

La Gran Buenos Aires

Rompecabezas metropolitano

La Gran Buenos Aires

Rompecabezas metropolitano

Antonio Cicioni (comp.)





© Konrad-Adenauer-Stiftung
Suipacha 1175, Piso 3º
C1008AAW
Ciudad de Buenos Aires
República Argentina
Tel: (54-11) 4326-2552
www.kas.org.ar
info@kas.org.ar

Diseño: Ana Uranga B.
Corrección: Jimena Timor

ISBN:

Impreso en Argentina

Hecho el depósito que establece la Ley 11.723
Prohibida su reproducción total o parcial, incluyendo fotocopia,
sin la autorización expresa de los editores

*“La ciudad es redundante: se repite
para que algo llegue a fijarse en la mente...
la memoria es redundante:
repite los signos para que la ciudad empiece a existir.”*

Italo Calvino, Las ciudades invisibles.

Índice

Prólogo	9
Presentación	
<i>Antonio Cicioni</i>	11

PRIMERA PARTE

I. Buenos Aires, ciudad de dicotomías: un recorrido por su historia <i>Jordana Timerman y Magdalena Dormal</i>	17
II. Instituciones metropolitanas y calidad de las políticas públicas: el caso de los residuos sólidos urbanos <i>Lucía Canel</i>	39
III. Instituciones metropolitanas y calidad de las políticas públicas: el caso de la gestión de la seguridad <i>Victoria Darriadou y José Glinski</i>	59
IV. Instituciones metropolitanas y calidad de las políticas públicas: el caso del transporte <i>Geraldine Oniszcuk</i>	81

SEGUNDA PARTE

V. En busca de signos vitales de institucionalidad metropolitana en Buenos Aires <i>Artemio Pedro Abba</i>	113
VI. La dimensión política en el proceso de construcción de lo metropolitano <i>Gustavo Badía</i>	133

VII. Gobierno de las áreas metropolitanas: la búsqueda de una arquitectura institucional adecuada <i>Federico Bervejillo y Alfredo M. Garay</i>	155
VIII. La Argentina y Buenos Aires: evolución o revolución <i>Antonio Cicioni</i>	189
IX. Construyendo gobernabilidad para la metrópoli Buenos Aires desde la institucionalidad y la gestión <i>Pedro Del Piero</i>	207
X. Para pensar el gobierno metropolitano de Buenos Aires <i>Pedro Pérez</i>	241
Los autores	

Prólogo

Durante los últimos años, la complejidad creciente de la gobernabilidad metropolitana ha hecho patente la necesidad de generar políticas públicas que solucionen los problemas que aquejan a los habitantes de la urbe Buenos Aires.

De larga data, la problemática de la Ciudad y el Conurbano exige hoy soluciones que no sean meros ejercicios retóricos de los gobernantes de turno.

Sin embargo, la creciente cantidad y superposición de los problemas que es imperioso resolver para proporcionar una mejor calidad de vida a sus habitantes, por un lado, y la ausencia en cuanto a la implementación de políticas públicas que les den respuesta, por otro, hacen crecer la idea de que una ciudadanía metropolitana integrada está lejos aún de concretarse.

Así, la fragmentación constituye el sello distintivo que domina la escena. El esquema de pensamiento dominante desde las instituciones de gobierno, como así también desde algunos ámbitos académicos, según el cual los distintos problemas pueden acotarse a un determinado espacio físico, redundando en la entronización de grandes soluciones o bien en el entorpecimiento de acciones no ostentosas pero no por ello menos eficaces, como en el caso de la seguridad.

Con su característico rigor científico, CIPPEC nos entrega a lo largo de estas páginas un pormenorizado análisis de tres casos emblemáticos que confrontan la ciudad real con la ciudad territorial: los residuos sólidos urbanos, la seguridad y el transporte. Junto con ellos,

distintos autores proveen un sustancioso andamiaje teórico que incluye tanto elementos diagnósticos como propuestas de solución a la gestión de los problemas metropolitanos más acuciantes.

Para la Fundación Konrad Adenauer es un orgullo presentar esta obra de sustancioso desarrollo y cuyo eje temático es una de las principales líneas de trabajo a nivel mundial. Contamos con una larga tradición de apoyo a la subsidiariedad dado que consideramos que el verdadero trabajo político, en el que se educa, se forma y se conforma una sociedad democrática auténtica, comienza en los distritos chicos, vale decir, de la “política chica” a la “política grande”.

Bernd Löhmann

Presentación

¿De qué hablamos los argentinos cuando hablamos de Buenos Aires?

La ciudad capital ha tenido y tiene, como en casi todas las naciones de Latinoamérica, un papel preponderante en el recorrido histórico del país. De hecho, las fronteras del Virreinato primero, y las de la Argentina más tarde, tendieron a reflejar el espacio de influencia del puerto dos veces fundado en el siglo XVI. Una vez nacida la nueva nación, sin embargo, Buenos Aires entró rápidamente en conflicto con las pocas otras urbes que entonces compartían el despoblado e inmenso territorio. Las tensiones entre ellas marcaron por largo tiempo la dinámica política argentina, lo que dio lugar a hechos que aún hoy condicionan significativamente tanto la gobernabilidad de la ciudad como la de la nación.

Luego de décadas de luchas internas, las fuerzas autonómicas porteñas fueron definitivamente derrotadas en 1880. Esto llevó a la federalización de un territorio que, en ese entonces, parecía más que suficiente para dar lugar al previsible crecimiento de la ciudad. Pero Buenos Aires sorprendió a propios y extraños con su acelerado desarrollo y en pocas décadas se transformó en nada menos que la octava metrópoli más poblada del planeta. Las fronteras del espacio gobernado por la federación se vieron así prontamente desbordadas, hasta dar lugar al enorme conurbano que hoy cobija a diez millones de personas, la mitad de las cuales vive en la pobreza o en la indigencia.

Buenos Aires da su nombre a la ciudad capital de la Argentina, pero también a su provincia más grande, aquella que rodea el territo-

rio seccionado hace 130 años. El nexo entre ambas es la metrópoli que, justamente, es sujeto principal de este libro. A esta ciudad –la ciudad real, que no es una construcción política sino una congregación humana– la denominamos “La Gran Buenos Aires”, en un intento quizás insuficiente de distinguirla de las unidades jurídico-políticas que le deben su nombre.

Los argentinos hemos incorporado y naturalizado los múltiples significados y la fragmentación de Buenos Aires, a tal punto que nos resulta normal la inexistencia de una jurisdicción que contenga la totalidad de la metrópoli. Intentar comprender las consecuencias de esta realidad es, sin embargo, el hilo común que trasvasa a los capítulos de este libro. En este sentido, los autores comparten un elemento de diagnóstico: la división política de la ciudad tiene consecuencias relevantes para su gobierno y, por lo tanto, para la calidad de vida de sus habitantes. La preocupación compartida no implica, desde ya, propuestas homogéneas de soluciones. Los lectores podrán comparar ideas y sacar sus propias conclusiones. No es objetivo de estos textos proponer alternativas indiscutibles, sino invitar a la reflexión sobre una realidad tan relevante para la dinámica política del país como ausente del debate público.

Los aportes que conforman este libro reúnen a varios de los principales propulsores de la reflexión sobre lo metropolitano con jóvenes investigadores que han elegido explorar una huella todavía fresca. Los escritos de estos últimos conforman la primera parte, que comienza con una introducción histórica –orientada especialmente a eventuales lectores de otras latitudes– para luego seguir con tres estudios de caso que pretenden ilustrar las complejidades de la gobernabilidad metropolitana. La segunda parte agrupa artículos de diversa índole –algunos más analíticos y otros más argumentativos–, pero que tienen como punto en común ser resultantes de años dedicados a reflexionar sobre los problemas públicos de los habitantes de la Gran Buenos Aires.

La elaboración de este libro fue posible, como en todo proyecto colectivo, gracias a la intervención de varias personas e instituciones. Entre ellos cabe destacar en primer lugar a los autores, que generosamente compartieron sus conocimientos, su tiempo y su entusiasmo. La Fundación Konrad Adenauer y en especial su representante en la Argentina hasta 2009, Christoph Korneli, permitieron con su apoyo

concretar lo que hace tres años era sólo optimismo de la voluntad. Fundamental ha sido la desprendida guía y colaboración de Pedro Del Piero y de Gustavo Badía. Probablemente nadie ha hecho tanto como Pedro para impulsar el debate de la dimensión regional de las problemáticas de Buenos Aires. Su pionero esfuerzo se traduce en lo que muy pronto será ya una década de actividades de la Fundación Metropolitana, entre las cuales hay que contar ahora este proyecto. En cuanto a Gustavo, su profundo conocimiento de las temáticas del Conurbano ha dejado claras huellas a lo largo de este libro. Gracias a él, además, hemos podido contar con el apoyo del Instituto del Conurbano de la Universidad Nacional de General Sarmiento, el principal centro de investigaciones sobre el Gran Buenos Aires y un ejemplo rotundo de cómo la acción estatal puede generar conocimientos útiles para las ciencias sociales y las políticas públicas.

Este libro es, en realidad, la segunda parte de un proyecto bi-anual denominado Neapolis, emprendido por las instituciones mencionadas junto a CIPPEC. La primera etapa consistió en un ciclo de seminarios efectuados durante 2008, en los cuales destacados panelistas involucrados en las políticas públicas metropolitanas compartieron sus saberes y experiencias. La eficiencia y la pasión de Gonzalo Diéguez y Jordana Timerman fueron esenciales para poder cumplir con los objetivos de esa primera etapa. A la vez, Geraldine Oniszcuk tuvo un rol importante en el desarrollo de actividades del segundo año. En ellos encontré no sólo a destacados colegas, sino también a nuevos amigos.

Diego Valenzuela, del Consejo de Administración de CIPPEC, fue un temprano entusiasta y promotor de este proyecto y de la necesidad de reformar las instituciones de gobierno metropolitanas. A Guadalupe Barrera, de la Fundación Konrad Adenauer, y a Carolina Nahón, de CIPPEC, les agradezco sus siempre gentiles y constructivos aportes. Rodolfo Macera, de la Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo de la Universidad de Buenos Aires, fue una inspiradora fuente de consulta sobre los desafíos de las zonas más degradadas del conurbano bonaerense. A Artemio Abba, de la misma institución así como de la Fundación Metropolitana, le debo una mejor comprensión de la emergente institucionalidad metropolitana. Isabel Peña brindó generosamente su talento a la difícil misión de intentar resumir en una imagen la complejidad de la cuestión tratada. Por último, quiero

agradecer especialmente a Juana, mi compañera de ruta, que me dio fuerzas en las largas noches montevideanas que dieron cierre a este proyecto. Fue de hecho desde las orillas uruguayas que me tocó vivir la fase final de la elaboración de este libro. Esto tuvo su ventaja, ya que –quizás previsiblemente– vista desde el otro lado del charco, Buenos Aires parece adquirir rasgos más nítidos. Así como la energía creativa de la metrópoli se torna formidable al tomar un poco de distancia, lo mismo sucede con sus problemas que, observados desde la apacible hermana menor del Río de la Plata, parecen rozar la dimensión de lo invivable. Pero como suele suceder con las hipérbolas, tales percepciones tienen seguramente su parte de verdad. Buenos Aires enamora con su vibración y su potencial tanto como genera rechazo por su incapacidad de resolver su profunda fractura social, que da lugar a crecientes niveles de violencia y a los peores nichos de miseria de la Argentina. Encontrar soluciones a sus múltiples problemas requerirá de tiempo, coraje y creatividad. Si este libro resulta un aporte en tal sentido e invita a más personas a reflexionar sobre el *rompecabezas* metropolitano, su razón de ser estará cumplida.

Antonio Cicioni
Montevideo

20 de diciembre de 2009

**PRIMERA
PARTE**

Buenos Aires, ciudad de dicotomías: un recorrido por su historia

Jordana Timerman y Magdalena Dormal

*“Hemos hecho una gran ciudad porque
no supimos hacer una gran nación.”*
Ezequiel Martínez Estrada

Al releer la historia de Buenos Aires, con los toques de irracionalidad que la acompañan desde siempre, es inevitable recordar la fundación mítica borgeana. La ciudad siempre tuvo contradicciones, casi como si su naturaleza no se encontrara en un tenue y gradual gris, sino en la tensión permanente entre un blanco y un negro contrapuestos que dan pie a la dificultad de separar los permanentes mitos de las realidades históricas que les dan contexto.

Buenos Aires fue fundada en un lugar estratégico, pero quedó olvidada durante un siglo por la metrópoli colonial. Ya como capital virreinal, tuvo que escapar a las leyes españolas para perdurar. Más tarde, con la independencia, la puja con el interior opacó toda dinámica alternativa y dominó el escenario durante casi un siglo. Finalmente, la ciudad –ya seccionada de la provincia homónima– tuvo que aprender a convivir con su condición definitivamente capitalina y, también, con su inesperado desborde, el Conurbano.

