEGAP) formada por referentes municipales del sector, un referente designado por el Consejo Provincial de Defensa del Arbolado Público, 1 referente de Vialidad Provincial, 1 referente de la Dirección de Irrigación y coordinado por UNICIPIO y la Dirección de Recursos Naturales Renovables (DRNR); 2) la realización del relevamiento censal digital del bosque urbano²² (carga de datos de los árboles como especie, y acequias, digitalización de la cobertura de las copas de árboles y demás datos dendrométricos, diseño de cartografía digital, soporte, etc.) para contar con un inventario del arbolado público metropolitano ; 3) la refuncionalización de los viveros provinciales para abastecer en el 100% de plantas a los municipios metropolitanos y 4) la compra de maquinaria y equipamiento para el manejo del arbolado (1 tractor para Lavalle, 7 destocadoras para los municipios y la provincia).

Si bien la formulación, implementación y puesta en marcha del proyecto está a cargo de la Secretaría de Ambiente y Ordenamiento Territorial Mendoza, en el marco de UNICIPIO, cabe mencionar que en tanto financiamiento externo, la Unidad Ejecutora Provincial (UEP) acompaña a la Secretaría en la formulación del proyecto y el armado de pliegos técnicos, ejecuta los procesos de adquisiciones, administra los fondos asignados al proyecto y realiza su seguimiento. Asimismo, UNICIPIO articula el proyecto de Arbolado Público con los municipios del área metropolitana.

La ampliación de la Red de Ciclovía²³, se ejecutó también a finales del 2023. Se trabajó de manera coordinada con la Secretaría de Servicios Públicos y los municipios en la planificación y proyección de la trama de manera integrada dentro del área metropolitana, ya que si bien existían ciclovías en algunos de los municipios²⁴, las

mismas no se vinculaban en una red metropolitana. Para esto se conformaron mesas técnicas de UNICIPIO Norte y UNICIPIO Sur. De esta manera las ciclovías de los municipios se vinculan entre sí en una red más amplia, la red metropolitana.

Las ciclovías metropolitanas se construyeron de manera paralela en cinco frentes de trabajos simultáneos. El total de kilómetros construidos es de 70 Km., que conectan las ciclovías municipales entre sí. Al contabilizar las ciclovías municipales, las provinciales y las metropolitanas, la ciudad cuenta con una solvente red de más de 350 Km.

En otro orden de cosas, es deseable destacar aquellos proyectos y/o iniciativas que tuvieron como foco a la ciudadanía porque son el puntapié por donde avanzar hacia un modelo de gobernanza impulsado no sólo desde las jurisdicciones (bottom up) sino también desde la sociedad (bottom down), fenómeno que ha sido denominado por UNICIPIO como “Gobernanza de sombrero” o “Gobernanza de zapato”.

En 2019²⁵, la organización Unión Estudiantil por la Naturaleza (UEN) presentó un proyecto para la plantación de 40 árboles. Los estudiantes de colegios secundarios recolectaron los fondos, compraron y donaron árboles al área metropolitana que, posteriormente fueron plantados por los municipios del UNICIPIO y los propios estudiantes.

En el mismo año, vecinos de El Bermejo, le acercaron a UNICIPIO, la propuesta de construir el Parque Costero Canal Caci que Guaymallén, a la vera del mencionado canal. El proyecto data de 1988 y los vecinos vienen insistiendo en la creación de este parque, en donde hoy se encuentra un vacío urbano abandonado, que provoca importante inseguridad en la zona. Este caso, ejemplifica la problemática exacta de un proyecto metropolitano: los tomadores de decisiones pertenecen a distintas instituciones: dos municipios, Departamento General de Irrigación, Dirección de Hidráulica, etc. El carácter multisectorial y multiactoral de obras como esta, y la consecuente dificultad en alcanzar los consensos

necesarios, es lo que impidió durante muchos años, la concreción del Parque Costero. A partir del pedido de los vecinos al UNICIPIO, se crearon los canales de comunicación necesarios, las mesas técnicas respectivas y como resultado se obtuvo rápidamente la “donación con cargo” por parte de los primeros trece vecinos. Con fondos propios, el Municipio de Guaymallén comenzó a desmalezar, emparejar el terreno y hacer zanjas para comenzar con la construcción de cloacas. También se han cerrado perimetralmente las propiedades y se han plantado 160 árboles. La primera etapa es de 1,2 km de un total de 4 km. El municipio de Las Heras no ha comenzado todavía con la ejecución y se encuentra en etapa de conversación con los vecinos y planificación.

