

IX SEMINARIO NACIONAL DE REDMUNI
“La Agenda Pública Municipal - Presente y perspectiva”
Universidad de Morón, 13 y 14 de setiembre de 2007

- Nombre completo de los autores:
Tecco, Claudio Alberto. Magíster en Ciencias Sociales; Lic. en Geografía.
Lucca, Carlos María. Master en Administración Pública; Ingeniero Civil.
- Institución de pertenencia: Instituto de Investigación y Formación en Administración Pública (IIFAP), Universidad Nacional de Córdoba.
- Domicilio: Casilla de Correo 1088, (CP 5000) Córdoba.
- Teléfono: (0351) 433-4089/4090/4091, Internos 272 y 336
- Fax: (0351) 433-4089/4090/4091, Internos 272 y 336
- Correo Electrónico: tecco@eco.unc.edu.ar y cmlst@eco.unc.edu.ar
- Comisión temática: Desarrollo ambiental y urbanístico sustentable.
- Título del trabajo: **La gestión intermunicipal de la Región Metropolitana Córdoba. Desafíos y restricciones.**

RESUMEN

En el trabajo se argumenta que la gestión del territorio metropolitano del Gran Córdoba es un imperativo actual, advirtiéndose que, de persistir la inacción pública, el escenario tendencial puede conducir a situaciones de mayor inequidad social, degradación ambiental y pérdida de oportunidades de desarrollo.

Se argumenta que organizar la gestión pública a escala metropolitana puede reportar, entre otras, las siguientes ventajas: (i.) racionalización del gasto y la inversión pública agregada; (ii.) incremento de la competitividad del territorio y (iii.) logro de mayor cohesión social y calidad ambiental.

La presentación comienza con una breve introducción conceptual, luego de la cual se describen las características más salientes del territorio y se enuncian problemáticas públicas que demandan intervenciones coordinadas por parte de diferentes actores y esferas gubernamentales. Seguidamente se consideran distintos modelos posibles de gestión metropolitana y se identifican probables restricciones para alcanzar una construcción institucional con capacidad para formular e implementar políticas de alcance urbano-regional.

El trabajo concluye proponiendo líneas de acción que se espera posibiliten avanzar, de modo incremental, hacia la construcción de una nueva institucionalidad metropolitana para la gestión del Gran Córdoba.

LA GESTIÓN INTERMUNICIPAL DE LA REGIÓN METROPOLITANA CÓRDOBA. DESAFÍOS Y RESTRICCIONES.

Por Claudio A. Tecco y Carlos M. Lucca

1. La Región urbana y su dinámica de crecimiento.

La mayoría de las localidades situadas en un radio de 50 Km alrededor del centro de la ciudad de Córdoba, vienen experimentando desde 1980 un crecimiento demográfico superior al de la capital provincial.

El crecimiento de la población en áreas periurbanas es un fenómeno que se profundiza desde hace dos décadas atrás, según lo revelan los datos obtenidos en los Censos Nacionales de Población y Vivienda, de los años 1980, 1991 y 2001.

Como se observa en el Cuadro N° 1, sobre un total de veintiocho localidades solamente dos (Malagueño y Yocsina, ambas pertenecientes a la Municipalidad de Malagueño) tuvieron un crecimiento inferior al de la ciudad de Córdoba durante el período 1991-2001. Esta situación se había ya presentado en el período intercensal anterior (1980-1991).

El ritmo de crecimiento es muy dispar; obsérvese por ejemplo que la tasa media de crecimiento anual de Juárez Celman es veinticinco veces superior a la de la ciudad de Córdoba. Asimismo, hay veintidós localidades con tasas de crecimiento que son dos o más veces superiores que la capital provincial.

Cuadro N° 1: Región Metropolitana Córdoba. Localidades de 1000 ó más habitantes ordenadas por variación porcentual y tasa de crecimiento. Censos 1991 y 2001.

Nº de Orden	Departamento	Localidad ¹	Pob. 1991	Pob. 2001	Variac. Porc.[1]	Tasa Crec. [2]
1	COLON	EST. JUAREZ CELMAN	428	3.966	826,6	211,9
2	COLON	MENDIOLAZA	1.536	4.173	171,7	95,1
3	COLON	SALSIPUEDES	3.492	6.357	82,0	57,0
4	SANTA MARIA	TOLEDO	1.725	3.034	75,9	53,7
5	COLON	AGUA DE ORO	923	1.551	68,0	49,4
6	COLON	MALVINAS ARGENTINAS	5.160	8.624	67,1	48,9

¹ Para la obtención de los totales de población consignados bajo la denominación de "localidad" se utilizó el criterio de continuidad física, es decir exclusivamente la planta urbana. Los mismos difieren de los obtenibles, según otros criterios como el jurídico (Municipio) o funcional (comunidad).

7	RIO PRIMERO	MONTE CRISTO	4.152	6.923	66,7	48,7
8	COLON	LA CALERA	14.943	24.727	65,5	47,9
9	COLON	LA GRANJA	1.208	1.939	60,5	45,0
10	COLON	COLONIA CAROYA	9.294	13.775	48,2	37,4
11	COLON	PARQUE NORTE	2.767	4.050	46,4	36,3
12	PUNILLA	VILLA CARLOS PAZ	40.912	56.216	37,4	30,2
13	RIO SEGUNDO	PILAR	9.172	12.481	36,1	29,3
14	COLON	VILLA ALLENDE	16.025	21.528	34,3	28,1
15	COLON	UNQUILLO	11.693	15.629	33,7	27,6
16	RIO PRIMERO	RIO PRIMERO	4.757	6.256	31,5	26,1
17	RIO PRIMERO	S. ROSA DE R. PRIMERO	5.298	6.783	28,0	23,5
18	COLON	RIO CEBALLOS	12.802	16.378	27,9	23,4
20	COLON	EST. GENERAL PAZ	1.214	1.502	23,7	20,3
21	COLON	JESÚS MARIA	22.150	26.674	20,4	17,7
22	SANTA MARIA	DESPEÑADEROS	4.728	5.654	19,6	17,0
23	COLON	SALDAN	1.868	2.197	17,6	15,4
24	RIO SEGUNDO	RIO SEGUNDO	15.746	18.162	15,3	13,6
25	SANTA MARIA	ALTA GRACIA	37.248	42.600	14,4	12,8
26	CAPITAL	CORDOBA	1.157.507	1.265.942	9,4	8,5
27	SANTA MARIA	MALAGUEÑO	5.866	6.226	6,1	5,7
28	SANTA MARIA	YOCSINA	1.327	1.333	0,5	0,4

Fuente: Gerencia de Estadísticas y Censos, Gobierno de la Provincia de Córdoba. Elaborado en base a datos de los Censos Nacionales de Población y Vivienda 1991 y 2001.

[1] - Variación relativa: Expresa el aumento/disminución relativo de la población durante un periodo determinado con respecto a la población inicial.(en este caso, 1991).

[2] - Tasa anual media de crecimiento: Expresa el ritmo de crecimiento de una población, es decir, cuánto aumenta o disminuye en promedio anualmente por cada mil habitantes, durante determinado periodo.

Si se toma el total de las localidades de la Provincia de Córdoba, entre las 82 que presentaron el mayor crecimiento poblacional en el período 1991-2001, 22 se localizan en un área no mayor a los 50 kms. tomados desde la ciudad Córdoba. Es importante acotar que esta última ocupa el lugar 108 en el orden de crecimiento poblacional provincial.

La RMC abarca aproximadamente 7.854 km², representando el 4.75% de la superficie provincial (165.321 km²) y concentra el 51,16% de su población (Córdoba Capital ocupa 576 km² de esta región y alberga al 41% de la población de la Provincia según el censo del 2001, mientras que en '91 concentraba el 44%).

Los datos anteriores revelan una pérdida relativa de población del “lugar central” de la región, la ciudad de Córdoba, con relación a las otras localidades que la conforman. Asimismo, expresan la continuidad de una tendencia que ya se manifestó en la década de los años `80, puesto que también en el período intercensal 1980-1991 el crecimiento poblacional de la mayoría de las localidades del gran Córdoba fue muy superior al de la ciudad capital.