Aunque fundada como “puerta para la tierra”,¹ Buenos Aires le da la espalda al río. Sin embargo, el puerto –su clausura, su apertura, la pelea por sus ingresos– dejó una marca en su historia que perdura, en formas algo más sutiles, hasta el presente. Esta tensión indeleble sentó las bases de la dimensión a analizar, la del núcleo urbano origi-

1 A Juan de Garay se le dio la tarea de abrir una puerta directa al Atlántico y a España. Buenos Aires fue fundada –una vez más– “para que las tierras, cerradas y remotas y apartadas de trato y conversación, vengán a ser lo que éstas serán” (Orquera, 2000:33).

nal y sus siempre crecientes suburbios, que comenzó a manifestarse con mayor intensidad en las primeras décadas del siglo XX. Para entender la ciudad real, la metrópoli, es útil volver la mirada hacia atrás y detenerse en los procesos que fueron signando su identidad y su vertiginoso ascenso de pequeña aldea a urbe global.

Marcada por dos ejes centrales, la historia de la ciudad se desarrolló desde sus comienzos en un marco de puja entre la capital y el interior, lucha que terminó por imponer la capitalización y federalización de la ciudad más poblada y que concentró, desde un principio, las actividades económicas y administrativas más importantes del país. A la vez, esta problemática sentó las bases para el segundo conflicto a analizar, el de la ciudad autónoma y sus suburbios, el Conurbano, que comenzó a manifestarse con mayor intensidad en las primeras décadas del siglo XX.

Fundaciones

La marginalidad de Buenos Aires dentro del temprano Imperio español se debió al papel limitado de su puerto, alejado de las fuentes de riqueza de la época, lo que lo mantuvo chico, escaso de recursos y sin mayor presencia colonial (Romero, 2000:67). El dato ineludible de los primeros años de vida de la ciudad fue su pobreza absoluta. Luis Alberto Romero señala que "... la lucha por la libertad mercantil –que era la lucha por la supervivencia– constituyó por más de dos siglos el aspecto más importante de su vida económica" (Romero, 2000:61). En cuanto a los aspectos sociales, Félix Luna señala el carácter plebeyo que tuvo la ciudad. No fue una ciudad de nobles, sino una urbe constituida por personas obligadas a trabajar duramente (1985:14-15). La escasez fue el dato ordenador de la vida política, social y económica de la naciente ciudad periférica.

John Lynch enfatiza que durante su primer siglo de vida, Buenos Aires fue tan pobre que la acción del Estado fue casi nula y, consecuentemente, hubo poca competencia por el poder (2000:45). A la vez, y al igual que Luna, agrega a este dato la composición étnica –la falta de población indígena y la mayoritaria presencia mestiza– para explicar las diferencias entre este puerto austral y Lima o México, áreas centrales del Imperio, caracterizadas por la heterogeneidad. La

ausencia de población indígena, es decir de mano de obra esclava, según destaca José Luis Moreno (2000:80-84), también la debilitó como fuente de recursos. La sociedad porteña –pobre, plebeya y con aspiraciones mercantiles– se distinguió así de otras colonias por una “cierta liberalidad para los estratos más bajos de la población”.

Por otro lado, no sorprenderá la dependencia de la ciudad con respecto al ganado. Éste fue el alimento fundamental de una población “poco afecta a las tareas agrícolas” (Moreno, 2000:68), que hacia mediados del siglo XVIII ya consumía ochenta mil cabezas anuales. A las reses domésticas se sumó la rápida expansión de la vacada cimarrona, que durante años proveyó el único recurso exportable, el cuero. A mediados de siglo, sin embargo, se consolidó la apropiación privada de los animales, con lo que hubo que comenzar a defender las estancias de los malones, a la vez que la industria del cuero se trasladaba a la Banda Oriental, donde sobrevivía en gran número el ganado cimarrón.

Como era previsible, el nacimiento del Virreinato del Río de la Plata, en 1776, produjo cambios sustanciales. Surgió la primera burocracia de la ciudad y, con ella, el consumo de artículos de lujo, que estimuló la producción local e impulsó las relaciones comerciales tanto con el interior del país como con el viejo continente. A la vez, esta evolución económica profundizó la estratificación social. Creció el flujo de inmigrantes –vascos, catalanes, andaluces, franceses e italianos–, que rápidamente lograron integrarse y muchas veces con gran éxito. Luna marca el contraste entre los recién llegados a Buenos Aires y las familias patricias de Tucumán, Santa Fe, Corrientes y Asunción, que descendían de los conquistadores y mantenían gran orgullo por tal condición. En cambio, los porteños no tenían linajes ilustres: “... bolicheros y contrabandistas aparecían en el primer ramaje de cualquier árbol genealógico y, ahora, la sangre nueva de la península reforzaba el tono plebeyo, orgulloso de la honradez y laboriosidad de que hacían gala los porteños más representativos” (Luna, 1985:53-54).

En esta misma época, las manifestaciones culturales, casi inexistentes hasta entonces, comenzaron a expandirse, empapadas por la Ilustración europea. La primera imprenta, usada, llegó en 1780 desde Córdoba. El primer diario apareció en 1801, pero fue rápidamente clausurado por orden virreinal. Se dio origen también a la larga e in-

fructuosa gestión para crear una universidad, que contaba con la fuerte oposición de las ciudades que ya la tenían, es decir, Lima, Córdoba, Chuquisaca y las españolas. También el teatro empezó a tener importancia, mientras que los literatos encontraban sus primeras audiencias (Weinberg, 2000:91-105).

Las reformas borbónicas, que buscaron consolidar el poder de la metrópoli peninsular y la recaudación fiscal, crearon tensión tanto en Buenos Aires como en el resto del continente. El Virreinato había mejorado la gobernanza de la ciudad, junto con el comercio y estilo de vida, pero también había traído “mayores cargas de gobierno, una mayor explotación y una política más irritante: si los porteños habían vivido en la inercia bajo el antiguo gobierno colonial, con el nuevo pasaron a estar alertas” (Lynch, 2000:59). Así, para comienzos del siglo XIX surgieron las semillas de un partido pro-español y, en la vereda de enfrente, uno revolucionario. En el segundo bando se ubicaron los funcionarios y militares criollos, así como los comerciantes que trabajaban por fuera del monopolio.

Revolución

Las crónicas de la época dan cuenta del entusiasmo con el cual la ciudad vivió las declaraciones de independencia en América. El proceso capturó el imaginario porteño y se reflejó en apasionadas discusiones en los medios, los salones y los teatros. En esta línea, Tulio Halperín Donghi sostiene que los años que siguieron a las frustradas invasiones inglesas de 1806 y 1807 fueron aquellos en los cuales “Buenos Aires nació para la política” (2000:174).

Una de las muchas derivaciones de las invasiones fue la militarización de la ciudad, donde un ejército urbano –netamente criollo– dejaba traslucir la crisis del Imperio. Fue a través del enfrentamiento con los ingleses y del choque, en 1809, del nuevo ejército con el Cabildo apoyado por los peninsulares, que los protagonistas descubrieron el poder latente de la capital virreinal. El ejército tuvo, de hecho, un rol preponderante en los eventos de mayo de 1810, cuando el Cabildo Abierto decide reemplazar al Virrey por la Primera Junta, de forma que impulsó un proceso aún más revolucionario que los sucesos previamente en México, Bogotá y Santiago.

No fue meramente político el cambio, ni tampoco exclusivamente económico, en el marco de la apertura definitiva del comercio con el Reino Unido. Como señala Halperín Donghi, el creciente número de inmigrantes ingleses también aportó cierto refinamiento a la ciudad: “Gracias a ellos, la elite –y no sólo la elite– aprenderá a vestir a la moda, reemplazará el sebo por la manteca y tendrá vidrios para sus ventanas, en lugar de papeles engrasados” (2000:149). Estos cambios acompañaron una alteración aún más profunda en las estructuras de los sectores sociales más poderosos: la expansión comercial conllevó al debilitamiento de la elite tradicional, que fue dejando lugar, paulatinamente, a los hacendados ganaderos.

Consecuencia inevitable de este proceso fue la creciente tensión entre el puerto y el resto del país, dado que el incremento de las importaciones no reemplazó la siempre limitada producción local, sino la del interior. Esta contradicción, uno de los ejes de la relación del puerto con el resto del país, también se reflejó en las reacciones a la guerra de liberación: mientras que para Buenos Aires se trató de una aventura que prometía riquezas y progreso, para el resto de las provincias tuvo efectos económicos destructivos. En palabras de Luna (1985:86), “una grave fractura debía estar produciéndose en la incipiente nacionalidad, cuando la empresa común generaba efectos tan diferentes”.

Hacia 1821, Buenos Aires contaba con 40 mil habitantes y era ya la capital de la provincia más próspera, más progresista y más europeizada. Salían de su puerto cueros, sebo, astas y carne salada, que enriquecían a una naciente y poderosa elite rural. A la vez entraban productos manufacturados, principalmente ingleses, que dejaban en la aduana grandes sumas que las provincias envidiaban. De todas formas, la mejora relativa respecto del interior no significaba un progreso absoluto. Buenos Aires estaba aún lejos de ser una urbe moderna. Los relatos de la época la describen como “una ciudad insalubre y pestilente, sin diversiones, sin cloacas, sin siquiera abastecimiento de agua potable” (Lynch, 2000:191). Incluso la infraestructura del puerto, su fuente de riqueza, era todavía primitiva y limitada a la estructura natural de piedras, arena y tierra, y así seguiría por casi tres décadas más.

La distribución de los recursos generados por el puerto se convirtió rápidamente en el gran clivaje de la joven nación. Buenos Ai-

res, libre de la carga de las batallas por la independencia (y habiendo sufrido mucho menos devastación que, por ejemplo, las provincias litorales), pudo dedicar los ingresos provenientes del comercio a su crecimiento y, principalmente, a la expansión de la ganadería. En contraste, los Estados provinciales apenas sobrevivían, ya que “las rentas públicas estaban en el último descalabro, las entradas eran muy cortas y el comercio era muy ridículo por falta de seguridad” (Gorriti, 1974:21).

El creciente sentimiento del interior era que las autoridades porteñas habían tomado el lugar del Virrey, y que a eso se limitaba el cambio. Para quienes pensaban así, este sentimiento fue confirmado con la Constitución de 1819, que negó la distribución de las rentas aduaneras y la consolidación de un Poder Ejecutivo Nacional. Pocos años después, la guerra con el Brasil generó el surgimiento de un breve poder central, que incluyó el primer intento de capitalización de Buenos Aires. Sin embargo, pronto se volvería a la disgregación y la preeminencia de los caudillos. La República quedó acéfala y sin una Constitución. Cada Estado se cerró en sí mismo, incluso la provincia de Buenos Aires y su crecientemente dinámica capital, que fueron gobernadas durante largos años por la mano férrea de Juan Manuel de Rosas.

Conquista

Luego de la derrota rosista en la batalla de Caseros en 1852, en Buenos Aires se acentuó la división entre separatistas –cuyos representantes demandaban la profundización de la autonomía– e integracionistas, que aceptaban la federalización de la ciudad y el financiamiento del Ejecutivo nacional con las rentas aduaneras. Dado el predominio de los primeros, el acuerdo de San Nicolás fue rechazado por la legislatura provincial. Así, mientras el presidente de la Confederación Argentina, Justo José de Urquiza, daba inicio a un ciclo que intercalaría políticas de seducción con acciones armadas –que incluirían sitios de la ciudad–, en 1854 se aprobó la carta constituyente del Estado de Buenos Aires, que reservaba para sí la soberanía hasta que fuera expresamente delegada a una autoridad federal (Botana, 2000: 312). Fue una época de intensa politización, expresada a través de clubes políticos –una suerte de proto-partidos caracterizados por su

falta de plataforma fija y por ser espacios de pasión política y oratoria– y de los diarios –se crearon 30 diarios sólo en 1852 y otros 55 en los tres años que siguieron (Luna, 2000:363-369).

Durante la etapa autonómica, el contraste entre Buenos Aires y el resto del país se hizo aún más pronunciado. La ciudad tenía 100 mil habitantes, el 10% de la población nacional, de los cuales casi la mitad eran extranjeros. El resto de la provincia tenía casi el doble, mientras que Córdoba contaba con 25 mil residentes y Paraná y Rosario tan sólo con 10 mil cada una. Buenos Aires seguía controlando la aduana y el Banco de la Provincia era emisor de los billetes más confiables del territorio nacional. Las finanzas públicas ilustraban la creciente asimetría: el presupuesto porteño superaba el de todas las otras provincias juntas (Botana, 2000:311).

Rápidamente se fueron acumulando los signos de una sociedad urbanizada. En 1853 se establecieron los primeros servicios de ómnibus que, tirados a caballo, partían desde la Plaza de la Victoria (actual Plaza de Mayo). Siguieron, poco después, los ferrocarriles y tranvías. Se desarrollaron las primeras obras de sanidad y alumbrado en gran escala, además de la construcción de una nueva aduana (Botana, 2000:312; Gorostegui de Torres, 2000:329; Sarrailh, 2000:410). Aumentaron los comercios y surgió el proletariado urbano, de escasos recursos y familias grandes, que llevó a la creación de los arquetípicos conventillos. Los barrios tradicionales vivieron rápidas transformaciones: los adinerados se mudaron del Sur hacia el Norte, mientras que las nacientes clases medias –fortalecidas por la inmigración que comenzaba a acelerarse– se instalaron, en general agrupadas por sus nacionalidades, en Monserrat, Balvanera e incluso en los cercanos poblados de Belgrano y Flores. Los sectores más pobres ocuparon las viejas mansiones del Sur, pero también construcciones nuevas en La Boca, Constitución y Once. Las zonas periféricas, intermedias entre lo rural y lo urbano, eran las más deprimidas y marginales.