En el marco de un eventual DAMI III, que promueve la construcción de Parques Metropolitanos, se comenzó con la formulación del nuevo PEM y los municipios presentaron ideas y pre-proyectos para tal fin. Estos proyectos se enmarcan en el Eje Desarrollo Urbano Funcional Equilibrado y el consecuente crecimiento de la huella urbana, del Plan de Acción Mendoza Sostenible.

4.3 Forma del financiamiento

UNICIPIO se sostuvo hasta fines del 2023 con financiamiento operativo a partir del presupuesto de la Secretaría de la cual dependía, no contando con partidas presupuestarias específicas para el diseño y ejecución de políticas públicas.

Por lo tanto, y como hemos analizado a lo largo del capítulo, las fuentes de financiamiento provienen de fondos de cooperación internacional, a través de programas federales como por ejemplo el programa DAMI, o de fondos de los gobiernos locales para obras en su territorio, como en el caso del Parque Costero.

En el futuro, UNICIPIO apuesta por la captación de fondos de instituciones extranjeras, para lo cual se encuentra desarrollando una bolsa de proyectos.



Guaymallén, Mendoza

²² Disponible en: <https://miarbol.mendoza.gov.ar/sgamdz/GeoSIT/ AccesoExterno/Index>

²³ Disponible en: <https://www.mendoza.gov.ar/unicipio/ciclovias/>

²⁴ Las ciclovías municipales son realizadas por los municipios con fondos propios. En tanto la red metropolitana es un proyecto financiado, como se analiza, por el programa DAMI II.

²⁵ Entrevista a Graciela Marty, Coordinadora provincial de UNICIPIO.

5. Fortalezas y Desafíos

Al analizar el caso del AMM, nos encontramos con cierto grado de avances desde lo institucional. La creación de una oficina de coordinación como UNICIPIO, apunta a crear, sostener y profundizar una institucionalidad metropolitana que, tanto el sector público como el privado, saben que es la primera instancia para lograr gestionar un área metropolitana con mirada integral. En palabras de Marty: “abordar la urbe como una metrópolis”²⁶.

Esta articulación intermunicipal, se pone de manifiesto al observar los objetivos que persigue UNICIPIO, con sus acciones: 1) acordar políticas conjuntas interjurisdiccionales e intergubernamentales; 2) ejercer, promover y dar a conocer la noción de Gobernanza Metropolitana en el ámbito público, privado, académico y ciudadano; 3) gestionar financiamiento (nacional e internacional) para proyectos metropolitanos.

Sin embargo, a 8 años de su creación, aspectos que motivaron su conformación como el ambiental, aún están pendientes de resolución; en particular la gestión de RSU en sus fases de tratamiento y disposición final.

Como elementos destacables de esta experiencia de articulación intermunicipal, podemos señalar:

1. La voluntad política de los intendentes para avanzar en el proceso de articulación metropolitana, más allá del signo político de los mismos. Teniendo en cuenta que el modelo de cooperación fue creado por decreto provincial, a partir de un compromiso público firmado por el Gobernador Cornejo y los Intendentes²⁷, esta particularidad resulta muy prometedora, porque la intermunicipalidad no es una tipología jurídica (como bien indica Cravacuore²⁸) sino un arreglo de coordinación, que no podría darse sin la voluntad política de los actores locales. Es necesaria y fundamental la coordinación consensuada y cooperativa entre los decisores públicos.

2. Una mirada estratégica compartida, que se expresa en la

consolidación de la articulación que van construyendo los equipos técnicos. Como en otras experiencias metropolitanas de nuestro país, uno de los rasgos positivos a mencionar es la dinámica virtuosa que se construye a partir de la articulación que se da entre los equipos técnicos de los distintos municipios y organismos gubernamentales en las mesas temáticas, donde encontramos asertividad a la hora de abordar las intervenciones, planes y proyectos a ejecutar y donde se va construyendo una mirada estratégica común. Más allá de la cualificación técnica de quienes integran estas mesas, la consolidación de estos espacios es posible gracias a la voluntad de los actores políticos y una adecuada coordinación por parte de los funcionarios del organismo metropolitano.