Considerando la información antes presentada es relevante plantearnos los siguientes interrogantes:

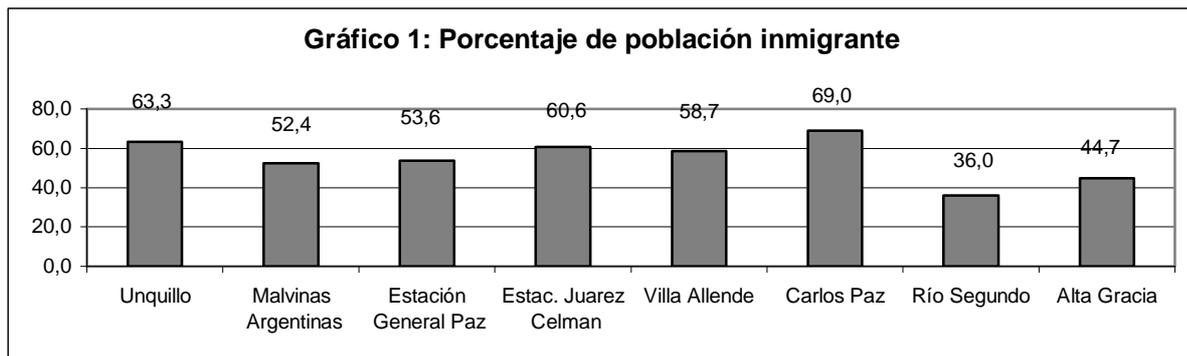
- ✓ ¿El mayor aumento de la población en localidades periféricas se debe al crecimiento vegetativo de su población originaria o a la recepción de inmigrantes?
- ✓ ¿Si la principal fuente de crecimiento son las migraciones, en dónde se originan?
- ✓ ¿Cuáles es el nivel socioeconómico de los migrantes?
- ✓ ¿Cuáles son los motivos por los que se trasladan a residir a esas localidades?
- ✓ ¿En dónde trabajan los habitantes de las diferentes localidades y cuáles son los movimientos diarios de población al interior de la región?

Intentaremos brevemente responder a estas cuestiones, recurriendo a algunos de los resultados obtenidos en una investigación que se realizó en el IIFAP en años recientes, estudio en que se incluyeron ocho (8) localidades de la RMC².

Ante todo es necesario aclarar que las tasas de natalidad y mortalidad de la población no muestran diferencias significativas entre localidades, razón por la cual se descarta que el crecimiento natural sea un factor explicativo de las diferencias registradas en la evolución de las respectivas poblaciones.

El análisis de los datos relevados en encuestas domiciliarias que se efectuaron en el marco del proyecto de investigación antes referido es elocuente en cuanto a determinar la importancia que tienen las migraciones como factor de crecimiento: en todos los casos estudiados más del 50% de los habitantes de estas localidades es población no originaria de las mismas, como se muestra en el siguiente gráfico.

² “Región Metropolitana Córdoba: un estudio del sistema urbano y de su articulación a la red de ciudades del Cono Sur”. IIFAP-UNC. Aprobado por Agencia Córdoba Ciencia, período 2000-2003. Los resultados de la investigación fueron publicados en Tecco, C. y Bressan, J.C (2005).



Fuente: Elaboración propia.

En cuanto al origen de los inmigrantes, puede apreciarse en el siguiente cuadro la importancia que tiene el número de personas que procede de la ciudad de Córdoba.

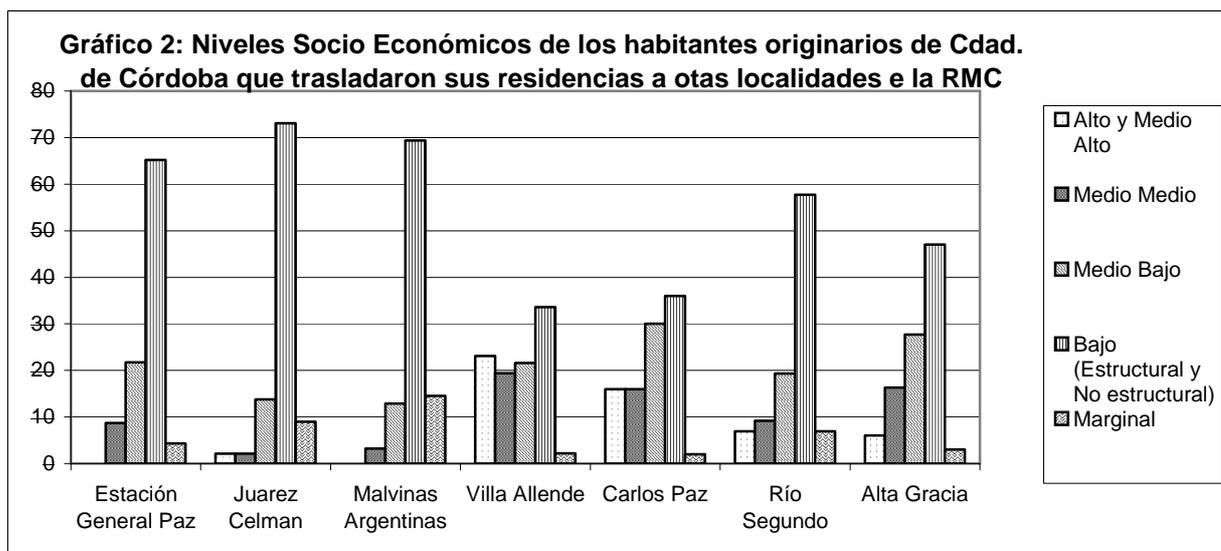
Sin embargo este porcentaje es notoriamente inferior en los casos de Estación General Paz, que habría recibido más población de áreas rurales, Villa Carlos Paz receptora de población proveniente de otras provincias y Alta Gracia y Río Segundo con gran afluencia de población de sus respectivas zonas de influencia.

Cuadro N° 2: Lugar de procedencia de los habitantes no originarios en ocho localidades de la RMC.

Lugar de procedencia	Unquillo	Malvinas Argentinas	Estación General Paz	Estación Juárez Celman	Villa Allende	Villa Carlos Paz	Río Segundo	Alta Gracia
Córdoba	45,4	66,6	24,0	67,3	64,2	19,2	16,2	26,0
Zona de infl.	14,0	3,2	39,6	5,1	9,0	6,5	38,3	21,0
Resto Prov.	14,9	15,1	22,9	17,4	9,4	24,2	26,5	12,5
Otra Prov.	19,7	14,0	8,3	9,7	14,9	49,2	16,2	35,7
Otro País	2,6	1,1	2,1	0,5	2,0	0,8	1,4	4,2
Ns/Nc	3,5	0,0	3,1	0,0	0,5	0,0	1,4	0,6
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: Elaboración propia.

Asimismo, es importante aclarar que las corrientes migratorias hacia cada localidad presentan diferencias en cuanto al nivel socio-económico de sus componentes.



Fuente: Elaboración propia.

Una primera constatación que puede realizarse observando el gráfico anterior es que, entre quienes trasladaron su residencia a alguna de las localidades observadas, predomina la población de nivel socioeconómico bajo, cuestión frecuentemente ignorada cuando se hace referencia al fenómeno de expansión metropolitana. En efecto, hay una tendencia a concentrar la mirada en las nuevas urbanizaciones periféricas de clase media y olvidar el fenómeno señalado: que **la mayor parte de los nuevos pobladores de la periferia metropolitana son pobres, aún en aquellas localidades que han sido receptoras de población perteneciente a grupos sociales de ingresos más altos** (v.gr. Villa Allende y Villa Carlos Paz).

Una segunda cuestión que puede observarse claramente es que mientras Villa Allende y V. Carlos Paz tienen una distribución más equilibrada de inmigrantes, según nivel socio económico, otras localidades, como Malvinas Argentinas y Estación Juárez Celman, concentran y atraen población de muy bajos recursos.

Si se observa la composición del total de la población (no sólo los inmigrantes) de estas localidades, a través de un indicador desarrollado por el INDEC a fin de evaluar situación socioeconómica, pueden corroborarse las marcadas diferencias en cuanto a perfiles sociales. El indicador en cuestión es el denominado **índice de privación material de los hogares**. Este indicador combina las características habitacionales, los años de educación de los miembros activos y el tamaño del hogar, y define las siguientes categorías:

- Privación sólo de recursos corrientes: hogares con ingresos insuficientes, estimados a partir de los años de escolarización de los miembros del hogar

ocupados, jubilados o pensionados, y la cantidad de personas que componen el hogar.

- Privación sólo de recursos patrimoniales: hogares con deficiencias en las viviendas que habitan, tanto en las características de los materiales como en las instalaciones sanitarias.
- Privación convergente: Hogares que presentan privación conjunta de recursos corrientes y patrimoniales.

En general puede interpretarse como pobres a los hogares que presentan alguna forma de privación. Los hogares que sólo presentan privación de recursos corrientes se identifican como “pobres por ingreso” o “nuevos pobres”; los hogares que tienen privación de recursos materiales o ambas juntas pueden considerarse “pobres estructurales”.