Luego de la batalla de Pavón (1861) y una vez disuelta la Confederación, Buenos Aires se incorporó, esta vez definitivamente, a la República Argentina. Se estableció la capital nacional provisoria en la ciudad, lo que dio lugar a un período de debate, cambios y soberanías yuxtapuestas, semillas de la complejidad jurisdiccional aún hoy vigente. El Congreso Nacional llegó a impulsar la federalización de toda la

provincia, mientras que el gobierno bonaerense prefería una federalización temporaria de la ciudad. La cercanía entre ambos poderes fue también física, ya que fue en la Manzana de las Luces, a pocos metros de la Plaza de Mayo, donde se ubicó la sede del poder provincial.

Era intenso el debate sobre la ubicación definitiva de la capital argentina. Algunos, como Leandro Alem, veían demasiados riesgos en situar la capital en Buenos Aires. Para José Hernández, en cambio, que Buenos Aires se constituyera en la capital era el único medio de afianzar las instituciones federales, ya que consideraba que la prosperidad económica y social porteña iban a proyectarse en un desarrollo integral del país. En una línea similar, Juan Bautista Alberdi consideraba que hacer de Buenos Aires la capital del país era un paso necesario para crear un gobierno federal, al unirse el Gobierno nacional de *derecho* –creado y situado en la ciudad por la Constitución de 1853– con el Gobierno nacional de *hecho* –resultante de la Constitución reformada en 1860, que permitió a las autoridades nacionales finalmente residir en la ciudad, pero le concedió a la provincia de Buenos Aires los medios y recursos del poder nacional. Una vez que ambos gobiernos se hallaran consolidados en uno solo, creía Alberdi, la provincia “dejará de ser una mitad principal del poder nacional; y la Nación entrará en posesión y goce de todos los elementos de su poder” (Gallo y Botana, 1997:129).

Cuando venció el plazo de la federalización temporaria, en 1867, el Gobierno federal decidió quedarse en el municipio de Buenos Aires, aunque sin ejercer aún jurisdicción sobre la ciudad. El Congreso Nacional, entre 1868 y 1873, intentó trasladar la capital cuatro veces (a Rosario y a Villa María), pero Mitre y luego Sarmiento vetaron la mudanza. En 1878 fue electo gobernador de Buenos Aires Carlos Tejedor, quien dos años después y frente al anuncio del presidente Nicolás Avellaneda de volver a intentar la federalización de Buenos Aires inició un cruento y fracasado levantamiento armado. Finalmente, el 21 de septiembre de 1880 el Congreso aprobó la Ley 1.029 de federalización de la ciudad; cuatro días después, la cesión sería oficializada por la legislatura porteña.² Mientras la provincia perdía su capital, la Nación la conseguía.

2 En 1889 la legislatura bonaerense aprobó una ley que cedía los municipios de San José de Flores y de Belgrano, lo que dio lugar a los límites definitivos de la Capital Federal, hoy Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Despegue

Podría decirse que en 1880 comenzó la historia moderna de Buenos Aires. No obstante su condición de ciudad federalizada, o quizás como consecuencia de ello, Buenos Aires se consolidó rápidamente como centro predominante de la dinámica política, económica, social y cultural del país. El Gobierno federal, ahora sin la superposición jurisdiccional de las autoridades bonaerenses, brindó mejores servicios públicos –diez años antes, o a veces más, que en otras ciudades argentinas– y logró imponer instituciones que multiplicaron su influencia, tales como el establecimiento de la primera moneda nacional (Cortés Conde, 2000:31). Fue también en esta época que los primeros anillos del Conurbano empezaron a poblarse (Scobie y Ravina, 2000:176-179), aunque el centro de la ciudad mantuvo, como hoy, su condición nuclear.

Con las reformas realizadas en la Plaza de Mayo, la incorporación de parques y diagonales y la creación de la Avenida de Mayo –la primera de Sudamérica, inaugurada en 1894–, Buenos Aires comenzó a tornarse reconocible en su aspecto actual (Scobie y Ravina, 2000:168). El sistema ferroviario experimentó un fuerte desarrollo y se construyó el nuevo puerto, entre 1886 y 1889. Los grandes edificios públicos, como el Congreso Nacional, el Palacio de Justicia y el Teatro Colón, terminaron de darle a la ciudad la impronta de metrópoli global. Los ambiciosos proyectos urbanizadores no carecieron de un sustento ideológico. Adrián Gorelik (1998:146) analizó la concepción urbana de la “nueva ciudad” del presidente Sarmiento, que aspiraba a reflejar los cambios –los reales y los pretendidos– que se estaban dando en las esferas económica, cultural, social y política, a saber: “una racionalidad diferente a la económica y una homogeneidad no homologable exclusivamente con el mercado”. Se trató de una búsqueda de igualdad comparable a la que entonces comenzaba a inducirse masivamente desde la escuela pública.

De hecho, los cambios fueron mucho más que cosméticos. La ciudad se consolidó como líder de la industria, el comercio y el transporte. El efecto centrípeto se aceleró, incluso en sectores donde antes no era líder, lo que generó un efecto de círculo virtuoso (o vicioso) que produjo un creciente distanciamiento de la gran urbe respecto del resto del país. El ejemplo más claro es el del puerto de Buenos Aires,

que era el predominante, aunque no necesariamente el más adecuado dada la baja profundidad de su canal y la altura de su barranca –Rosario, por ejemplo, presentaba condiciones naturales más favorables. El ambicioso proyecto de remodelación del puerto propuesto por Eduardo Madero tuvo como efecto un crecimiento inmediato de la ciudad. Aquello que mucho después sería denominado Puerto Madero afirmó en ese entonces la ciudad como boca marítima predominante –de hecho, la décima segunda del mundo– hasta opacar, incluso, a la nueva competencia del puerto de Ensenada. También exacerbó la dependencia de las zonas exportadoras y dio lugar al surgimiento de numerosas industrias de servicios en su entorno. A la vez, la construcción de los ferrocarriles, financiada por capitales británicos, complementó y completó los efectos del puerto. De hecho, las nuevas vías de comunicación terrestre, originalmente diseñadas para llevar los productos de la provincia de Buenos Aires al puerto, se extendieron al resto del país (Scobie y Ravina, 2000:19-28).³

Dos poderosos y simultáneos procesos potenciaron la rápida expansión de las fronteras de la ciudad. Por un lado, y a partir de 1870, los tranvías, que llegaron a correr hasta 200 km el acceso hacia el centro y funcionaron como una extensión del sistema ferroviario. Al completar los vacíos en la cobertura y llegar a los barrios más humildes y a las zonas intermedias, se consolidó el esquema radial de la ciudad (Chiozza, 2000:424). Hacia 1905, una vez disminuido dramáticamente el precio del boleto, el tranvía se convirtió en el medio de transporte masivo. En 1913 se incorporó el subte, el primero del hemisferio sur, pero dentro de los límites capitalinos. Quince años más tarde, el exceso de oferta de taxis indujo el surgimiento de los característicos colectivos, que extendieron la cobertura del sistema de transporte masivo a cada rincón de la metrópoli (Scobie y Ravina, 2000:176-178).

Por otro lado, el flujo constante y vertiginoso de la inmigración europea llegó a ser tan masivo que afectó todos los aspectos sociales y económicos. La población creció de 663 mil habitantes en 1895

3 Aunque el puerto se siguió agrandando y mejorando hasta 1932, nunca se remedió el problema básico de su ubicación en el centro de Buenos Aires, lo que hizo que el tránsito de cargas pasara por el medio de la ciudad (lo que, además, contribuyó a que se convirtiera en uno de los puertos más caros del mundo).

—cuando ya el 91% de las industrias y el 87% de los comercios pertenecían a extranjeros— a más de un millón y medio en 1914. Para ese entonces, la mitad de los habitantes eran extranjeros, aunque una buena cantidad ya eran hijos de inmigrantes nacidos en el país. Incluso las profesiones del ámbito estatal —la militar, la administración pública, la justicia y la enseñanza—, tradicionalmente dominadas por los nativos, comenzaron a dejar lugar a los hijos de inmigrantes (Korn, 2000:59).

Las mejoras en el transporte y el aumento de la población indujeron el crecimiento de los suburbios, que comenzaron a llenarse de pequeños propietarios, favorecidos también por el surgimiento de las opciones de crédito hipotecario de largo plazo. Sin embargo, la provisión de servicios sanitarios, agua corriente y alumbrado era tan escasa en esas zonas como lo es hoy en las áreas de reciente asentamiento en los anillos exteriores del Gran Buenos Aires (Gutiérrez, 2000:69-70).

Pero no todos los recién llegados ascendían, por supuesto. Los inmigrantes también incrementaron la magnitud y la naturaleza de los sectores bajos e indigentes. Por primera vez aparecieron masivamente vagabundos y mendigos, que vivían de los desperdicios y causaban intenso desagrado en las clases sociales más acomodadas. A la vez, el desbalance de género originado por la inmigración mayoritariamente masculina impulsó la prostitución en los barrios pobres (Gutiérrez, 2000:83-91). Sin embargo, el crecimiento del sector popular llevó también al fortalecimiento de su propia identidad —potenciada por las ideas anarquistas y socialistas traídas de Europa—, lo que pronto tendría consecuencias políticas sísmicas para la agroexportadora y satisfecha Argentina del Centenario, en particular a través del nacimiento de la Unión Cívica Radical.

Fue de hecho en Buenos Aires que surgieron los principales movimientos subversivos del viejo poder. Luego de varios intentos revolucionarios liderados por el radicalismo, se estableció en 1912 el sufragio universal (masculino), secreto y obligatorio. Así, el sistema político entonces vigente colapsó rápidamente y los votantes de la ciudad permitieron que los radicales, y en menor grado los socialistas, dominaran la política porteña hasta 1930 (Botana, 2000:108-111).

En esta época comenzaron también las huelgas masivas y aumentó marcadamente la frecuencia de los disturbios sociales, lo que alarmó a las autoridades y estableció una dinámica que dominaría las próximas décadas (Gutiérrez, 2000:65-68). De hecho, los primeros intentos de sindicalización comenzaron hacia 1890, a partir de la reunión de los trabajadores de la capital con los de los alrededores. A principios de siglo comenzaron a desarrollarse las tácticas de confrontación entre trabajadores, patrones y autoridades, crudamente ilustradas en 1918-1919 por la denominada –al igual que diez años antes en Cataluña– Semana Trágica. Ésta comenzó con un paro de obreros metalúrgicos que se transformó en huelga general, luego en saqueos, protestas masivas y confrontaciones violentas. En la represión intervinieron bandas de ultraderecha e incluso el Ejército, y el saldo fue de 700 muertos y casi cuatro mil heridos (McGee Deutsch, 1993:37-38). Algunos años más tarde, en 1930, se organizó finalmente la Confederación General del Trabajo, que tuvo mayoría socialista hasta 1945 (Gutiérrez, 2000:73-80).

Las formas de diversión cultural que conocemos hoy –notablemente el fútbol, pero también los paseos dominicales por el Rosedal o el Jardín Zoológico– empezaron a tomar forma en esa época (Troncoso, 2000:93-101). Se conformaron también grupos intelectuales que, influenciados por la cultura europea, se propusieron educar al público porteño. Algunos tuvieron efectos duraderos, como la apertura del Museo Nacional de Bellas Artes en 1896 (Dujovne, 2000:128-130). Se multiplicaron también los grupos literarios, con base en librerías, bares, diarios y revistas especializadas (Lafforgue, 2000:128-130). Con la incorporación de la poesía gauchesca y del sainete al teatro, comenzó a delinearse una verdadera cultura porteña, que tomó inspiración en la vida de la ciudad (Diego, 2000:146). Fue en esa época además que el tango echó raíces definitivas en la cultura porteña: “... si alguien creó y crió al tango fue la ciudad misma, necesitada de una danza que no resultara extraña a la población cosmopolita que hacinaban sus ‘corralones’ o conventillos y se dispersaba en lejanos suburbios, dilatando los límites urbanos en la fundación de nuevos barrios... Si Buenos Aires era una versión módica de Babel, el tango vendría a ser algo así como el esperanto triunfador de las músicas” (Stilman, 2000:159).

Peronismo

La crisis mundial de 1929 impactó fuertemente en la actividad agroexportadora y generó una fuerte migración a la ciudad. Elena Chiozza observa que la abundancia de trabajo urbano, en fuerte contraste con el desempleo en el campo, llegó incluso a absorber, por primera vez, a las mujeres (2000:416). Fue a partir de la crisis mundial que comenzó la migración interna. La nueva y aluvional migración, primero del interior y poco más tarde de los países limítrofes, fue trastocando una ciudad cuya etnicidad netamente europea casi no tenía parangón en la América iberoamericana. Juan Carlos Torre (2000) afirma que en la época anterior a 1936 la ciudad recibía alrededor de 8 mil migrantes anuales del interior, cifra que aumentó a por lo menos 80 mil en la década que siguió. Así como los descendientes de la inmigración extranjera tuvieron su resultante político en el radicalismo, la nueva oleada sembró las raíces del segundo gran movimiento popular del siglo XX: el peronismo.