3. La materialización de los proyectos definidos y la maximización del uso de recursos. A diferencia de otras experiencias, UNICIPIO tiene logros para mostrar, debido en gran parte al compromiso y la solidez técnica de la Coordinación y los equipos intermunicipales de trabajo y el buen clima en materia de articulación entre los municipios que integran la región y, a su vez, entre estos y la provincia, que han consolidado un razonable proceso de articulación horizontal/vertical.

4. Un proceso de metropolización abierto a las propuestas ciudadanas. Si bien se observa una apertura hacia las propuestas que surgen de la comunidad (plantación de árboles, parque costero, etc.), no se encuentran institucionalizados espacios o canales para la participación ciudadana en el proceso, que es uno de los elementos que contribuyen a dotar a estos procesos de legitimidad.

Así como los elementos mencionados representan una curva de aprendizaje positiva, también podemos destacar elementos que, de no afrontarse, pueden poner en riesgo los avances y el camino recorrido de esta experiencia:

1. Fortalecimiento de la institucionalidad. Si bien se cuenta con un Decreto que formaliza un modelo de coordinación metropolitana, luego de 8 años y en función de potenciar los avances de la experiencia, sería necesario no sólo avanzar con el Reglamento Interno de Funcionamiento (previsto en el Art. 7 del Decreto), sino evaluar la posibilidad de una ley que establezca lineamientos para la institucionalización de las áreas metropo-

litanas de la provincia. La cuestión de la autonomía municipal plena es un tema que también aparece como condicionante de estos avances, ya que un mayor grado de involucramiento y decisión de los gobiernos locales en relación a esta experiencia metropolitana está en parte vinculado a esa definición. La posibilidad de conformar un Ente con una estructura organizativa y operativa, con presupuesto propio (no sólo de funcionamiento, sino también para el financiamiento de proyectos y obras) y funciones definidas en cuanto a la planificación y a la coordinación y ejecución de políticas públicas debe ser el camino a emprender por UNICIPIO.

2. Promover una mayor participación ciudadana para profundizar la legitimidad de la experiencia. Uno de los aspectos más complejos y desafiantes en estos procesos es lograr una ciudadanía metropolitana, es decir el involucramiento y la identificación de la sociedad con esta nueva realidad: sentirse metropolitanos, por utilizar una frase que lo resuma. En la práctica, esto se logra a partir de la institucionalización de espacios de participación ciudadana en todas las etapas de las políticas públicas metropolitanas, como también a partir de poder visibilizar resultados concretos de parte de los entes metropolitanos. Unicipio cuenta con algunas políticas exitosas para mostrar. Resta en este caso generar esos espacios de co-creación de políticas públicas de alcance metropolitano.

3. Falta de financiamiento genuino. La contracara de lo que se viene analizando respecto a UNICIPIO, sus metas, avances y logros, es la falta de financiamiento propio. Esto explica la inadecuada dotación de personal técnico y la carencia de recursos necesarios para producir renovados avances en la experiencia. Pero también atenta contra la posibilidad de avanzar en soluciones metropolitanas planificadas, porque cuando para ejecutar obras sólo se depende de financiamiento externo, la planificación y las prioridades del área metropolitana quedan a merced de las orientaciones de la fuente de financiamiento, lo que no siempre coincide con las necesidades que se plantean desde la región.



Mendoza Capital

²⁶ Entrevista realizada para la presente investigación.

²⁷ Considerandos del Decreto Nº 177/2016.

²⁸ Cravacuore, D. A (2016) La intermunicipalidad metropolitana en Argentina. Pág. 4.

Región Metropolitana de Mendoza

Bibliografía

Ábalos, M.G. (2003). *El régimen municipal argentino, después de la reforma nacional de 1994 - Cuestiones Constitucionales*. Número 8. Universidad Nacional Autónoma de México. Distrito Federal, México.

Amprimo, R. (1980) Mendoza República Argentina. Área Metropolitana. Problemas y Soluciones. OIKOS. Buenos Aires.