En el Cuadro Nº 3 se presentan los datos de privación en hogares de la Ciudad de Córdoba y de otras ocho localidades, las mismas que se incluyeron en el proyecto de investigación antes referido.

Cuadro Nº 3: Región Metropolitana Córdoba: población en hogares particulares según privación material de los hogares (en porcentajes).

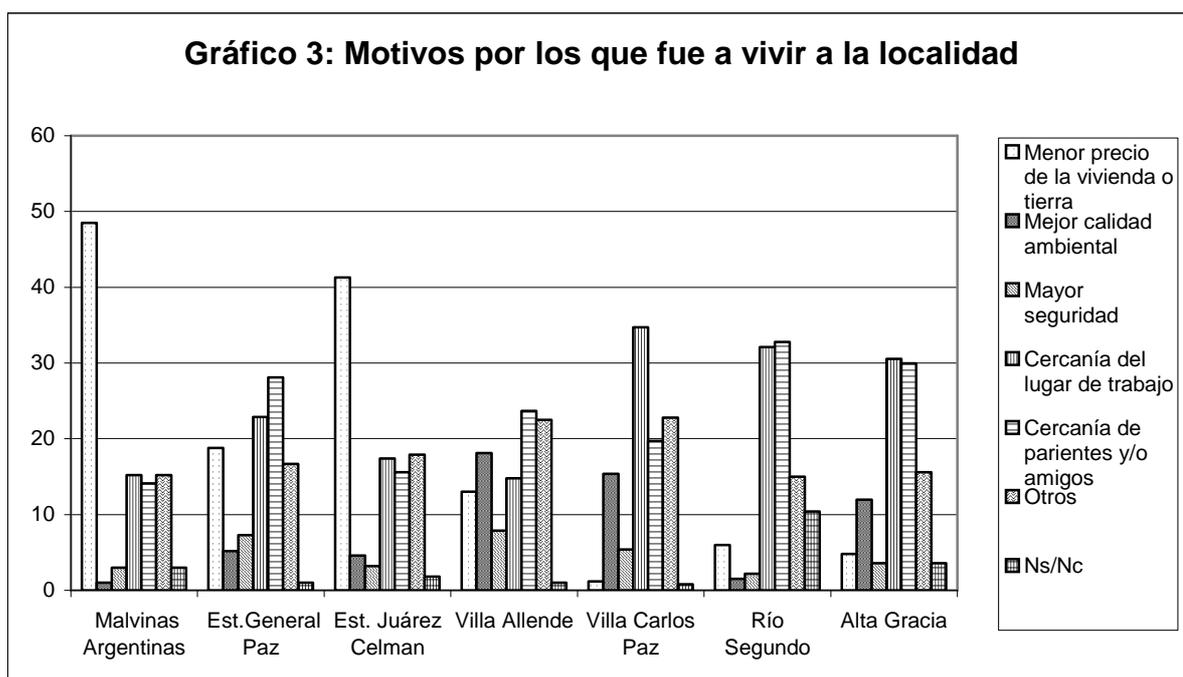
Localidad	Condición de Privación Material				Total
	Sin Privación	Privación de recursos corrientes	Privación patrimonial	Privación convergente	
Ciudad de Córdoba	66.5	22.8	3.6	7.1	100
General Paz	48.2	25.7	9.1	17.0	100
Malvinas Argentinas	28.9	29.0	12.6	29.5	100
Unquillo	61.2	24.5	5.4	8.9	100
Villa Allende	69.0	17.6	5.1	8.3	100
Juárez Celman	28.7	28.9	10.1	32.3	100
Villa Carlos Paz	73.2	21.1	1.7	4.0	100
Río Segundo	58.6	29.6	4.0	7.8	100
Alta Gracia	61.7	24.0	5.0	9.3	100

Fuente: Elaboración propia en base a datos de INDEC, Censo Nacional de Población y Viviendas 2001.

Los datos del cuadro anterior evidencian que es notoria la condición de mayor privación material registrada en Malvinas Argentinas y Estación Juárez Celman (en ambos municipios más del 71 % de la población padece algún tipo de privación y más del 42 % son pobres estructurales). En un segundo nivel se encuentra la pequeña Comuna de General Paz; un tercer grupo se conforma con la ciudad de Córdoba, Alta Gracia, Unquillo y Río Segundo. Finalmente, Villa Carlos Paz y Villa Allende aparecen como las localidades que registran menores condiciones de privación.

En cuanto a los motivos que están detrás de las migraciones centrífugas, del centro hacia la periferia de la región metropolitana, los mismos parecen estar asociados a las diferencias de nivel socioeconómico antes mencionadas.

En efecto, en el gráfico N° 3 se destaca, con un porcentaje superior al 40 %, el “menor precio de la tierra” como motivo principal en los casos de Malvinas Argentina y Estación Juárez Celman. En Río Segundo resultaron predominantes los motivos “cercanía de lugar de trabajo” y “cercanía de parientes y amigos”³. Para Villa Allende, Carlos Paz y Alta Gracia, es destacable la “mejor calidad del ambiente” como motivo para la radicación; razón que en las otras localidades tiene un porcentaje muy bajo.

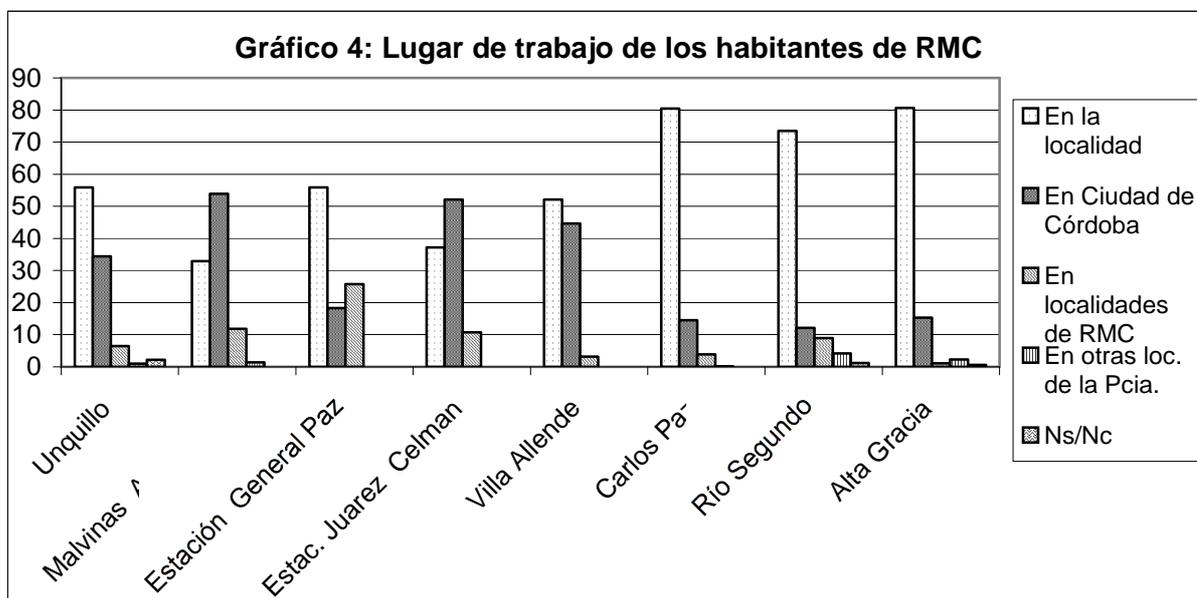


Fuente: Elaboración propia.

Un indicador de la dinámica del sistema urbano, como región funcional, es el registro de los movimientos diarios de su población por motivos laborales o de cualquier otro tipo. Con relación a los lugares de trabajo, en el siguiente gráfico puede apreciarse como, en su mayor parte, las fuentes de empleo se encuentran en las propias localidades en las que reside la población. Esto es así, salvo para las localidades en las que predomina población de niveles socioeconómicos bajos (Est. Juárez Celman y Malvinas Argentinas). En estos últimos casos la ciudad de Córdoba aparece como la principal plaza laboral a la que diariamente se traslada a trabajar más de la mitad de la PEA.

³Para Unquillo no se registró este dato.

Se constata así que las localidades con mayor proporción de población en situación de pobreza son las que adoptan más marcadamente el carácter de “ciudades dormitorio.”



Fuente: Elaboración propia.

Resumiendo, en el estudio realizado pudo comprobarse que las migraciones de tipo centrífugo, originadas en la capital provincial, son la principal fuente del crecimiento de algunos centros secundarios de la región y que el proceso de periurbanización a escala metropolitana, proyecta más allá de los límites administrativos de la ciudad principal los patrones de segregación urbana característicos de ésta, incorporando al sistema regional localidades con perfiles socioeconómicos y funcionales diversos.