La expansión hacia el Conurbano es la otra gran marca de la época, por supuesto relacionada con el nuevo flujo migratorio. Su poblamiento fue principalmente el de las clases obreras, a diferencia de muchas otras grandes ciudades, cuya suburbanización se explica por el traslado de las clases medias. Halperín Donghi describió admirablemente el fenómeno, al decir que las nuevas masas se establecieron en torno al viejo núcleo “poniendo silencioso sitio a la ciudad” (citado en Torre, 2000:263). De este modo, Buenos Aires se convirtió “... en otro escenario de las tensiones generadas por la rápida incorporación social y política de los trabajadores. Las elecciones de 1946 pusieron en relieve la polarización de las opiniones políticas, que oponía el centro y los barrios residenciales a los suburbios industriales. Esta oposición se prolongó luego en un conflicto de carácter cultural, por el cual la ciudad reaccionó frente a [...] la llegada de los migrantes internos” (Torre, 2000:265).

Gorelik explica que fue justamente en esta época que echó raíces el aún perdurable mito de la ciudad europea, justamente cuando la nueva y gran expansión no la provocaban ya europeos sino “una extraña ‘masa oscura’” (2004:92). Es decir, el mito cobró fuerza justamente cuando dejó de ser verdadero, quizás como forma de enfatizar una identidad deseada más que real. Esta narrativa dio también el en-

cuadre para una división cultural que, con relativamente pocas excepciones, seguía nítidamente los límites de la avenida General Paz. Comenzaba así a consolidarse un distrito federal que se veía a sí mismo como la única o verdadera Buenos Aires, y que desconocía las nuevas y rápidas adiciones que surgían más allá de los límites capitalinos.

Para Alberto Ciria, el 17 de octubre de 1945 representó y presagió la profunda división de la ciudad, es decir, entre lo nuevo y lo viejo (2000:297). Torre y Pastoriza (2002:261), a la vez, analizan una de las consecuencias del surgimiento del peronismo: el inesperado y traumático reacomodamiento de las clases altas y medias. Desde su perspectiva, el 17 de octubre fue símbolo para ambas partes, y generó un nuevo y más nítido “ellos” y “nosotros”. Así, la gran dicotomía argentina que ya había observado Martínez Estrada antes de esta segunda ola de migrantes –“la tierra del blanco” porteña y el “mundo oscuro y antiguo” del interior (Gorelik, 2004:39)– terminó expresándose en la metrópoli nacional. A la vez, también se confirmó otro de los pronósticos de Martínez Estrada: la ciudad no tenía destino de realidad contrapuesta al país, sino más bien el destino de convertirse en su más acabada representación (Gorelik, 2004:45).

Pero no fue sólo la clase obrera la que marcó a la Buenos Aires de mitad de siglo. En este período, y por algunas décadas más, se consolidó el auge de su clase media, cuya proporción sobre el total de la población creció ininterrumpidamente desde 1930 y hasta 1970. Muchos fueron los síntomas de este fenómeno, en ese entonces único entre las metrópolis de la región. Por ejemplo, la multiplicación masiva de estudiantes en todos los niveles, pero más que nada en la universidad: de 10 mil estudiantes en 1930 se pasó a 200 mil en 1975 (Mora y Araujo, 2000:248). La metrópoli había generado un movimiento integrador para los sectores más bajos, pero también lograba mantener, con las tensiones descritas, el ideal de movilidad social inherente a los sectores medios.

Jorge Schvarzer observa que el crecimiento de la ciudad hacia la periferia tuvo el efecto de crear un cinturón de desorden a su alrededor. Por ejemplo, cada municipio tenía entonces sus propios reglamentos de ordenamiento urbano, lo que generaba que las zonas industriales y residenciales surgieran con gran velocidad e incoherencia. Por otra parte, la actividad industrial, que inicialmente se había concentrado

en la zona de la capital, terminó por desplazarse por toda la urbe, llevándose con ella a los trabajadores que poblaron el primer y segundo anillo del Conurbano (Schvarzer, 2000:209-222; Torre, 2000:262). De hecho, los intentos de acelerar el desarrollo del interior, tan presentes en la década peronista, no pudieron evitar que Buenos Aires renovara y reforzara en este período su capacidad de centralizar las dinámicas sociales. Gran parte de la expansión industrial de la época se produjo en el inmediato conurbano bonaerense: según el censo de 1947, el Conurbano generaba el 44,2% del total de la producción del país (Rapoport y Seoane, 2007:694).

La masificación del consumo cultural propia de este período tuvo su mayor expresión en la radio. Este medio exportó al resto del país no sólo el acento rioplatense sino también su manera de ser, que expandieron la influencia porteña a dimensiones más sutiles y poderosas (Brenca y Lacroix, 2000:395). En 1948 se adopta el concepto de “Gran Buenos Aires” para usos estadísticos. La modestia de la medida, sin embargo, fue premonitrice de la reticencia con la cual no sólo el Estado nacional, sino la nación en general, se relacionarían con el gigante surgido en torno al viejo puerto.

Fragmentación

Los años que siguieron al golpe de Estado de 1955 se caracterizaron por el paulatino incremento de la inestabilidad política y económica. Breves años de democracia tutelada se alteraron con dictaduras crecientemente violentas, mientras se mantuvo proscrito por largos años al movimiento justicialista. Si bien la economía tuvo momentos de expansión en las décadas del cincuenta y principios de los setenta, la inflación, la gradual baja de la inversión y el debilitamiento del ahorro comenzaron a afectar cada vez más el crecimiento. Fue en esa época que comenzó a percibirse como definitivo el quiebre con la imagen de la Buenos Aires próspera y abrumadoramente de clase media. En la capital, y sobre todo en el Conurbano, se extendieron cada vez más zonas de extrema precariedad. Aquello que había sabido ser un fenómeno relativamente aislado se fue convirtiendo en un paisaje común, hasta modificar el aspecto, pero también la estructura social, de la metrópoli.

Herederas sociológicas de los conventillos, las “villas miseria” se localizaron principalmente en áreas inundables, por lo general en terrenos fiscales (Rapoport y Seoane, 2007:133). La villa, considerada hasta entonces un lugar de tránsito, pasó a convertirse en sitio de residencia definitivo, en un principio para los nuevos arribados, pero luego también para sus descendientes. Lidia de la Torre observa que en 1960, las villas ocupaban el 13% del distrito federal, una superficie equivalente al barrio de Belgrano (2000:280). Estas áreas carecían, salvo pocas excepciones y al igual que hoy, de servicios básicos. Pero esta realidad afectaba también a sectores de la clase media: el 75% de la población del Gran Buenos Aires, por ejemplo, en 1960 no tenía aún cloacas (Yujnovsky, 2000:443) y el 24% de la población metropolitana no disponía de agua potable (Rapoport y Seoane, 2007:52).

A partir de 1965 se aceleró el crecimiento de la población de los territorios tomados, en términos relativos y absolutos, los que llegaron a albergar, en 1968, a 600 mil personas en la Región Metropolitana de Buenos Aires (Yujnovsky, 2000:447). Las villas miseria de la capital incrementaron su población en un 129% en los diez años que siguieron a 1966, pasando de 93 mil a casi 214 mil residentes. A principios de 1970, la mortalidad infantil en las villas del distrito federal alcanzó el 38,2%, una trágica cifra que ya no dejaba lugar a duda de que Buenos Aires contenía en su seno vastas áreas de profundo subdesarrollo (Rapoport y Seoane, 2007:334).

La dictadura iniciada en 1976 actuó sobre el creciente problema de la miseria sin privarse de los métodos que caracterizaron su accionar en las otras dimensiones. En 1977 se dio inicio a una política de erradicación de villas en la Capital Federal mediante la Ordenanza 33.652/1977. La “extirpación quirúrgica” (Rapoport y Seoane, 2007:483) incluyó, en muchos casos, el desmantelamiento de la infraestructura urbanística existente en cada asentamiento, como las redes de provisión de agua y luz o los centros asistenciales de salud y educación. Los planes de traslado forzoso de los habitantes de las villas ofrecieron tres posibilidades: retorno al lugar de origen, abono de gastos de mudanza para los que tuviesen propiedad en el Conurbano o traslado a otras villas todavía no desalojadas (Torre, 2002:282). Estas medidas fueron reforzadas con un nuevo Código de Planeamiento Urbano, que aumentó el precio de los terrenos y encareció la construcción, así como con el incremento sostenido de los impuestos inmobiliarios.

El objetivo fue casi cumplido: cientos de miles de “villeros” y de inquilinos desalojados fueron expulsados al Conurbano. Para el final de la Dictadura, la población de las villas capitalinas había disminuido de 200 mil personas a 12.600. La avenida General Paz se había consolidado, ya sin tapujos, como “la metáfora del límite ‘europeo’ de la ciudad capital, el borde vergonzante detrás del cual ocultar sus contrastes y sus imposibilidades” (Ballent y Gorelik, 2001:184). Este tapar el sol con la mano —el pretender crear una ciudad dentro de otra— se sustentó, más o menos conscientemente, en lo que Oscar Oszlak denominó “la ambición de la ciudad blanca” (citado en Silvestri y Gorelik, 2000:470).

A la vez que la Dictadura buscaba eliminar todo vestigio de miseria en el distrito federal, se implementaron faraónicos proyectos modernizadores. Los más elocuentes fueron las obras orientadas a promover un mejor acceso del parque automotor privado al centro de la ciudad. Para erigir las nuevas autopistas fueron expropiados y destruidos barrios enteros, pero en algunos casos no llegaron a construirse, lo que dejó en el camino trechos enteros de espacios vacíos donde antes existían tranquilas manzanas residenciales. Tan grave como esto, la nueva red de accesos condenó al centro de Buenos Aires a un permanente estado de caos vehicular, con las implicancias que esto tuvo y tiene en términos de equidad social, de productividad económica y de contaminación ambiental.

La democracia retornó al país en un contexto difícilmente más desalentador. La sociedad se encontraba desmoralizada, el Estado, quebrado y la economía había naturalizado altísimas tasas de inflación que atentaban contra cualquier escenario mínimamente adecuado para la inversión y el ahorro. Previsiblemente, el gobierno de Raúl Alfonsín privilegió las políticas orientadas a fortalecer la democratización política, pero se mostró incapaz de resolver las tensiones macroeconómicas. Las bajas tasas de crecimiento y la muy alta inflación aceleraron el crecimiento de la pobreza y la miseria. Más grave aún, consolidaron la fragmentación social, que dejó atrás, y ya muy lejos, las posibilidades de movilidad e integración social de los sectores más vulnerables.

Graciela Silvestri y Adrián Gorelik afirman que así como 1983 significó un cambio paradigmático para el país, para Buenos Aires el

cambio de época se concretó hacia 1990, ya durante el gobierno de Carlos Menem. Fue entonces que las transformaciones del último medio siglo se consolidaron para dar lugar a una nueva modalidad urbana, típicamente latinoamericana. Se aceleró y consolidó la fragmentación territorial y, con ella, la diferenciación entre la ciudad privatizada de las clases altas y el resto de la población. El retiro del Estado redundó en la multiplicación de escuelas y sanatorios particulares e incluso en el surgimiento masivo de la seguridad privada. Los *shoppings* simbolizaron los nuevos ámbitos de interacción social y los *countries* y barrios cerrados terminaron de dar forma a la vida segmentada.⁴ En la Buenos Aires de fines del siglo XX podía ya vivirse una vida primermundista, casi sin percibir el vasto mundo de pobreza que seguía creciendo en el entorno.

Pronto este modelo se extendería también a las clases medias, que buscarían imitar ese estilo de vida aun con estándares mucho menores. La metrópoli que acababa de intentar por la fuerza mantener su *ethos* europeo se alejaba rápidamente de sus pares del viejo continente, para parecerse cada vez más, en cambio, a Johannesburgo o San Pablo. Dicen Silvestri y Gorelik: “La ‘ciudad blanca’ de la dictadura era el reflejo todavía modernista de un Estado autoritario, la cara siniestra de la modernidad tantas veces denunciada; el shopping, en cambio, fue la respuesta privada más consecuente con el fin de la expansión” (2000:484).

La Buenos Aires de las últimas dos décadas es aún parte del presente y merece, por lo tanto, un análisis desde una óptica distinta. Hay hitos que inevitablemente deberán ser parte del relato: los saqueos en el Gran Buenos Aires en 1989 y 2001; la creación en 1991 del Fondo del Conurbano y su virtual eliminación en 1996, y la creación de la Ciudad Autónoma y la eliminación del Colegio Electoral en 1994. También, el comportamiento electoral de la metrópoli que, salvo contadas excepciones, sostiene la hipótesis de fragmentación profunda aquí planteada.

Como ya se observó, la ciudad parece estar siempre dividida, siempre en yuxtaposición. Las divisiones, por más que sean arbitrarias y en muchos sentidos construidas, es decir, dependientes de una lectura específica, fueron causa de innumerables problemas. Estos, junto con las políticas diseñadas para darles respuesta, pero principalmente

4 Sobre esta materia, ampliar en Pírez, 2006:31-54.

junto con las ausencias y las faltas en materia de implementación, son el marco a través del cual puede entenderse la fragmentación institucional actual con la que se gobierna la Región Metropolitana. A la vez, esta “no gobernabilidad” da cuenta de la difícil realidad social que representa la región, en la cual las poblaciones más carenciadas conviven con las más privilegiadas. Sin embargo, son justamente estos ejes de división los que apuntan posibles soluciones, que requieren dejar de lado la supuesta dicotomía entre “civilización y barbarie”, para reconocer, siguiendo a Martínez Estrada, que dentro de la ciudad real convive también la síntesis de estas dos visiones.