Barbosa, M.C. y Salinas M.E. (2000). Nuevas iniciativas institucionales: la cooperación intermunicipal. *Cooperación intermunicipal para la integración y el desarrollo del Área Metropolitana del Gran Mendoza. II Seminario Nacional de la Red de Centros Académicos. INAP. Centro de Estudios de Políticas y Gestión Local. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales*. Universidad Nacional de Cuyo. Mendoza.

Barbosa, M.C., Marre M.E. y Martínez L.E. (2011-2013). *Transporte Público y Ordenamiento Territorial. Una nueva regulación y articulación metropolitana para el Gran Mendoza. Proyecto de Investigación bienal (2011 - 2013) denominado: El sistema de transporte público de pasajeros en el marco de la Ley provincial de Ordenamiento Territorial y Usos del Suelo. Aportes teórico – metodológicos para su articulación*. Secretaria de Ciencia Técnica y Posgrado de la Universidad Nacional de Cuyo.

Cravacuore, D.A. (2016). *La intermunicipalidad metropolitana en Argentina. XXI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*. Santiago de Chile, Chile.

Levatino, M.B. (2009). *Análisis de la gestión interjurisdiccional de los residuos sólidos urbanos domiciliarios. En la Microrregión Luján de Cuyo – Maipú. XXVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. VIII Jornadas de Sociología de la Universidad de Buenos Aires*. Asociación Latinoamericana de Sociología, Buenos Aires.

Usach, N. (2005). *La gobernanza del área metropolitana de Mendoza, Argentina. Estudio de caso. VII Seminario Nacional de la Red de Centros Académicos para el estudio de gobiernos locales*. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. Universidad Nacional de Cuyo.

Plan Integral de Desarrollo Estratégico de Mendoza (D.E.M). La Mendoza que viene. Febrero 1998.

Planta y Centro Ambiental El Borbollón (Las Heras), Mendoza. 18 de abril de 2019.

https://www.elsol.com.ar/el-sol/la-basura-del-area-metropolitana-cerca-de-contar-con-una-planta-ambiental/

Sistema Tecnológico Integrado para la Generación de Energía de El Borbollón, Las Heras. https://www.mendoza.gov.ar/prensa/entra-en-su-etapa-final-la-planta-el-borbollon-la-primerade-argentina-que-convertira-basura-en-energia/

Plan de Ejecución Metropolitano PEM GRAN MENDOZA. 03 de abril de 2013.

Convenio Marco de Adhesión (CMA) BID 2499/ OC – AR. 13 de agosto de 2013.

Plan de Ejecución Metropolitano del Área Metropolitana de Mendoza – PEM UNICIPIO – MENDOZA. Julio 2017.

Taller de presentación de resultados. Área Metropolitana Mendoza. Noviembre 2017.

Plan de Acción Mendoza Sostenible. Área Metropolitana de Mendoza Sostenible.

Convenio Marco de Adhesión (CMA) BID 3780/ OC – AR. 23 de marzo de 2018.

Sistema Integrado de Información y Gestión para la refuncionalización y recuperación del Arbolado Urbano. Área Metropolitana Mendoza, UNICIPIO. Mayo 2018.

Adenda al Convenio Marco de Adhesión (CMA) BID 3780/ OC – AR. Programa de Desarrollo de Áreas Metropolitanas del Interior. 21 de agosto de 2019.

Ente Metropolitano UNICIPIO. https://www.mendoza.gov.ar/unicipio

Ley 6243 de 1995. Ley creación de los Consejos de Cooperación Intermunicipal. Promulgación: 27-02-1995.

Ley 1079 de 1934. Ley Orgánica de Municipalidades (LOM). Promulgación: 23-01-1934.

Ley 6957 de 2002. Autorización para conformación de consorcios públicos de gestión intermunicipal de servicios públicos. Promulgación: 22-01-2002.

Ley 8051 de 2009. Ley de Ordenamiento Territorial y Uso del Suelo (LOT). Promulgación: 22-05-2009.

Decreto 177 de 2016. Decreto Provincial Creación del Consejo de Coordinacion de Políticas Públicas Socio-Ambientales Municipales para el Gran Mendoza UNICIPIO. Promulgación: 19-02-2016.

Resolución 29 de 2018. Resolución Secretaría de Ambiente y Ordenamiento Territorial. Creación de la Comisión Metropolitana de Seguridad Ciudadana (COMASEG). Promulgación: 27-02-2018.