En cuanto a las nuevas urbanizaciones que se desarrollan en este proceso de expansión urbana, la oferta es diversificada y orientada a distintos segmentos de mercado. La misma incluye desde loteos económicos para viviendas autoconstruidas hasta urbanizaciones residenciales (abiertas y cerradas, de diverso tipo) destinadas a sectores de mayores recursos.

La pertenencia sistémica de las localidades periféricas a la Región Metropolitana Córdoba se visualiza también a través de algunos indicadores de su integración funcional al nodo principal, como lo son la alta frecuencia de los traslados de personas y los elevados porcentajes de la PEA que tienen su lugar de trabajo en la ciudad de Córdoba.

2. Sobre algunas problemáticas públicas que requieren intervenciones a escala metropolitana.

Entendemos que hay un conjunto de cuestiones críticas que son comunes al conjunto de localidades que conforman la RMC. Estas problemáticas estarían requiriendo que se lleven a cabo intervenciones coordinadas entre Municipios, Comunas y actores sociales de la región.

Una breve presentación de estas cuestiones, agrupadas por área temática, posibilitará comprender la necesidad de contar con un **Sistema de Gestión Metropolitano** que facilite su abordaje y resolución.

2.1 Cuestiones vinculadas a dimensión ambiental de la Región Metropolitana.

En las dos cuencas hídricas más importantes de la región (Suquía y Xanaes) se localizan los mayores asentamientos urbanos y los que presentan las más altas tasas anuales de crecimiento demográfico de la región.

La constante pérdida de cobertura vegetal (por desmonte, sobrepastoreo y crecimiento urbano) agrava de manera progresiva los procesos de erosión hídrica, particularmente en la zona serrana de los Departamentos Colón, Punilla y Santa María. De esto se derivan consecuencias ambientales negativas, tales como pérdida de suelos, inundaciones y deterioro del paisaje.

Asimismo, la mayor parte de los Municipios no cuenta con redes cloacales y sistemas de tratamiento de residuos líquidos (domiciliarios e industriales), incrementándose por ello la contaminación de los cursos superficiales de agua y de los acuíferos subterráneos. Las carencias municipales en la materia no son sólo de infraestructura, sino también de instrumentos de regulación homogéneos y coherentes a tales efectos⁴. Estas debilidades, sumadas a las escasas capacidades para fiscalizar el cumplimiento de las normas existentes, configuran un cuadro ambiental preocupante.

También en el caso de la recolección, tratamiento y deposición de residuos sólidos las acciones desarrolladas por los Municipios son predominantemente individuales y muy dispares en cuanto los estándares técnicos y la efectividad de las mismas. Si bien existen algunas experiencias de cooperación intermunicipal en este campo no se ha abordado aún el problema a escala de la región en su conjunto.

⁴ Cada Municipalidad tiene sus propias Ordenanzas, a veces contradictorias con las de los otros Municipios de la cuenca. Asimismo, resulta preocupante que algunos actores, públicos y privados, interpreten la ausencia de regulaciones como una ventaja en términos de la competencia planteada con otras localidades de la región por atraer inversiones y desarrollar nuevas urbanizaciones.

2.2 Cuestiones vinculadas al tránsito y al transporte en la Región Metropolitana.

Anteriormente se hizo referencia a la creciente importancia que cobra la circulación de vehículos dentro de la región, particularmente con destino a la ciudad de Córdoba, lo cual torna necesaria la coordinación intermunicipal en este campo, definiendo criterios comunes en cuanto a seguridad de tránsito y dictando normas homogéneas en los diferentes municipios.

El ordenamiento del tránsito y la coordinación entre municipios a fin de controlar el cumplimiento de normas referidas a inspección técnica vehicular, licencias de conducir y consumo de alcohol (entre otras) son cuestiones perentorias a fin de mejorar la seguridad vial y reducir las elevadas tasas de accidentes de tránsito que se registran en rutas y calles del Gran Córdoba.

En materia de transporte público de pasajeros, si bien existe una instancia reguladora oficial, de nivel provincial, es necesario coordinar acciones entre los Municipios de la región, en razón de haberse multiplicado el número de empresas y tipos de servicios que se prestan (ómnibus de distinto porte, servicios puerta a puerta, remises, etc.). La anarquía imperante en la materia (ausencia de complementariedad intermodal, estrategias de competencia interempresarial que ignoran el interés público, lugares de parada inapropiados para la seguridad y comodidad de transeuntes y usuarios, localización inadecuada de puntos terminales y carencias de infraestructura en los mismos, etc.) es un desafío a superar a escala metropolitana.

2.3 Cuestiones vinculadas a la gestión de servicios de salud.

En la ciudad de Córdoba se localiza el mayor número de hospitales centrales y especializados (los de mayor nivel de complejidad) que administra el Gobierno Provincial. Asimismo, la Municipalidad de esta ciudad gestiona tres centros de asistencia médica (H. de Urgencias, H. Infantil y Dirección de Especialidades Médicas) y decenas de dispensarios periféricos, distribuidos en diferentes zonas de la ciudad. Por su parte, las otras Municipalidades de la Región Metropolitana, cuentan también con efectores de salud de complejidad diversa.

Esta gran diversidad de oferta de servicios opera de modo escasamente integrado. Los servicios funcionan principalmente por demanda espontánea de los usuarios, sin actividades programadas a escala regional. Esta situación conduce a una sobrecarga de demanda, que no puede ser satisfecha adecuadamente, en los niveles más complejos y a la subutilización de parte de la oferta periférica existente.

Es previsible que una mejor coordinación a escala regional permitiría hacer un uso más eficiente de las capacidades locales disponibles. En síntesis, por razones de

economía de escala, calidad de la atención y eficiencia de los servicios es aconsejable la organización de un Sistema Metropolitano de Salud.

2.4 Cuestiones vinculadas al uso del suelo con fines residenciales e industriales.

El régimen autónomo municipal otorga a los gobiernos locales competencias para regular el fraccionamiento y uso del suelo, como así también para establecer las normas de edificación dentro de cada jurisdicción territorial.

Son sin embargo pocas las Municipalidades que cuentan con Planes de Ordenamiento Urbano y Códigos de Uso del Suelo y de Edificación. Lo habitual es que se rijan por Ordenanzas, aprobadas “sobre la marcha”, sin una visión de la futura organización espacial de la localidad.

Esta debilidad de los Municipios facilita la especulación inmobiliaria, el fraccionamiento inadecuado del suelo, la multiplicación de pseudo-urbanizaciones que carecen de servicios básicos, la localización de industrias en zonas que no son aptas a tales fines, etc.

Esta es, de por sí, una cuestión crítica para los Municipios, considerados individualmente, pero también lo es para la Región Metropolitana como sistema urbano. En efecto, precisamente por tratarse de un *sistema*, las consecuencias de las acciones (u omisiones) en una de las partes habitualmente repercuten en el conjunto. Por ejemplo, la contaminación atmosférica o de las aguas (superficiales y subterráneas) ocasionadas por actividades industriales, de servicios o residenciales –sean éstas producto de localizaciones inapropiadas o de la carencia de la infraestructura y los equipamientos necesarios-- repercuten frecuentemente más allá del espacio de la localidad en la que se generó el problema.

En otro orden, resulta evidente que el fraccionamiento del suelo y la aprobación de loteos y urbanizaciones ha incidido e incide en los flujos migratorios internos del Área Metropolitana, motivo por el que, sin afectar la autonomía de cada uno de los Municipios, sería conveniente se instituya una instancia de coordinación regional a tales efectos.

A las cuestiones críticas mencionadas podrían agregarse otras, como las referidas a seguridad ciudadana, turismo, recreación, etc, temas que no serán abordados en este trabajo. De todos modos los argumentos ya expuestos parecerían ser suficientes a fin de justificar la necesidad de contar con un Sistema de Gestión Metropolitano.

3. Sobre la Conveniencia de contar con un abordaje integral de las Problemáticas Metropolitanas

Si bien hay un marcado consenso acerca de cuales son las principales cuestiones problemáticas que son necesarias abordar en una gestión pública de alcance metropolitano, es necesario tener en cuenta que una de las dificultades que se deben superar (para contar con chances de éxito en la solución de las mismas), está referida a la parcialidad de las perspectivas con las cuales los formuladores de política local han tendido a interpretar estas problemáticas.