Los desafíos que presenta la metrópoli son tan grandes como ella misma, y no es casual que sea cada vez más común encontrarse en los debates académicos con conceptos que aluden a la ciudad “real”, “inmensa” o, simplemente, “desbordada”. Chiozza parece haber dado en un punto neurálgico cuando afirmó que “nadie puede ya sentirse ciudadano –con lo que ello significa en cuanto a arraigo, solidaridad e identificación– de una ciudad cuya magnitud excede la posibilidad de su conocimiento” (Chiozza, 2000:411). Generar una ciudadanía metropolitana integrada será seguramente un desafío que llevará décadas y que requerirá de un crudo y sincero análisis de la identidad real de Buenos Aires.

Bibliografía

- BALLENT y GORELIK, “País urbano o país rural: la modernización territorial y su crisis”, en Alejandro Cattaruzza (director), *Crisis económica, avance del Estado e incertidumbre política, 1930-1943*, Nueva Historia Argentina, Buenos Aires, Editorial Sudamericana, Tomo 7, 2001.
- BOTANA, NATALIO R. y GALLO, EZEQUIEL (comps.), “De la República posible a la república verdadera (1880-1910)”, en *Discursos sobre la federalización de Buenos Aires*, Buenos Aires, Ariel, 1997.
- BOTANA, NATALIO R., “Conservadores, radicales y socialistas”, en José Luis Romero y Luis Alberto Romero (eds.), *Buenos Aires: Historia de cuatro siglos*, Buenos Aires, Altamira, segunda edición, tomo II, 2000.
- BOTANA, NATALIO R., “La lucha por la capital”, en Luis Romero y Luis Alberto Romero (eds.), *Buenos Aires: Historia de cuatro siglos*, Buenos Aires, Altamira, segunda edición, tomo I, 2000.
- BRENCA DE RUSSOVICH, ROSA M. y LACROIX, M. LUISA, “Los medios masivos”, en José Luis Romero y Luis Alberto Romero (eds.), *Buenos Aires: Historia*

- de *cuatro siglos*. Buenos Aires, Altamira, segunda edición, tomo II, 2000.
- CHIOZZA, ELENA M., “La integración del Gran Buenos Aires”, en José Luis Romero y Luis Alberto Romero (eds.), *Buenos Aires: Historia de cuatro siglos*, Buenos Aires, Altamira, segunda edición, tomo II, 2000.
- CIRIA, ALBERTO, “Política tradicional y política de masas”, en José Luis Romero y Luis Alberto Romero (eds.), *Buenos Aires: Historia de cuatro siglos*, Buenos Aires, Altamira, segunda edición, tomo II, 2000.
- CORTÉS CONDE, ROBERTO, “Riqueza y especulación”, en José Luis Romero y Luis Alberto Romero (eds.), *Buenos Aires: Historia de cuatro siglos*, Buenos Aires, Altamira, segunda edición, tomo II, 2000.
- DE LA TORRE, LIDIA, “La ciudad residual”, en José Luis Romero y Luis Alberto Romero (eds.), *Buenos Aires: Historia de cuatro siglos*, Buenos Aires, Altamira, segunda edición, tomo II, 2000.
- DIEGO, JACOBO, “El teatro: el gauchesco y el sainete”, en José Luis Romero y Luis Alberto Romero (eds.), *Buenos Aires: Historia de cuatro siglos*, Buenos Aires, Altamira, segunda edición, tomo II, 2000.
- DUJOVNE, MARTA, “La plástica: el realismo y el impresionismo”, en José Luis Romero y Luis Alberto Romero (eds.), *Buenos Aires: Historia de cuatro siglos*, Buenos Aires, Altamira, segunda edición, tomo II, 2000.
- GORELIK, ADRIÁN, *La grilla y el parque. Espacio público y cultura urbana en Buenos Aires, 1887-1936*, Universidad Nacional de Quilmes, 1998.
- GORELIK, ADRIÁN, *Mirada sobre Buenos Aires: historia cultural y crítica urbana*, Buenos Aires, Siglo Veintiuno Editores Argentina, 2004.
- GOROSTEGUI DE TORRES, HAYDÉE, “El puerto de la pampa húmeda”, en José Luis Romero y Luis Alberto Romero (eds.), *Buenos Aires: Historia de cuatro siglos*, Buenos Aires, Altamira, segunda edición, tomo I, 2000.
- GORRITI, JUAN IGNACIO, “Autobiografía política”, fragmentos publicados en *Los años de la emancipación política*, Colección Conocimientos de la Argentina, Tomo I, Rosario, Editorial Biblioteca Constancio C. Vigil, 1974.
- GUTIÉRREZ, LEANDRO H., “La mala vida”, en José Luis Romero y Luis Alberto Romero (eds.), *Buenos Aires: Historia de cuatro siglos*, Buenos Aires, Altamira, segunda edición, tomo II, 2000.
- GUTIÉRREZ, LEANDRO H., “Los trabajadores y sus luchas”, en José Luis Romero y Luis Alberto Romero (eds.), *Buenos Aires: Historia de cuatro siglos*, Buenos Aires, Altamira, segunda edición, tomo II, 2000.
- HALPERÍN DONGHI, TULLIO, “Consecuencias de la libertad comercial”, en José Luis Romero y Luis Alberto Romero (eds.), *Buenos Aires: Historia de cuatro siglos*, Buenos Aires, Altamira, segunda edición, tomo I, 2000.
- HALPERÍN DONGHI, TULLIO, “Elite, facciones, grupos populares”, en José Luis Romero y Luis Alberto Romero, *Buenos Aires: Historia de cuatro siglos*, Buenos Aires, Altamira, segunda edición, tomo I, 2000.

- KORN, FRANCIS, “La aventura del ascenso”, en José Luis Romero y Luis Alberto Romero (eds.), *Buenos Aires: Historia de cuatro siglos*, Buenos Aires, Altamira, segunda edición, tomo II, 2000.
- LAFFORGUE, JORGE, “La literatura: el naturalismo y los vanguardistas”, en José Luis Romero y Luis Alberto Romero (eds.), *Buenos Aires: Historia de cuatro siglos*, Buenos Aires, Altamira, segunda edición, tomo II, 2000.
- LUNA, FÉLIX, *Buenos Aires y el país*, Buenos Aires, Editorial Sudamericana, 6ta edición 1985.
- LUNA, FÉLIX, “Nacionalistas y autonomistas”, en José Luis Romero y Luis Alberto Romero (eds.), *Buenos Aires: Historia de cuatro siglos*, Buenos Aires, Altamira, segunda edición, tomo I, 2000.
- LYNCH, JOHN, “El crecimiento del comercio”, en José Luis Romero y Luis Alberto Romero (eds.), *Buenos Aires: Historia de cuatro siglos*, Buenos Aires, Altamira, segunda edición, tomo I, 2000.
- LYNCH, JOHN, “La capital de la colonia”, en José Luis Romero y Luis Alberto Romero (eds.), *Buenos Aires: Historia de cuatro siglos*, Buenos Aires, Altamira, segunda edición, tomo I, 2000.
- MCGEE DEUTSCH, SANDRA, “The Right under Radicalism, 1916-1930”, en McGee Deutsch, Sandra y Dolkart, Ronald (eds.), *The Argentine Right: Intellectual Origins, 1910 to the present*, Wilmington, Scholarly Resources, 1993.
- MORA Y ARAUJO, MANUEL, “Las clases medias consolidadas”, en José Luis Romero y Luis Alberto Romero (eds.), *Buenos Aires: Historia de cuatro siglos*, Buenos Aires, Altamira, segunda edición, tomo II, 2000.
- MORA Y ARAUJO, MANUEL, “Viejas y nuevas elites”, en José Luis Romero y Luis Alberto Romero (eds.), *Buenos Aires: Historia de cuatro siglos*, Buenos Aires, Altamira, segunda edición, tomo II, 2000.
- MORENO, JOSÉ LUIS, “Españoles y criollos”, en José Luis Romero y Luis Alberto Romero (eds.), *Buenos Aires: Historia de cuatro siglos*, Buenos Aires, Altamira, segunda edición, tomo I, 2000.
- ORQUERA, LUIS ABEL, “Un acta y un plano”, en José Luis Romero y Luis Alberto Romero (eds.), *Buenos Aires: Historia de cuatro siglos*, Buenos Aires, Altamira, segunda edición, tomo I, 2000.
- PÍREZ, PEDRO, “La Privatización de la expansión metropolitana en Buenos Aires”, en *Economía, Sociedad y Territorio*, vol. VI, núm. 21, 2006, 31-54.
- RAPOPORT, MARIO Y SEQANE, MARÍA, *Buenos Aires: historia de una ciudad*, Buenos Aires, Planeta, 2007.
- ROMERO, LUIS ALBERTO, “La lucha por el puerto”, en José Luis Romero y Luis Alberto Romero (eds.), *Buenos Aires: Historia de cuatro siglos*, Buenos Aires, Altamira, segunda edición, tomo I, 2000.
- SARRAILH, EDUARDO J., “Lámparas y adoquines”, en José Luis Romero y Luis Alberto Romero (eds.), *Buenos Aires: Historia de cuatro siglos*, Buenos Aires, Altamira, segunda edición, tomo I, 2000.

- SCHVARZER, JORGE, “La implantación industrial”, en José Luis Romero y Luis Alberto Romero (eds.), *Buenos Aires: Historia de cuatro siglos*, Buenos Aires, Altamira, segunda edición, tomo II, 2000.
- SCOBIE, JAMES R. y RAVINA DE LUZZI, AURORA, “El centro, los barrios y el suburbio” , en José Luis Romero y Luis Alberto Romero (eds.), *Buenos Aires: Historia de cuatro siglos*, Buenos Aires, Altamira, segunda edición, tomo II, 2000.
- SCOBIE, JAMES R. y RAVINA DE LUZZI, AURORA, “El puerto y los ferrocarriles”, en José Luis Romero y Luis Alberto Romero (eds.), *Buenos Aires: Historia de cuatro siglos*, Buenos Aires, Altamira, segunda edición, tomo II, 2000.
- SILVESTRI, GRACIELA y GORELIK, ADRIÁN, “Ciudad y cultura urbana, 1976-1999: el fin de la expansión”, en José Luis Romero y Luis Alberto Romero (eds.), *Buenos Aires: Historia de cuatro siglos*, Buenos Aires, Altamira, segunda edición, tomo II, 2000.
- STILMAN, EDUARDO, “El nacimiento del tango”, en José Luis Romero y Luis Alberto Romero (eds.), *Buenos Aires: Historia de cuatro siglos*, Buenos Aires, Altamira, segunda edición, tomo II, 2000.
- TORRE, JUAN CARLOS, “La ciudad y los obreros”, en José Luis Romero y Luis Alberto Romero (eds.), *Buenos Aires: Historia de cuatro siglos*, Buenos Aires, Altamira, segunda edición, tomo II, 2000.
- TORRE, JUAN CARLOS y PASTORIZA, ELISA, “La democratización del bienestar”, en *Nueva Historia Argentina*, vol. VIII, Buenos Aires, Sudamericana, 2002.
- TRONCOSO, OSCAR A., “Las formas del ocio”, en José Luis Romero y Luis Alberto Romero (eds.), *Buenos Aires: Historia de cuatro siglos*, Buenos Aires, Altamira, segunda edición, tomo II, 2000.
- WEINBERG, GREGORIO, “Tradicionalismo y renovación”, en José Luis Romero y Luis Alberto Romero (eds.), *Buenos Aires: Historia de cuatro siglos*, Buenos Aires, Altamira, segunda edición, tomo I, 2000.
- YUJNOVSKY, OSCAR, “Del conventillo a la ‘villa miseria’”, en José Luis Romero y Luis Alberto Romero (eds.), *Buenos Aires: Historia de cuatro siglos*, Buenos Aires, Altamira, segunda edición, tomo II, 2000.

Instituciones metropolitanas y calidad de las políticas públicas: el caso de los residuos sólidos urbanos

Lucía Canel

Introducción

Desde hace más de tres décadas la cuestión ambiental ha tomado relevancia en la agenda de políticas públicas de las grandes ciudades, donde la expresión de las problemáticas ambientales cuestiona abiertamente la capacidad de gobierno. Esta es una situación que evidencia resultados parciales o poco efectivos, producto de la aplicación de tecnologías y dispositivos de gestión que eluden la cooperación, articulación y coordinación en el abordaje integral de tales problemas.

Una de las manifestaciones del fenómeno urbano (rápido crecimiento de la población, procesos de urbanización e industrialización) es la producción de desechos domiciliarios e industriales que, provocada por la mayor riqueza material, el cambio en los patrones de consumo y una cultura de producción que privilegia lo desechable por encima de lo reciclable, presenta volúmenes cada vez mayores de residuos y constituye un claro desafío para las instituciones encargadas de su dirección.

En la Argentina, el 36% de la población vive en la Región Metropolitana de Buenos Aires (RMBA)¹ y produce el 40% de los residuos totales del país. Su extensión e impacto plantean una complejidad desde múltiples dimensiones: ambiental, territorial, tecnológica y social, lo que demanda una estrategia sustentable y sostenible en el tiempo con participación activa de todos los actores involucrados.