El alcance y la complejidad de los problemas que se registran en la Región Metropolitana de Córdoba, como se señala en otro apartado de esta ponencia, plantean la necesidad de contar con una perspectiva integral de los mismos, que permita identificar las vinculaciones e interacciones que se registran entre diferentes problemáticas y que evite repetir la marcada propensión de formular políticas locales de alcance parcial o limitado.

Esto implica a su vez, profundizar en la comprensión de dichos problemas, su naturaleza y las causas que dan lugar a la emergencia de los mismos, y no asumir el supuesto de que los problemas que se buscan solucionar son conocidos y se encuentran adecuadamente formulados, ya que es muy frecuente que el conocimiento que tienen distintos actores sobre diferentes problemas (que es inevitablemente parcial porque tiende a estar centrado exclusivamente en su perspectiva) y la formulación que realizan del mismo resulte inapropiada para la complejidad de la problemática en cuestión, y por extensión, induzca a implementar políticas que se encuentran limitadas a ciertos aspectos del problema, lo que las transforma en ineficaces.

Las consecuencias negativas de un abordaje parcial y limitado resultan ser mayores cuanto más complejo son los problemas a resolver, como es el caso de los principales desafíos de política que enfrentan los gobiernos locales y provinciales.

Surge así la necesidad de caracterizar adecuadamente la naturaleza y la dinámica de los problemas metropolitanos, lo que implica que los responsables de la formulación de políticas tanto a escala local como provincial, así como los diferentes actores vinculados a los mismos, asuman el conocimiento limitado que tienen de ellos, para poder avanzar luego en un proceso de búsqueda, relevamiento e incorporación de distintas lecturas del problema en cuestión (perspectivas que no solo serán coincidentes con las del formulador de la política, sino también competitivas con la que tenga el mismo acerca de la realidad), y lograr de este modo una comprensión más acabada de dichos problemas.

4. La importancia de contar con un Sistema de Gestión Metropolitano.

El análisis efectuado en los apartados anteriores permite visualizar en la Región Metropolitana Córdoba no hay correspondencia entre el “*espacio funciona*” (la ciudad real) y el “*espacio de gestión pública*” (la gestión urbana fragmentada). En tal sentido, caber realizar la siguiente pregunta: ¿puede sostenerse en el tiempo un sistema regional que estando funcionalmente integrado no cuente con mecanismos ni instituciones que lo gestionen?

La falta de correspondencia entre *espacio funcional o de flujos* y *espacio de gestión pública* se evidencia no sólo a través de los indicadores antes presentados, sino también en recurrentes conflictos interjurisdiccionales que se plantean en materia de tránsito, transporte, atención de la salud, suministro de agua potable, manejo de cuencas hídricas, etc.

Si el flujo y la circulación -de personas, bienes e información- tiene lugar en un espacio que excede la jurisdicción político-administrativa de un municipio y si el ambiente (natural y construido) articula un conjunto de asentamientos a nivel regional, es necesario pensar alguna modalidad de gestionar ese territorio.

Por otra parte, entre las ventajas resultantes de organizar la gestión pública a escala metropolitana pueden mencionarse las siguientes:

- Que la división del trabajo y la cooperación entre municipios geográficamente próximos puede contribuir a racionalizar el gasto y la inversión pública agregada.
- Que un cambio en la escala de gestión urbana posibilita mejorar la competitividad económica y promover la cohesión social.

En efecto, por escala económica y técnica la gestión pública a nivel metropolitano posibilita que las ciudades se procuren un mejor posicionamiento en el competitivo mercado global. Asimismo, en una región metropolitana es posible desarrollar un programa de mercadotecnia conjunto, basado en las fortalezas del aglomerado urbano, valorizando las ventajas competitivas de éste.

Las ciudades y pueblos que integran una región metropolitana tienen habitualmente una oferta diversificada de bienes y servicios y difieren también en sus características ambientales, costos de oportunidad para inversiones, etc. Esta heterogeneidad puede ser aprovechada como una oportunidad para atraer inversiones y visitantes, que contribuyan a la generación de ingresos, tanto en las localidades consideradas individualmente como en el aglomerado en su conjunto.

El logro de mayor cohesión social y calidad ambiental a escala metropolitana, además de ser un propósito de calidad de vida y ciudadanía plena para quienes viven en ese medio, es también una fortaleza urbana con capacidad de potenciar la competitividad del aglomerado a la que antes se hacía referencia.

5. Los modelos de gestión metropolitana

Las propuestas de gestión a escala metropolitana se apoyan no sólo en argumentos funcionales, sino también sociales y económicos. Ahora bien, para superar la fragmentación política e institucional de las regiones urbanas se han ensayado en Europa y América de Norte distintas estrategias y arreglos institucionales que, a riesgo de simplificar, podrían ser agrupados en dos modelos: uno de tipo **supra-municipal** y otro de tipo **inter-municipal**.

Antes de realizar cualquier valoración sobre estos modelos de gestión metropolitana cabe aclarar que la adopción de cada uno de ellos, en otras ciudades y países, obedece a circunstancias histórico-culturales y político-institucionales propias de cada realidad. No se trata entonces de replicar uno u otro modelo de manera mecánica, sino de considerar este tipo de circunstancias en la realidad concreta en que se opera.

El modelo **supra-municipal** supone la creación de un **Gobierno Metropolitano**, con legitimidad política directa y autonomía plena (institucional, política, administrativa, económica y financiera) al cual se articulan, de modo subordinado, las instituciones locales preexistentes. En este modelo, la autonomía de los municipios se debilita y sus competencias se ven reducidas. Este fue, desde 1963, el caso del Gran Londres durante los gobiernos laboristas⁵, como así también, con sus particularidades, los de varias regiones metropolitanas de América del Norte (Portland, Seattle, Minneapolis-St. Paul, Toronto).

El modelo **inter-municipal** consiste en la construcción de acuerdos voluntarios entre Gobiernos Locales, los cuales conservan su autonomía y en los que se asienta la legitimidad política. Es el caso, entre otros, del *Accordo per la Città Metropolitana de Bologna*, que agrupa a más de 40 Municipalidades y en cuya estructura política están representados todos los gobiernos acordantes. La institución creada gestiona políticas de transporte, salud, servicios sociales y ambientales.

El modelo inter-municipal presenta la ventaja de posibilitar su puesta en práctica de modo gradual. Por ejemplo, una institución metropolitana inter-municipal puede constituirse a los fines de prestar (por sí o por terceros) ciertos y determinados

⁵ El gobierno metropolitano del Gran Londres fue disuelto durante la gestión de M. Thacher y reestablecido nuevamente por el Laborismo en los '90.

servicios o coordinar políticas públicas específicas, dejando en sus estatutos las puertas abiertas, tanto para el ingreso de nuevos Municipios que se sumen como para incorporar nuevas cuestiones a la agenda de la organización.

Esta mayor flexibilidad de la alternativa *intermunicipal*, en relación a la *supramunicipal*, es un factor a tener en cuenta, ya que los espacios funcionales cambian más rápidamente que los espacios institucionales. En efecto, los sistemas urbanos regionales y sus vinculaciones con el contexto nacional e internacional experimentan rápidas modificaciones, en las que inciden los cambios económicos y tecnológicos a escala global. Sin embargo, los territorios institucionales no se adaptan tan fácil y rápidamente a dichos cambios. Es sabido que en el caso de Córdoba no existen antecedentes de gobiernos metropolitanos y que, por otra parte, en la provincia existe una tradición municipalista muy arraigada, motivos por los cuales no parecería factible la alternativa del gobierno metropolitano. Sin embargo, el régimen federal argentino y en particular el régimen municipal en la Provincia de Córdoba abonan la posibilidad de construir de modo flexible, gradual y mediante consenso social una nueva institucionalidad intermunicipal metropolitana.

Por otra parte, aún en el supuesto de que existieran argumentos técnicos y económicos que aconsejasen la adopción del modelo supra-municipal, no deberíamos olvidar que la sostenibilidad de una nueva institucionalidad regional depende de que ésta sea resultado de un proceso de construcción social, que requiere del consenso de los actores locales. Esto nos hace pensar que, por razones histórico-culturales y político-institucionales el modelo inter-municipal es más apropiado para el caso de Córdoba.

6. Un modelo de gestión posible para la Región Metropolitana Córdoba.

Más allá de las ventajas o desventajas que pudiesen identificarse en cada uno de los dos modelos antes expuestos, es indudable que el supra-municipal resulta incompatible con lo dispuesto en la Constitución de la Provincia de Córdoba. Ésta consagra el principio de autonomía municipal (ver Preámbulo y Art. 180), motivo por el cual es impensable la creación de un nivel de gobierno que afecte dicha autonomía. Sin embargo, la misma Constitución contempla que los Municipios, en ejercicio de su autonomía, puedan “...celebrar convenios entre sí y constituir organismos intermunicipales para la prestación de servicios, realización de obras públicas, cooperación técnica y financiera o actividades de interés común de su competencia...” (Art. 190).

Es por ello que, en el caso de la Región Metropolitana Córdoba, la conformación de un ***sistema intermunicipal de gestión metropolitana*** cuenta con sustento constitucional, bajo la forma del modelo antes referido.

7. Sobre los obstáculos para poner en práctica políticas públicas de alcance metropolitano.

En el transcurso del estudio realizado por investigadores del IIFAP, se entrevistaron Intendentes, Concejales y Funcionarios de Municipios pertenecientes a la región. En líneas generales, los entrevistados manifestaron poseer conocimientos sobre la existencia de un conjunto significativo de cuestiones críticas que demandaban una intervención pública coordinada entre los Municipios de la región y el Gobierno de la Provincia. Asimismo, reconocieron la conveniencia de construir una nueva institucionalidad intermunicipal que permitiese enfrentar desafíos que exceden la jurisdicción territorial de cada uno de los municipios.

También es cierto que, en no pocos casos, se puso de manifiesto cierto temor por parte de quienes gobiernan municipios de menores recursos y tamaño a que la Municipalidad de Córdoba pudiera ejercer el control hegemónico de un futuro ente intermunicipal, afectando en la práctica la autonomía de los gobiernos locales más débiles.

Por otra parte, si bien la ausencia de gestión metropolitana es un problema que afecta a todos los habitantes y gobiernos de la región, parece lógico que el gobierno municipal de Córdoba, por su predominancia, sea el mejor posicionado para liderar el proceso de construcción de una nueva institucionalidad regional. Repasemos por tanto, brevemente, lo realizado desde dicho ámbito en años recientes.

A mediados de la década de 1990 (durante la gestión de Rubén Martí en la Municipalidad de Córdoba) se efectuaron algunas reuniones de Intendentes con relación a esta cuestión, las mismas no arrojaron resultados significativos y tampoco se avanzó con posterioridad sobre este tema, más allá de la producción de un documento de trabajo (Municipalidad de Córdoba, 1996). Transcurridos poco menos de siete años desde aquel acontecimiento (en los que se incluye el período en que Germán Kammerat estuvo al frente del Ejecutivo Municipal) y sin que se hubiese registrado ningún avance, el 21 de abril de 2004 (Intendencia de Luis Juez) se rubricó un nuevo acuerdo por parte de los Intendentes de Córdoba, Villa Allende, Saldán, La Calera, Estación Juárez Celman y Malvinas Argentinas, y los jefes comunales de Mi Granja y Bower.

El documento suscripto, denominado “Declaración y Acta-Convenio” da origen al denominado “Ente Metropolitano de Córdoba”, cuyo propósito es *“propiciar el*

desarrollo integral del Área Metropolitana, en base a la cooperación de esfuerzo, optimización de los recursos y armonización en la planificación y gestión, fundada en el pleno respeto a los principios de autonomía, igualdad y solidaridad". En el documento se reconoce asimismo que las relaciones existentes entre los municipios conforman un *"complejo entramado económico y social interdependiente que es necesario gestionar de manera integral"*, razón por lo cual se considera necesaria la coordinación entre los gobiernos locales de la región a tales efectos.

Recientemente (27/04/2007), organizado por la Secretaría de Asuntos Institucionales de la Municipalidad de Córdoba y con el apoyo de la Fundación Ebert, se realizó un seminario para analizar la "cuestión metropolitana" en el que participaron Intendentes Municipales, Concejales y Funcionarios de varias localidades del Gran Córdoba. En el transcurso del mismo se llevó a cabo un taller de planificación, cuyo objetivo central fue ***identificar los principales obstáculos que deben ser superados a fin de poder implementar una política de alcance metropolitano, que sea sostenible en el tiempo, y que permita abordar con posibilidades de éxito las diferentes problemáticas que se registran en este territorio***. El taller se realizó con la moderación de docentes del Instituto de Investigación y Formación en Administración Pública (IIFAP) de la Universidad Nacional de Córdoba.

En la primera parte del taller, los participantes identificaron las principales causas que dificultan la implementación de políticas de alcance metropolitano. Seguidamente, las dificultades identificadas fueron agrupadas, posibilitando arribar a una caracterización más acabada del fenómeno analizado. Durante el desarrollo de esta actividad se procuró que todas las contribuciones realizadas por los participantes del taller contaran con las mismas chances de ser analizadas, ordenando los aportes por ellos efectuados así como el análisis y la discusión de los mismos.

El resultado del citado taller, puso de manifiesto la existencia del siguiente conjunto de dificultades que obstruyen la formulación e implementación de políticas de alcance metropolitano de largo plazo.

a) Existencia de un excesivo centralismo provincial y nacional.

Reflejado por:

- Fuerte dependencia económica de los municipios.
- Excesiva centralidad del gobierno provincial.
- Manejo arbitrario de los fondos de la coparticipación.
- Poca consolidación de las economías e ingresos propios de los municipios, para tener mayor autonomía y reducir dependencia de la coparticipación.

b) Elevado localismo en los Municipios y Comunas de la Región Metropolitana.

Reflejado por:

- Temor a ser cooptado por el municipio grande.
- Falta de visión regional sobre problemas que son regionales, particularmente problemas ambientales.
- Confluencia de jurisdicciones municipales nunca resuelta.
- Poco interés general por regionalizar la problemática metropolitana

c) Culturas y prácticas políticas que no favorecen la cooperación a escala metropolitana.

Reflejado por:

- Dificultades para instrumentar mecanismos de articulación y coordinación de acciones.
- Diferencias políticas entre conducciones municipales.
- Ausencia de políticas de estado a nivel local y zonal/regional.
- Poca fortaleza institucional de los concejos deliberantes.
- Falta de planificación.
- Cultura de sectorialidad dominante.
- Corrupción.
- Desacuerdo entre el gobierno provincial y algunos gobiernos municipales.
- Dificultad para construir consenso político.
- Imposibilidad de acordar acciones entre los distintos niveles de gobierno (nación, provincia y municipio).
- Falta de coordinación entre las acciones de gobierno de cada jurisdicción.
- Incomunicación institucional.

d) Débil conciencia ciudadana y poca oferta de participación desde las autoridades locales.

Reflejado por:

- Desconocimiento de la importancia de la problemática metropolitana.
- Democracia de baja intensidad sin participación real.
- Falta de participación ciudadana.

e) Escasa capacidad de gestión de los municipios.

Reflejado por:

- Incapacidad para diseñar y ejecutar una política pública.
- Debilidad de los gobiernos locales para establecer y proyectar políticas de estado.
- Inexistencia o discontinuidad de equipos técnicos en cada localidad.
- Pérdida de interés por no concreción de acciones.
- Excesiva prudencia en la innovación institucional.

8. Alternativas de Financiamiento para proyectos de escala metropolitana.

Independientemente de la formulación que se realice de los problemas metropolitanos, la solución de los mismos se materializará a través de la implementación de políticas, programas y proyectos de distintas características y de diferente alcance. Un desafío adicional estará entonces vinculado a la obtención de los recursos financieros que permitan llevar a cabo las acciones vinculadas a las soluciones a implementar.

Es con respecto a esta necesidad de recursos financieros, que es conveniente señalar que existen numerosas experiencias a nivel internacional (y en algunos casos a nivel nacional) que sería oportuno analizar como antecedentes relevantes de instrumentos de obtención y movilización de recursos orientados a financiar proyectos.

En este trabajo se hará mención a solo tres de estos instrumentos de financiamiento, a modo de ejemplo de las diversas formas alternativas mediante las cuales se pueden obtener y movilizar este tipo de recursos.

8.1. Utilización del Mecanismo de Desarrollo Limpio (MDL).

El MDL es uno de los instrumentos aprobados durante la Convención de las Naciones Unidas para el Cambio Climático que se llevó a cabo en Kyoto, Japón en el año 1997, y que tiene como objetivo central facilitar el cumplimiento de las metas de reducción de los gases que producen el efecto invernadero (GEI).

A raíz de este acuerdo, conocido como Protocolo de Kyoto, los países firmantes del mismo (países desarrollados) se encuentran obligados a alcanzar una reducción conjunta de un 5% o más de las emisiones de GEI con respecto a los niveles de 1990, para el período 2008-2012.