1 Constituida por la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y cuarenta municipios que se disponen a su alrededor en el interior de la Ruta 6. También llamada en este trabajo “metrópoli Buenos Aires”.

En esta línea, se dice que los residuos sólidos urbanos de Buenos Aires conforman una problemática de carácter sistémico regional que sólo puede resolverse con la construcción de una sólida conciencia ciudadana y el logro de eficaces acuerdos interjurisdiccionales (*La Gran Ciudad*, 2004).

A lo largo de la historia de la sociedad en su conjunto y del Estado en particular, se ha asumido el problema desde diferentes concepciones y se han habilitado distintos métodos para su tratamiento. Desde 1977, en el marco de un convenio entre la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y la provincia de Buenos Aires, se implementa un sistema a escala metropolitana de gestión de residuos que se ocupa exclusivamente de la disposición final, conducido por la Coordinación Ecológica Área Metropolitana Sociedad del Estado (CEAMSE).

En los últimos años, este sistema de gestión de residuos ha sido fuertemente cuestionado. Se cuestiona su origen –fue creado en plena dictadura militar–, la no inclusión formal de los municipios en la mesa de decisión y la segmentación del ciclo integral de los residuos sólidos urbanos (RSU). A treinta años de su origen, puede observarse cómo la CEAMSE quitó responsabilidad y potestad a los municipios sobre el manejo integral de sus residuos y desvinculó a la ciudadanía de la problemática en su tratamiento.

En el presente artículo nos abocamos a repasar las características que adopta el tema de los residuos sólidos urbanos en la metrópoli Buenos Aires, describimos su amplitud e impacto, el marco político-institucional en el cual transcurre su dinámica, la historia del tratamiento y las características que adopta el sistema de gestión actual.

La cuestión ambiental en las grandes metrópolis: el caso de los RSU

El crecimiento de la aglomeración urbana² enfatiza la existencia de problemas de gran impacto, que constituyen un verdadero desafío

2 A principios del siglo XXI, tres de cada cuatro habitantes de la región de América Latina y el Caribe viven en centros urbanos y más de la mitad de la población lo hace en grandes ciudades, cuya población supera el millón de habitantes (Etchegaray, 2005).

en términos de gobernabilidad. Los temas ambientales representan uno de los más emblemáticos y evidencian las dificultades para aunar y coordinar esfuerzos en la búsqueda de soluciones. Se trata de problemas que desconocen las inequidades del territorio, trascienden las fronteras jurisdiccionales y exigen que todos los actores se articulen para poder abordarlos.

La cuestión ambiental fue tomando estado público hacia fines de la década del sesenta, cuando en los países desarrollados se profundizó el debate en torno a su importancia en la vida cotidiana. Como reflejo de esa preocupación por los temas de contaminación urbana e industrial, las constituciones, leyes y ordenanzas fueron incorporando menciones acerca del ambiente. En la Argentina fueron las nuevas constituciones provinciales (aquellas reformadas a partir de 1985) las primeras en incorporar la dimensión ambiental en forma casi simultánea con las cartas orgánicas de los municipios de provincias con régimen municipal autónomo. Por último, la cuestión ambiental se integró a la Constitución Nacional reformada en 1994, en el artículo 41 (Cassano, 1998:41).³

La cuestión ambiental es, a esta altura de la historia y luego de décadas de discusión,⁴ uno de los retos más significativos del desarrollo y crecimiento económico de las grandes urbes, con la complejidad de que sus manifestaciones (falta de acceso a tierras urbanizables, contaminación del aire y agua, manejo de residuos sólidos, disponibilidad de áreas verdes y sitios de recreación, entre otros) son padecidas a mayor escala por los sectores menos favorecidos de la sociedad.

De este modo, cuando hablemos de “sostenibilidad ambiental” no sólo nos referiremos a la necesidad de garantizar condiciones óptimas de habitabilidad para generaciones futuras, sino también a la necesidad de poner en agenda las indignas condiciones de vida de una vasta porción de la población. Como señala Alberto Etchegaray (2005: 480), los problemas ambientales de los grandes conglomerados de la

3 En el ámbito latinoamericano [...] numerosos países, entre ellos Panamá (1972), Perú (1979), Ecuador (1979), Chile (1980), Honduras (1982) y El Salvador (1983) introdujeron en sus textos constitucionales la idea moderna de la protección del ambiente en su conjunto (Cassano, 1998).

4 El debate sobre la necesidad de equilibrar el crecimiento económico y un medioambiente sostenible surgió por primera vez en 1972, cuando el Club de Roma realizó su declaración de “Límites al Crecimiento” (Etchegaray, 2005).

región latinoamericana son, en medida significativa, el resultado de la incapacidad de las ciudades de proveer vivienda y servicios de saneamiento a la creciente población de bajos ingresos.

De esta manera, referirse a la cuestión ambiental es hablar de la reducción y contaminación de los recursos naturales y de la dimensión física de su impacto, con el agravante de que en las grandes ciudades todo ello se manifiesta con mayor nocividad entre quienes no acceden a la “reproducción ampliada” de la vida, lo que complejiza considerablemente la agenda de los gobernantes.

Un claro subproducto de la dinámica demográfica y del modelo de desarrollo de las grandes ciudades es la producción y el tratamiento de los residuos sólidos urbanos. La urbanización y la aglomeración tienen una relación directa con el proceso de generación de residuos sólidos: por un lado, la concentración de la población hace que los residuos se concentren y, por otro, los estilos de vida urbanos favorecen la mayor generación de desechos (Rodríguez Escobar, 2002:7).

Sin embargo, la dimensión e importancia que toma este problema en las metrópolis se explica no sólo por su volumen, sino también porque provoca serios daños al ecosistema y contribuye a la contaminación del recurso suelo, el hídrico, el aire y el paisaje, con lo cual amenaza la sustentabilidad ambiental del sistema urbano. Como señala Daniel Cassano (1998:9), el aumento de la concentración urbana, unido a la expansión y el consumo de bienes industriales acompañados por un marco de reglamentaciones inadecuadas y un déficit de muchos años de infraestructura sanitaria y servicios para el tratamiento de los residuos deficientes, ha colocado el problema como una de las cuestiones prioritarias en el ámbito de todas las ciudades del mundo.

Las consecuencias de la mala gestión provocaron que, lentamente, tanto el Estado como la sociedad en su conjunto modifiquen su visión sobre el tema. De a poco se comenzó a hablar de minimización, recuperación y reciclado, y de la necesaria transformación en los patrones de consumo que acentúan la generación de desechos como pasos ineludibles para no llegar al colapso de la vida en la ciudad.

El caso de los residuos sólidos urbanos se postula como un perfecto exponente de las múltiples aristas que hacen a la complejidad de los temas ambientales. El tratamiento de los RSU pone en juego las condiciones de crecimiento en términos de acceso a calidad ambien-

tal, de ordenamiento territorial y usos del suelo, de responsabilidad y participación ciudadana, de gestión y gobernabilidad.

Los residuos sólidos urbanos en la metrópoli

Buenos Aires

Los residuos sólidos urbanos forman un ciclo que incluye la generación, el almacenamiento y la acumulación, la recolección, la transferencia y el transporte, el tratamiento/procesamiento y la transformación, hasta su disposición final. Es un circuito continuo y permanente que se reanuda permanentemente y del que participan múltiples actores con intereses diversos.

Este ciclo está atravesado por al menos dos dimensiones –la dimensión territorial y la político-institucional–, que son sustantivas para entender la dinámica y características que adopta en la metrópoli. La dimensión territorial se refiere a la implantación física de los RSU en la extensión del territorio metropolitano, su volumen y el impacto en las condiciones de vida de la población. Por otro lado, la dimensión político-institucional se refiere a los actores y las normas que forman parte y estructuran las características de cómo se producen, tratan y gestionan los residuos sólidos urbanos en la metrópoli.

La dimensión territorial

Cuando trabajamos sobre los RSU en la metrópoli Buenos Aires, debemos considerar que nos encontramos frente a una superficie aproximada de 14.000 km² (4% del territorio del país) en la que vive una población aproximada de 13 millones de habitantes (36% del total del país), que produce 40% de los residuos de todo el territorio nacional. Se calcula que cada habitante produce por día y en promedio 1 kg de residuos domiciliarios, lo que arriba a la módica suma de 13.000 toneladas diarias de residuos para toda la metrópoli.

Vale destacar que este volumen de producción de residuos varía según las distintas zonas que conforman la metrópoli Buenos Aires, de acuerdo con las condiciones de vida de la población que allí se asienta y los patrones de consumo predominantes. En este sentido, a mayor nivel de ingresos se incrementa de manera más que proporcional el consumo y, con ello, la generación de residuos sólidos urbanos.

Como señala Alberto F. Sabaté (1999:26), la inequidad social del modelo económico vigente, representada por una distribución del ingreso y condiciones de vida concentradas y regresivas, encuentra su expresión en la desigualdad urbana y regional, con especial relevancia en las regiones metropolitanas en expansión. Particularmente en la metrópoli Buenos Aires se visualizan zonas de consumo suntuario y dilapidación, lo que genera efectivamente una gran cantidad de desperdicios y zonas pobres que producen menor cantidad de desechos y donde, por problemas de infraestructura y acceso a servicios de recolección, no se realiza un adecuado manejo y se disponen informalmente.

La generación per cápita de cada municipio de la metrópoli Buenos Aires oscila entre menos de 500 g hasta más de 2 kg diarios por habitante. Los municipios más ricos generan muchos más residuos que los más pobres. Así, sobre una media regional de 0,83 kg/hab./día en el año 2004, la ciudad de Buenos Aires generaba 1,47 kg/hab./día, al igual que San Isidro (1,47), Vicente López (1,20), Morón, Ituzaingó y Tres de Febrero con 1 kg/hab./día, respectivamente. Todos los demás distritos estaban por debajo del kilogramo por día, entre los cuales los más pobres son: Florencio Varela (0,38), Moreno (0,40) y Merlo (0,42) (Subsecretaría de Urbanismo y Vivienda de la Provincia de Buenos Aires, 2007).

De acuerdo con los datos reseñados y la radiografía socioeconómica contemplada en el mapa, es importante subrayar que si bien los problemas ambientales derivados de los RSU provienen tanto del consumo de los sectores más aventajados como del consumo de los más desfavorecidos, la relación entre generación, costo de tratamiento y padecimiento de efectos adversos reproduce y profundiza las brechas de inequidad. Como explica Cassano (1998), las áreas de mayor riesgo sanitario de la Región Metropolitana de Buenos Aires la constituyen los partidos de la denominada tercera corona, que registran menor cobertura en el servicio de recolección, menor densidad poblacional con un mayor crecimiento demográfico intercensal y mayor presencia de basurales (Plan Director, 1995, en Cassano, 1998).

En esta línea, el *Atlas de la Basura*, un trabajo iniciado en 2006 por la CEAMSE junto con la Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad de Buenos Aires (UBA), muestra que la mayor frecuencia

de sitios de disposición de residuos⁵ se localiza sobre las villas, por lo cual no sorprende que el 81% de ellos se ubique en zonas sin cobertura de agua de red y el 86% en zonas sin red cloacal, lo cual aumenta la vulnerabilidad de la población expuesta.

Al respecto, en la metrópoli existen basurales a cielo abierto que carecen de controles y cualquier tipo de infraestructura técnica, y son agentes de contaminación y transmisión de enfermedades (los basurales ilegales, se estima, superan el centenar). Según un informe que publicó la Coordinación Ecológica Área Metropolitana Sociedad del Estado (CEAMSE) en el año 2003, sólo en ese año se habían formado 40 nuevos basurales ilegales en la metrópoli. El más antiguo data de 1990 y queda en Almirante Brown, mientras que el más grande se ubica en Lomas de Zamora y contiene 14.000 toneladas de basura. Otro de los puntos más perjudicados es la Cuenca Matanza Riachuelo, alrededor de la cual proliferan los basurales (*La Gran Ciudad*, 2004:62).

Estos últimos datos ponen en el eje de la cuestión e ilustran claramente el impacto diferencial que tienen las problemáticas ambientales sobre los sectores más pobres de la población. El emplazamiento de los basurales se origina principalmente en zonas empobrecidas, ya sea porque la población no cuenta con servicios de recolección adecuados o porque los municipios (que no tienen poder de policía para cerrarlos) ahorran el canon que deben pagar a la CEAMSE para realizar su disposición final en rellenos sanitarios, lo cual afecta notablemente la salud de la población lindante, además de degradar los acuíferos subterráneos, deteriorar la napa freática, contaminar la atmósfera, favorecer la proliferación de roedores e insectos y provocar la pérdida de valor estético del lugar y sus mediaciones (Sabaté, 1999:80).