Para alcanzar este objetivo, uno de los mecanismos implementados está referido a la transacción de emisiones de gases entre países y/o empresas, de modo tal que empresas de los países comprometidos a reducir sus emisiones, puedan acreditar parte de sus cuotas de reducción, a partir de las reducciones a bajo costo que realizan empresas de países no desarrollados. Esto es posible a través de la

adquisición de créditos o bonos de emisión equivalentes (CEE), o de financiamiento de proyectos que reduzcan o capturen emisiones GEI.

De este modo, la transacción de emisiones de GEI entre países y/o empresas en el Mecanismo de Desarrollo Limpio crea nuevas oportunidades de inversión en proyectos de desarrollo sustentable en países en desarrollo que permitirían a los países industrializados cumplir con estos compromisos.

Estas reducciones, debidamente validadas y certificadas, pueden ser adjudicadas por inversionistas de países industrializados como reducciones de sus propias emisiones de GEI y financiar a través de ello las inversiones necesarias para realizar dichas mejoras en los países en vías de desarrollo.

En América Latina -y en Argentina en particular- existen experiencias de proyectos vinculados a las áreas de transporte y tratamiento de residuos sólidos que han certificado, o se encuentran en proceso de certificar, reducciones en la emisión GEI o capturas de estos gases contaminantes de la atmósfera.

De acuerdo a lo informado por la Oficina Argentina del Mecanismo para un Desarrollo Limpio (OAMD), dependiente de la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable, en nuestro país ya se han presentado 75 proyectos destinados a generar reducciones de emisiones de gases contaminantes, los que en conjunto (de ser finalmente aprobados), pueden llegar a involucrar unos 30 millones de toneladas anuales de carbono, por un monto equivalente a unos U\$S 250 millones al año de ingresos por transferencia de derechos de emisión.

Entre los proyectos presentados, se encuentran los de extracción y recuperación de los gases que emiten los rellenos sanitarios de Villa Dominico (Avellaneda, Buenos Aires), Olavarria, (Buenos Aires), Norte III (Buenos Aires) y Puerto Gallego (Rosario). En estos tres casos, el objetivo es capturar y procesar el biogas extraído de los rellenos sanitarios, quemando el metano contenido en los mismos y reduciendo de este modo la emisión de este gas contaminante.

Una experiencia similar en la aplicación del MDL para el financiamiento de proyectos de desarrollo, es la llevada a cabo en Santiago de Chile, con el nuevo sistema de transporte denominado TranSantiago, el tren eléctrico que unirá Lima y Callao, y el sistema público de transporte basado en colectivos de alta capacidad con rutas exclusivas, estos dos últimos en Perú. En estos casos, se plantea reorganizar y modernizar los sistemas de transporte en grandes ciudades como Santiago (Chile), Callao y Lima (Perú), y mediante la modificación de los recorridos y la incorporación de nuevas tecnologías reducir la emisión de CO₂, obteniendo de este modo bonos de carbono por un monto equivalente a dicha reducción, lo que permitiría financiar parte del desarrollo de estos proyectos de transporte.

8.2 Leasing de suelo urbano.

Al igual que otros instrumentos de financiamiento a escala local, el leasing de tierras públicas en el ámbito urbano no ha sido utilizado en nuestro país, no obstante lo cual, diversas experiencias internacionales señalan la utilidad y potencialidad de este mecanismo como instrumento de política urbana.

Bajo este esquema, el gobierno, propietario de la tierra, retiene el título de propiedad de la misma y simultáneamente arrienda su uso, desarrollo, transferencia, herencia y beneficios obtenidos por los agentes privados que la utilizan.

Si consideramos a la propiedad pública y privada del suelo como los dos extremos del amplio espectro posibles combinaciones que puede adquirir la titularidad de la tierra, el leasing de suelo puede definirse en términos relativos a dichas situaciones extremas. Las características que adquiera el mecanismo de leasing serán en parte el resultado de las instituciones y de las organizaciones existentes en dicha sociedad.

La experiencia internacional en la utilización del leasing de suelo como instrumento de política urbana, pone de manifiesto la existencia de una amplia variedad de aplicaciones de este mecanismo, en cuanto al período de vigencia del arrendamiento (con períodos que van desde los 20 años (Finlandia) a los 99 años (en Camberra, Australia), con respecto a la titularidad de las mejoras incorporadas al suelo arrendado, con referencia a los mecanismos de pago por parte del arrendatario, con relación a los objetivos buscados con la aplicación de este instrumento y a la transferibilidad de los derechos adquiridos sobre el suelo, entre otros factores.

Uno de los casos más destacados a nivel internacional, es el referido a la Ciudad de Hong Kong, en donde desde el año 1884, el gobierno (primero en nombre de la Corona Británica y con posteridad el gobierno local) es propietario de la totalidad del suelo urbano. Aquí, mediante el sistema de leasing de suelo, el gobierno recauda de parte de los arrendatarios un flujo de fondos que permitió capturar cerca del 39% del incremento del valor de la tierra ocurrido entre 1970 y 1991. Quizás más importante, es el hecho de que el valor capturado permitió financiar el 55% de la inversión anual en infraestructura realizada entre 1970 y 1991.

Otra experiencia de arrendamiento de suelo urbano significativa, es la llevada a cabo por el Departamento de Defensa (DOD) de los EE. UU. Como consecuencia del cambio registrado en las características de los conflictos armados, las necesidades de suelo para la localización de instalaciones militares se ha reducido considerablemente. Por ello, el DOD estableció la necesidad de reducir en un 20% el número de instalaciones militares en suelo norteamericano, lo que planteó un escenario complejo

para muchas ciudades cuya actividad económica dependía de la presencia y dinamismo de dichas bases.

Para avanzar con el proyecto de reducción de las bases militares, y al mismo tiempo minimizar el impacto económico en los centros urbanos dependientes de ellas, se puso en marcha el “programa de leasing militar”, por el cual, el DOD transfirió el control de la propiedad de la tierra en la que se encontraban establecidas las bases militares, a *autoridades de redesarrollo urbano local*⁶, a través de un acuerdo de arrendamiento de largo plazo, las que a su vez subarrendarían las parcelas de suelo en períodos de vigencia variable (en función del tipo de emprendimiento a llevar a cabo).

El arrendamiento de las tierras en las que se encontraban localizadas las bases, permitió (i) abordar las dificultades asociadas a la transferencia del control del suelo, (ii) atraer inversiones que permitieron crear puestos de trabajo que compensaron aquellos perdidos como consecuencia del cierre de las instalaciones militares, y (iii) administrar el desarrollo de los nuevos predios en función de las necesidades de la comunidad.

Mediante este procedimiento, el mecanismo de arrendamiento se transformó en la forma dominante de disposición de tierras para la Fuerza Aérea.

8.3 Derechos de explotación inmobiliaria y comercial

Este mecanismo consiste en autorizar a los operadores de los sistemas de transporte público la explotación inmobiliaria y comercial de los entornos de las estaciones de transferencia de pasajeros y de los principales nodos de acceso al sistema. Esto permite reducir (o eliminar) los subsidios otorgados por el gobierno tendientes a compensar el déficit que normalmente presentan dichos sistemas.

La experiencia más exitosa en la aplicación de este mecanismo se ha llevado a cabo en la ciudad de Tokio, Japón. Aquí, el consorcio de operadores del sistema de trenes metropolitanos, financia la prestación del sistema de transporte por vía férrea mediante la articulación de cuatro componentes:

- El sistema de transporte: Compuesto por las operaciones de los trenes metropolitanos y los servicios de transporte por colectivos, que operan como alimentadores de las estaciones de trenes.
- Los negocios inmobiliarios: Vinculados a la construcción, venta y alquiler de viviendas, oficinas y espacios comerciales.

⁶ Las Autoridades de Redesarrollo Local, son instituciones públicas de derecho privado, creadas por los gobiernos locales, cuya principal función es la de preparar e implementar planes de cierre de las instalaciones militares.

- Actividades de comercio minorista: Construcción y operación de supermercados, kioscos, servicios de gastronomía, etc.
- Actividades de entretenimiento y recreación: Vinculadas a la construcción y operación de cines, parques de diversión, gimnasios, agencias de turismo, etc.

Mediante el desarrollo de este conjunto de actividades, los operadores de los trenes metropolitanos en Tokio logran más que compensar el déficit que la propia operación del sistema ferroviario implica (debido a los elevados costos fijos que tiene el mismo), dado que las actividades de transporte por colectivos alimentadores, inmobiliarias, comerciales y de recreación generan beneficios que cubren los déficits del transporte por vía férrea, funcionando sin subsidios otorgados por el gobierno.