Ahora bien, para terminar de explicar este escenario es imprescindible repasar las características de generación de los desperdicios. Vale subrayar que en la metrópoli Buenos Aires, más allá de la inci-

5 Este trabajo adhiere a la definición de la Organización Mundial de la Salud (OMS) (2000), según la cual “sitios de disposición de residuos” se refiere a sitios con disposición controlada y no controlada, almacenamiento subterráneo e inyección subterránea, así como también a sitios antiguos, en uso y la consideración de sitios futuros o cambios en el uso de los sitios.

piente sensibilidad de la sociedad frente a la cuestión, no se cuenta aún con la conciencia ambiental necesaria ni políticas públicas que orienten mejores prácticas en la producción de residuos. En esta gran ciudad, los residuos se generan de manera indiscriminada, sin acciones previas de minimización, utilizando productos contaminantes y sin una separación en origen, lo cual no sólo aumenta los volúmenes de desperdicios sino que aumenta el impacto negativo sobre el ambiente. El alto índice de generación obliga a disponer de grandes extensiones de suelo para su disposición, y el alto contenido orgánico genera residuos con fuertes olores y gases que son venteados directamente a la atmósfera, además de generar más líquidos lixiviados (*La Gran Ciudad*, 2004:15).

La dimensión político-institucional

La trama de este problema se complejiza aún más cuando consideramos la organización político-institucional sobre la cual se monta la generación de residuos en la metrópoli Buenos Aires: un espacio donde conviven cuarenta municipios con sus respectivos gobiernos, una provincia, una ciudad autónoma y la sede del Gobierno nacional.

Por un lado, coexisten conceptualizaciones, lógicas y dispositivos de gestión que varían y se diferencian en cada porción del territorio, existiendo un claro déficit de cooperación, articulación y coordinación en la gestión de problemas de dimensión metropolitana. Un estado de situación que, en palabras de Mario Róvere (2003:2), permite caracterizar la región metropolitana como uno de los casos extremos de lo que en planificación estratégica se denomina “situaciones de poder fragmentado”.

Por otro lado, conviven múltiples jurisdicciones con competencias específicas en relación con la temática ambiental. Al respecto, cabe decir que la organización federal del Estado argentino habilita la coexistencia de normativa acorde con las competencias de cada nivel de gobierno, al tiempo que desde la reforma constitucional de 1994, a través de su artículo 124, permite la creación de “regiones para el desarrollo económico y social y establecer órganos con facultades para el cumplimiento de sus fines”, aunque lamentablemente no sea aún tradición en este país el llamado “federalismo de concertación”.

Si bien a partir de 1994 la reforma constitucional reconoció de modo expreso el derecho de todos los habitantes a gozar de un ambiente sano y equilibrado y el correlativo deber de preservarlo y la obligación de las autoridades de proveer a la protección de ese derecho (artículo 41 de la Constitución Nacional), sin duda una de las maneras en que las autoridades podrán cumplir con el deber mencionado es mediante el dictado de normas para la protección del ambiente en el nivel que corresponda (FARN, 2005:3).

De modo que, según concluye FARN (2005:5), de acuerdo con los parámetros establecidos por el cuerpo de legislación nacional, la temática ambiental podría encontrarse regulada en la Argentina por tres tipos de normas: nacionales, provinciales y municipales. Mientras que las nacionales funcionan como un piso de exigencia, las provinciales podrían ser más rigurosas y aun abordar temas no regulados por la normativa nacional.⁶ Además, la Constitución establece la autonomía de los municipios en lo relativo a la confección de sus normas, la elección de sus autoridades, su administración y su financiamiento, lo cual permite afirmar que la política y la regulación en materia de gestión de los RSU corresponde originariamente al municipio, sin perjuicio de los planes regionales o provinciales que puedan acordarse mediando la voluntad de los municipios involucrados.

En 2006, la provincia de Buenos Aires sancionó la Ley 13.592 de Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos, que habilita especial protagonismo a los municipios y los obliga a definir programas de gestión integral de RSU,⁷ lo cual los posiciona en el centro de la

6 El mencionado artículo 41 de la Constitución Nacional establece que corresponde a la Nación dictar las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección ambiental, en tanto que a las provincias, las normas que resulten necesarias para complementarlas. Por su parte, el artículo 124 de la Constitución establece que “corresponde a las provincias el dominio originario de los recursos naturales existentes en su territorio”, sobre lo cual puede afirmarse que en materia ambiental, la jurisdicción es preeminentemente local, aun cuando la Nación posea la potestad de establecer los denominados “presupuestos mínimos”.

7 Artículo 6: En cumplimiento del objetivo del Artículo 1º, y en atención a la importancia de la gestión integral de residuos sólidos urbanos, todos los Municipios Bonaerenses deben presentar a la Autoridad Ambiental Provincial un Programa de Gestión Integral de residuos sólidos urbanos conforme a los términos de la presente Ley y la Ley Nacional N°25.916 (Ley 13.592).

escena en lo que a resolución del problema se refiere. Por su parte, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires avanzó significativamente en el marco legal a partir de la sanción, en 2005, de la Ley 1.854 Basura Cero, que plantea la adopción de medidas dirigidas a la reducción de la generación de residuos, la recuperación, el reciclado, la disminución de la toxicidad de la basura y la asunción de la responsabilidad del fabricante sobre sus productos.

Lo cierto es que más allá de las competencias y el rol sustantivo atribuidos al nivel local en el tratamiento de los RSU, no deben dejarse de tener en cuenta la clara interdependencia sanitaria que existe entre las distintas jurisdicciones que forman parte del problema y el no reconocimiento de la autonomía municipal por parte de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires, lo que limita seriamente su capacidad de acción.

Como señalan María Eugenia Di Paola y María Fabiana Oliver (2002), la norma provincial debe estar guiada en su espíritu y disposiciones por el reconocimiento de la autonomía municipal y la consecuente competencia municipal en la gestión de los RSU. Además, debe estar guiada por el reconocimiento de la capacidad asociativa de los municipios para la gestión mancomunada de los residuos. Es decir que la política y regulación en materia de RSU corresponde originalmente al municipio, que puede asociarse con otros de acuerdo con la necesidad y desafíos que plantea una gestión más eficiente desde el punto de vista ambiental y económico, siempre sobre la base del cumplimiento de las normas nacionales y provinciales vigentes. La razón práctica de la atribución de esta competencia radica precisamente en la situación de inmediatez entre el municipio, sus vecinos y el entorno, tres elementos fuertemente comprometidos en la gestión de los residuos.

Breve historia sobre la gestión de los RSU en la metrópoli Buenos Aires

Tal como venimos subrayando, los residuos se transforman en un notable problema en la gran ciudad y siguen el compás de su crecimiento, por lo que adoptan formas y dimensiones diversas según el modelo de desarrollo imperante en cada época y las actividades de

producción que de éste se desprenden. Acorde con las valoraciones de la sociedad en cada momento y de las herramientas imaginadas y disponibles para su tratamiento, el modo de gestionar los RSU ha variado a lo largo de la historia.

De manos de Francisco Suárez (1998), investigador de referencia que ha realizado un detallado trabajo sobre la historia de la gestión de los RSU en la Región Metropolitana Buenos Aires, sabemos que existen cuatro claros períodos que es necesario conocer para comprender el devenir de este problema.

El primer período se transita desde 1600 hasta mediados de 1800. Entonces los residuos eran un problema tanto estético como sanitario y eran arrojados en cuanto espacio vacío hubiera dentro de la ciudad o en sus bordes.⁸ Al respecto, Suárez cuenta que hacia 1609 se obligaba a los vecinos a que los días de fiesta “limpien y allanen sus pertenencias so pena de incurrir en una multa de dos pesos para gastos de obra pública”, con el detalle de que si quien desobedecía era negro o indio recibía cien azotes en la plaza pública.

Ya hacia 1766 se esbozan los primeros dispositivos de tratamiento de la higiene urbana con los primeros comisarios especiales, que debían controlar que se cumplieran las disposiciones acerca de la limpieza y la basura. Cien años después, en el marco de la creación de la municipalidad y el Concejo Municipal, se organizó una comisión de trabajo dedicada a la higiene, que tenía como tarea desinfectar el aire, las aguas y despejar “las materias infectas”.

Las grandes epidemias de fines de siglo XIX (fiebre tifoidea, fiebre amarilla, viruela, difteria y cólera), producto de los grandes bolsones de contaminación y su combinación con las condiciones de establecimiento de las grandes oleadas de inmigrantes, inauguraron el segundo período. Con ellas arribó la conocida corriente “higienista”, profesionales de las ciencias médicas preocupados por la expansión desordenada de la ciudad, las condiciones infraestructurales, la provisión de agua y la forma en que se disponían los residuos (Suárez, 1998). Como relata Suárez, nace así una nueva concepción de los residuos:

8 Durante la época colonial, los residuos se arrojaban en cursos de agua, calles, huecos o fosas que coincidían generalmente con los centros de concentración de la época (apostaderos de carretas o sitios donde se realizaban ferias) (*La Gran Ciudad*, 2004).

para los higienistas, no sólo afeaban la ciudad y entorpecían la circulación, sino que principalmente eran un agente de contaminación y, a la vez, un potencial insumo productivo. En este contexto se estableció un primer sistema, que incluía el barrido de calles y la extracción, tratamiento y disposición de los residuos.

Vale señalar que este segundo período se despliega en el momento de consolidación de la organización político-territorial de la metrópoli Buenos Aires sobre la base de una separación de la Capital Federal y la provincia. Desde entonces, los intentos de gestión integrada metropolitana habrían de enfrentar como primer desafío el logro de relaciones estables de cooperación entre la Nación, la ciudad, la provincia y los municipios del Conurbano (Subsecretaría de Urbanismo y Vivienda de la PBA, 2007:48).

Entre 1895 y 1914 la población aumentó de 663.000 a 1.575.000 habitantes, y luego ascendió a casi 4.000.000 en 1947. Esta fase de crecimiento implicó la afirmación del área central y la conformación de la organización metropolitana. En este contexto se desarrolló el tercer período, signado por la incineración de los residuos como nueva tecnología de tratamiento. Mientras en la ciudad de Buenos Aires se aplicaba el método de incineración, en los municipios que la circundan continuó vigente un precario sistema de quema en basural (Suárez, 1998). Sin embargo, la incineración parecía no ser un sistema exitoso para la ciudad ya que las condiciones climáticas impedían su funcionamiento, lo que motivó que incipientemente comenzara a vislumbrarse la necesidad de implementar una gestión metropolitana de los residuos.

Lentamente aparecieron síntomas de agotamiento. Hacia mediados de la década del setenta había en la ciudad de Buenos Aires mayor cantidad de vaciaderos informales en torno de los cuales se iban asentando villas de emergencia, cuyos habitantes vivían, en parte, de lo que de allí podían extraer, y un Gran Buenos Aires donde se multiplicaban los basurales en tierras anegadizas de las cuencas de los ríos Matanza, Luján y Reconquista o en cavas de ladrilleras y tosqueras abandonadas.

Finalmente, tras pequeñas experiencias piloto de disposición final de residuos con métodos similares al relleno sanitario⁹ comienza

9 En Lomas de Zamora (1967), Avellaneda (1968) y San Isidro (1968).

el cuarto período. En 1977, durante la última dictadura militar, se creó la Coordinación Ecológica Área Metropolitana Sociedad del Estado, conocida como CEAMSE, destinada a dotar al Área Metropolitana de Buenos Aires de espacios verdes, construir una autopista de circunvalación en el Gran Buenos Aires e implementar el método del relleno sanitario para disponer los residuos. Para su conformación, la provincia y la ciudad de Buenos Aires contribuyeron con la formación del capital inicial de la sociedad: la provincia aportó las tierras y la ciudad, la ex usina de Nueva Pompeya.

A lo largo de esta extensa línea histórica, la dinámica y el tratamiento de los residuos sólidos aparecen vinculados linealmente con los procesos de crecimiento urbano y sus consecuencias. Si en el inicio los desechos ensuciaban las calles y perjudicaban la imagen de la ciudad, entonces cada vecino se deshacía de los residuos arrojándolos a un espacio más alejado. Con la aparición de las grandes epidemias se hizo evidente la dimensión colectiva del problema y sobre los determinantes demográficos e infraestructurales se propusieron innovadoras intervenciones urbanas; con el aumento exponencial de la población urbana y la consolidación de un área metropolitana se implementaron ineficientes tecnologías de incineración repartidas en el territorio que trajeron un aumento notable de basurales y, finalmente, se optó por un sistema de coordinación interjurisdiccional para toda el área, basado en el relleno sanitario, que se transformó en un monopolio para el tratamiento de los residuos y se ocupó exclusivamente de su disposición final.

Aunque todas las intervenciones realizadas a la fecha intentaron solucionar los problemas emergentes, ninguna de ellas fue producto de una política de manejo y gestión integral del ciclo de los residuos. Sin embargo, en términos de gobernabilidad metropolitana, la CEAMSE fue y sigue siendo uno de los acuerdos interjurisdiccionales más acabados,¹⁰ por su capacidad de resolver diariamente el destino de toneladas de residuos que, de otra forma, implicarían el colapso casi inmediato de la ciudad. Definitivamente, la CEAMSE es una de las experiencias más plausibles, aunque también sumamente cuestionable en lo que a funciones, distribución de responsabilidades y toma de decisiones se refiere.

10 Sociedad Mercado Central de Buenos Aires (1967) – Ente Tripartito de Obras y Servicios Sanitarios (1992) – Autoridad de Cuenca Matanza Riachuelo (2007).

Coordinación Ecológica Área Metropolitana Sociedad del Estado (CEAMSE)

La CEAMSE realiza la disposición final del 88% de los residuos sólidos urbanos en la metrópoli Buenos Aires. Es una sociedad del Estado de carácter interjurisdiccional, creada por la provincia de Buenos Aires y la Ciudad, razón por la cual el capital social pertenece a ambas partes por igual (Subsecretaría de Urbanismo y Vivienda de la Provincia de Buenos Aires, 2007:119).