Este esquema es posible a partir de una clara articulación entre los inversores privados y la gestión municipal.

Los tres mecanismos a los que se hace referencia en este apartado, tienen en común que movilizan recursos que están en posesión de distintos actores (locales o internacionales), y orientan los mismos a financiar diferentes proyectos de desarrollo local o metropolitano.

Como se señala en otra parte de este documento, las problemáticas identificadas a escala metropolitana en Córdoba demandan programas y proyectos que requerirán la obtención de recursos, constituyendo las experiencias que se acaban de señalar, antecedentes que se consideran relevantes para este fin.

9. Gestión intermunicipal y cuestiones institucionales a considerar.

Como se señala en otra parte de este trabajo, no es posible pensar en una solución estructural de los problemas de alcance metropolitano sin una participación activa tanto de los diferentes gobiernos locales que integran el área metropolitana de Córdoba, como del gobierno provincial. Cualquier intento de avanzar en la implementación de acciones tendientes a dar cuenta de las problemáticas identificadas que no plantee la participación conjunta y articulada de estos dos niveles de gobierno, o de algunos de los gobiernos locales que forman parte del área metropolitana, difícilmente pueda resolver estructuralmente y de manera sostenida las problemáticas identificadas.

Esta necesidad lleva a puntualizar la existencia de un desafío central. Para formular e implementar a escala metropolitana las políticas de estado que permitirían abordar con (elevadas) chances de éxito las problemáticas existentes en la misma, no solo es necesario articular las acciones de los gobiernos locales y el gobierno provincial, sino también generar un consenso entre estos niveles de gobierno y los

diferentes actores sociales que permita implementar políticas sostenidas en el tiempo, que trasciendan el período de vigencia de una administración gubernamental, cualquiera sea esta.

De este modo, la incorporación de todos los actores gubernamentales a la instancia de debate, articulación y coordinación de acciones a escala metropolitana es un requisito previo (condición *sine qua non*) a la búsqueda de acuerdos de largo plazo. Ambos factores, articulación y consenso, se transforman entonces en dos desafíos centrales que son necesarios resolver si en verdad se aspira a tratar estructuralmente los problemas metropolitanos.

Por otra parte, es necesario tener en cuenta la existencia de restricciones de carácter institucional que existen en nuestro medio, y que inciden de manera directa en el desarrollo y éxito de las políticas y acciones a implementar.

Estas restricciones de carácter institucional, están referidas al profundo divorcio que existe en la sociedad argentina entre las denominadas “instituciones formales” (que hacen referencia a las reglas, leyes, ordenanzas y constituciones que *regulan formalmente* las relaciones entre los individuos y los actores sociales) y las “instituciones informales” (que se refieren a las normas de comportamiento, convenciones sociales aceptadas y códigos de conducta autoimpuestos entre otros, que indican como *realmente* se comportan los individuos y actores sociales). En conjunto, estos dos tipos de instituciones definen la estructura de incentivos con las que cuentan los actores sociales, incluidos los gobiernos de cualquier nivel.

Este marco institucional, da lugar al desarrollo y la creación de organizaciones (políticas, económicas, sociales y educativas entre otras) que reflejan las oportunidades ofrecidas por la matriz institucional. Dicho en otros términos, *si el marco institucional premia la piratería, surgirán entonces organizaciones piratas; y si el marco institucional premia las actividades productivas, surgirán organizaciones que se dediquen a actividades productivas.*

Comprender la magnitud, el significado y particularmente las restricciones que implica para el resultado (esperado) de las políticas públicas en el ámbito metropolitano la existencia de un marco institucional caracterizado por este divorcio entre instituciones formales e informales, es central, en la medida en la que si dichas políticas no son formuladas a *partir de estas restricciones*, sus chances de éxito serán muy bajas y eventualmente sus resultados muy marginales.

Es importante no perder de vista este escenario, porque en última instancia, cualquier iniciativa que pretende avanzar en implementar políticas de alcance metropolitano enfrentará la necesidad de superar esta disociación que se acaba se señalar.

Otro factor que es necesario considerar, está referido a que sistemas complejos como el Área Metropolitana de Córdoba no se encuentran en condiciones de formular estrategias puras, en la que uno o pocos actores (en nuestro caso los Intendentes y/o el gobernador) fijan con el desconocimiento y la falta de participación de los otros actores, la agenda de cuestiones a resolver y eventualmente las políticas y acciones a implementar, sino que tanto la agenda como las políticas son necesaria e inevitablemente el resultado de un proceso de negociación complejo. En ausencia de este proceso de negociación, no hay acciones posibles, o al menos, no hay acciones que cuenten con probabilidades ciertas de ser implementadas y sostenidas en el largo plazo para abordar y resolver los problemas complejos que se registran en el espacio metropolitano.

BIBLIOGRAFÍA

- Baxter, Ch. (2003). ***“Learning from Luoisiana: Leasing Military Bases”***, en *Leasing Public Land. Policy Debates and Intrenational Experiences*. Editores. Lincoln Instituto of Land Policy. Cambridge. EE.UU.
- Bourassa, S. y Hong, H. (2003). ***“Leasing Public Land. Policy Debates and Intrenational Experiences”***. Editores. Lincoln Instituto of Land Policy. Cambridge. EE.UU.
- Bourne, L.S. (1996): ***“Redrawing the Map: A Realist Proposal for Reorganizing the Structure of Governance in the Toronto Region”***. En Bell, J. & Webber, S.(Eds.) *“Urban Regions in a Global Context. University of Toronto, Center for Urban and Community Studies*.
- Browder, J.; Bohaland, J.R. & Scarpadi J.L. (1995): ***“Patterns of Development on the Metropolitan Fringe. Urban Fringe Expansion in Bangkok, Jakarta and Santiago”***. Journal of the American Planning Association, Vol 61, N° 3
- Hong, H. 2003. ***“Policy Dilemma of Capturing Land Value under the Hong Kong Public Leasehold System”***, en *Leasing Public Land. Policy Debates and Intrenational Experiences*. Editores. Lincoln Instituto of Land Policy. Cambridge. EE.UU.
- Ingram, G. K. (1998): ***“Patterns of Metropolitan Development: What Have We Learned?”***. Urban Studies, Vol. 35 N° 37.
- Lefevre, C. (1998): ***“Metropolitan Government and Governance in Wenstern Countries: a Critical Review”***. International Journal of Urban and Regional Research, N° 22, 1998
- Lucca, C. (2002): ***“Mecanismos no Tradicionales de Financiamiento de Obras de Infraestructura y Equipamiento en Municipios”***. XIV Seminario Regional de Política Fiscal. CEPAL. Santiago de Chile. 2002.

- Lucca, C. (2004): ***“El Leasing de Tierras como Instrumento de Financiamiento de Políticas y Proyectos a Escala Local y Regional”***. Ponencia presentada en el VI Seminario Nacional de Redmuni. Villa María. Córdoba.
- Municipalidad de Córdoba (1996): ***“Sistema de Gestión para la Región Central de la Provincia de Córdoba”***. Documento N° 1. Diciembre de 1996 (Mimeo)
- Municipalidad de Córdoba (2004): ***“Declaración y Acta Convenio del Ente Metropolitano de Córdoba”***. Documento Oficial del 21 de abril de 2004 (Mimeo)
- Pirez, P (2001) ***“Cuestión metropolitana y gobernabilidad urbana en la Argentina”***. Artículo publicado en: Vázquez Barquero, Antonio y Oscar Madoery (comp.), “Transformaciones globales, Instituciones y políticas de desarrollo local”, Edit. Homo Sapiens.
- Pirez, P. (2004): ***“Instituciones políticas y gestión urbana en el Área Metropolitana de Buenos Aires”***. Cuadernos PROLAM/USP, Año 3, Vol. 02, 2004. Sao Paulo.
- Tecco, C. (1999): ***“Periurbanización y metropolización, desafíos y cuestiones críticas en el Área Metropolitana Córdoba”***. Administración Pública y Sociedad Nr. 12, IIFAP, UNC, Córdoba.
- Tecco, C. y Bressan, J.C. (Eds.), 2005: ***“Región Metropolitana Córdoba (RMC): un estudio del sistema urbano y de su articulación a la red de ciudades del Cono Sur”***. Ediciones del IIFAP, Universidad Nacional de Córdoba, Córdoba.
- Tecco, C. y Bressan, J.C. (2001): ***“Las iniciativas institucionales de cooperación intermunicipal en la Provincia de Córdoba durante el período 1988-1998”***. En “Cooperación Intermunicipal en Argentina”. Dirección de Estudios e Investigaciones del Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) (Comp). EUDEBA, Buenos Aires.