La CEAMSE recibe y dispone los residuos de origen municipal (domiciliarios, barrido y limpieza de calles, poda) de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y de 33 municipios del Gran Buenos Aires. Los municipios no integran la sociedad del Estado y están representados por la provincia, pero tienen la obligación de entregar los residuos en los centros de disposición final establecidos y a los precios que se dispongan, además de hacerse cargo de modo autónomo de los servicios de recolección.¹¹

El 6 de mayo de 1977 se constituyó la CEAMSE con un plazo de duración de cien años, una sociedad encargada de disponer los residuos utilizando exclusivamente la técnica del relleno sanitario. El método, aún vigente, produjo un cambio favorable al reemplazar la incineración. Sin embargo, descartó una solución integral de tratamiento de los RSU que permitiera su reducción y reutilización, así como la búsqueda de sistemas de disposición final alternativos.

Como indican los contenidos del *Atlas Ambiental de Buenos Aires*, con la disposición de residuos en rellenos sanitarios, desde el punto de vista ambiental se logró eliminar la utilización de combustible fósil y las emisiones de dióxido de carbono generadas por la incineración de residuos, se impuso una metodología controlada de disposición de residuos y se recuperaron tierras para usos recreativos. No obstante, se descartó la posibilidad de minimizar, recuperar y/o reciclar.

Desde el punto de vista institucional, este sistema generó una matriz metropolitana de gestión que dio una solución estratégica de

11 En 1979, la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires firmó un convenio con la CEAMSE para el llamado a licitación pública internacional a los efectos de la adjudicación de los servicios de recolección de residuos domiciliarios y los generados por la limpieza de calles (Subsecretaría de Urbanismo y Vivienda de la PBA, 2007:121).

largo plazo a la región, y que es principalmente funcional a la jurisdicción de la ciudad de Buenos Aires, la cual se convirtió en mera entregadora y transfirió el tratamiento de sus residuos a la provincia, al tiempo que clausuró la participación de los municipios y de las organizaciones de la sociedad civil en su sistema.

Desde hace más de treinta años, el sistema mediante el cual se administran los residuos sólidos urbanos de la metrópoli Buenos Aires es el propuesto bajo este convenio de cooperación entre la Ciudad y la Provincia. En la actualidad, el sistema cuenta con los rellenos sanitarios de González Catán, Ensenada y Norte III,¹² de los cuales sólo este último recibe 12.400 toneladas diarias sobre un total de 13.000 toneladas provenientes de 27 municipios sobre un total de 33 y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

En los últimos años, este sistema se ha enfrentado a claros síntomas de agotamiento, no sólo por reducir el tratamiento del ciclo integral de los residuos a su disposición final sino porque comienza a escasear la oferta de suelo, como bien indican los últimos números presentados. Como anticipara Sabaté (1999:60), este método de volcar en vertederos sanitarios controlados sin recuperación o aprovechamiento de materiales tiene el inconveniente de desaprovechar una gran cantidad de elementos que pueden representar materia prima en ciertos procesos productivos y el problema de enterrar residuos no degradables. Además, puede llegar un momento en que la oferta de terrenos adecuados se vea limitada. De hecho, la evidente dificultad para encontrar localizaciones adecuadas para disposición final –que cuenten no sólo con la aprobación técnica sino también social– y los crecientes costos de operación de los municipios han hecho que el tema haya sido tratado sólo desde una perspectiva de corto plazo, sin considerar aspectos tales como la minimización de la

12 Desde que se organizó este sistema de disposición de residuos sólidos urbanos ya han dejado de operar varios rellenos sanitarios. El último que dejó de funcionar fue Villa Domínico en el año 2004, que había comenzado a funcionar en 1979 con la erradicación de los basurales clandestinos de la zona sur. A lo largo de más de 500 hectáreas entre Avellaneda y Quilmes, recibió aproximadamente 47.660.000 toneladas de residuos. Desde 1999, un grupo de madres alertadas por la aparición de enfermedades oncohematológicas desconocidas hasta ese momento se movilizó y provocó el cierre del relleno sanitario.

generación de residuos, el desarrollo de nuevas tecnologías para el tratamiento de los residuos, la participación social, la revisión de la institucionalidad, etc. (Etchegaray, 2005:483).

Al respecto, es importante subrayar que la técnica del relleno sanitario no ha sido reemplazada aún por ninguna otra. El 80% de los residuos generados en la Unión Europea, por ejemplo, es dispuesto en rellenos sanitarios; en Estados Unidos, la cifra asciende a alrededor de 55%, mientras que en Japón se entierran muy pocos residuos, ya que el 80% se recicla o incinera (*La Gran Ciudad*, 2004:46). En este sentido, la única alternativa improvisada hasta el momento es la generación de basurales a cielo abierto.

Definitivamente, la disposición final de los residuos no es un problema en sí, más allá de las correcciones que deberían hacerse,¹³ sino más bien el emergente que evidencia la falta de una política de gestión integral del ciclo de vida de los residuos. A esta altura es una idea vetusta concentrar los esfuerzos de revisión y diseño simplemente en la búsqueda de nuevos terrenos aptos para la creación de más rellenos sanitarios (más allá de que sea necesario) o en propuestas efímeras de concientización para la separación en origen, la recuperación o el reciclado.

Comentarios finales

En el escenario planteado, el problema ambiental de los residuos sólidos urbanos en la metrópoli Buenos Aires aparece como irresoluto y la decisión de solucionarlo de manera fundamental requiere un cambio en el modelo de desarrollo y los consecuentes patrones de consumo, una mayor conciencia ambiental de la ciudadanía y tecnologías de gobierno acordes.

Al igual que en muchísimos otros ejemplos, el mayor desafío sigue siendo lograr coincidencia entre los problemas detectados, los

13 Un relleno sanitario puede concebirse como un reactor bioquímico, con residuos y agua como entradas principales, y con gases y lixiviado como salidas principales. En esta línea, es importante reforzar la supervisión y el control del escape de gases que pueden ser combustibles y hasta explosivos (Sabaté, 1999:60).

diagnósticos elaborados y las propuestas que suponen su abordaje, interviniendo con recursos y normas adecuadas que logren su resolución gradual e integral.

La puesta en marcha de la CEAMSE a mediados de los setenta fue, casi sin discusión, una salida estratégica y de largo plazo que resultó plausible no solamente en términos ambientales sino también desde la gestión, porque sentó las bases y marcó un antecedente en lo que a coordinación de políticas públicas se refiere. Vale destacar que, junto con la Corporación Mercado Central de Buenos Aires, la reciente Autoridad de Cuenca Matanza-Riachuelo, el Ente Regulador de Agua y Saneamiento, entre otros, es uno de los pocos organismos que ha practicado algún nivel de interjurisdiccionalidad en la región. Sin embargo, su génesis impuso desde la gestión una impronta tecnocrática y centralizada, además de promover e institucionalizar un tratamiento sesgado del problema.

Retrospectivamente, se observa que la estrategia planteada fue mucho más funcional al destino de los RSU de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, mientras que los municipios, sobre todo los de la segunda y tercera corona, asumieron físicamente el volumen del problema con el impacto sanitario y social a lo largo de los años. A ello se agregan los serios problemas de financiamiento que el sistema de recolección ha implicado y las deudas contraídas en la materia, lo cual estimuló el incumplimiento de la Ley 8.782/77 que creó la CEAMSE y, en consecuencia, el aumento de basurales a cielo abierto, que acentuaron el deterioro ambiental, además de eludir el rol preventivo que deberían cumplir los municipios promoviendo estrategias de minimización y clasificación de residuos.

Por otro lado, si bien en los últimos años se han elaborado una serie de normativas y programas tendientes a la incorporación progresiva de la recuperación y el reciclado y tanto la ciudad como la provincia han refrendado leyes que impulsan tales acciones, mantienen el marco normativo en común que puso en marcha el sistema de disposición final y los convenios entre ambas jurisdicciones.

Todos estos elementos han condicionado y descalificado de algún modo, aunque no de manera absoluta, la dimensión real de la interjurisdiccionalidad practicada. A esto se suma una liberación de

la ciudadanía de su responsabilidad directa con la problemática en la minimización, separación y recuperación de residuos. Este es un detalle no menor ante una agenda de políticas públicas metropolitanas que aún desentiende el carácter sistémico del problema.

Más allá de las necesarias críticas al sistema en vigencia, la tendencia creciente en la generación de residuos demanda una propuesta integradora que amplíe las funciones del sistema de gestión hacia una intervención efectivamente integral, que reconozca la interdependencia sanitaria de los actores involucrados y que los repositone de acuerdo con sus responsabilidades diferenciales en la generación y en la resolución del problema. Esto significa que si bien está claro que todos formamos parte del ciclo integral de los RSU en alguno de los tramos que lo constituyen, no todos los habitantes producen las mismas cantidades de desechos (por diferencias estructurales propias del sistema de desarrollo en el que vivimos) y no todos los actores inciden en la misma proporción en la dimensión que toma el problema. En este sentido, vale destacar el rol sustantivo de las industrias, de los comercios y de las instituciones públicas, entre otros.

Ahora bien, luego de treinta años y en la búsqueda de una propuesta superadora, no pueden desconocerse los elementos positivos que deja la experiencia en términos de mayores niveles de conciencia, de más y mejor legislación ambiental, de coordinación interjurisdiccional y de nuevas tecnologías a explorar, entre otras. La combinación de un escenario de profundos déficit y crisis latente con la disponibilidad de recursos aprovechables se presenta como la oportunidad para imaginar el establecimiento de un nuevo marco de cooperación que ponga en vigencia elementos aún ausentes y que son imprescindibles para una gestión integral de los RSU.

Nos referimos a la puesta en funcionamiento de un nuevo convenio entre las distintas jurisdicciones involucradas que reemplace el establecido en 1977 entre Augusto Cacciatore, entonces intendente de la ciudad de Buenos Aires, y Manuel Saint Jean, entonces gobernador de la provincia de Buenos Aires, y habilite un verdadero sistema de gestión integral de los RSU. Es necesario un nuevo sistema que implemente una seria y sistemática campaña metropolitana para una mayor conciencia y un mayor control de la ciudadanía sobre los pro-

cesos de tratamiento de los RSU, con más y mejor información; que establezca una coordinación en el poder de policía y lo haga verdaderamente efectivo; que intervenga sobre los pasivos ambientales que quedan como resultado de un insuficiente modelo de gestión de RSU; que adecue su sistema de financiamiento de acuerdo con las responsabilidades diferenciales de los actores involucrados; que promueva incentivos para la minimización, la recuperación y el reciclado de RSU; que garantice espacios de intercambio y producción de conocimiento para el desarrollo de nuevas tecnologías en el tratamiento de los RSU, entre otras.

Sin lugar a dudas, la administración de los residuos sólidos de la metrópoli Buenos Aires requiere aún muchos esfuerzos de articulación, cooperación y coordinación, y un esquema fuerte de participación y educación que reconcilie el desarrollo con la protección del medioambiente.

Bibliografía

ATLAS AMBIENTAL DE BUENOS AIRES. Disponible en: http://www.atlasdebuenosaires.gov.ar/aaba/index.php?Itemid=73&id=194&lang=es&option=com_content&task=view.

ATLAS DE LA BASURA. Disponible en: <http://www.ceamse.gov.ar/cidec/proyecto2.html>.

CASSANO, DANIEL, *Residuos sólidos urbanos: cuestiones institucionales y normativas*, Instituto del Conurbano / Universidad Nacional de General Sarmiento, Buenos Aires, 1998.

DI PAOLA, MARÍA EUGENIA y OLIVER, MARÍA FABIANA, "Autonomía Municipal y Participación Pública. Propuestas para la Provincia de Buenos Aires", FARN, Buenos Aires, 2002. Disponible en: <http://www.farn.org.ar/docs/p27/index.html>.

ETCHEGARAY, ALBERTO, "Gobernabilidad de los temas ambientales en las aglomeraciones metropolitanas. Experiencias y lecciones para las ciudades de América Latina", en Rojas Eduardo; Cuadrado - Roura Juan R. y Fernández Güel José Miguel editores: *Gobernar las metrópolis*, Banco Interamericano de Desarrollo, Universidad de Alcalá de Henares, Washington DC, 2005.

FUNDACIÓN AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES (FARN), "Residuos sólidos urbanos. Recomendaciones para la construcción de marcos regulatorios provinciales y acuerdos intermunicipales", 2005. Disponible en: <http://www.farn.org.ar/arch/residuos-solidos-urbanos.pdf>.

- Ley de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires de Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos, N°1.854.
- Ley provincial de Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos, N°13.592.
- REVISTA LA GRAN CIUDAD N°4, “El ciclo de los residuos. Como se generan, quién los recolecta y dónde se depositan los residuos de la región”, en revista *Revista La Gran Ciudad*, N°4, Fundación Metropolitana, Buenos Aires, 2004.
- RODRÍGUEZ ESCOBAR, LUZ ÁNGELA, “Hacia la gestión ambiental de residuos sólidos en las metrópolis de América Latina”, noviembre de 2002. Disponible en: http://www.scielo.org.co/scielo.php?pid=S0121-50512002000200008&script=sci_pdf&tlng= .
- RÓVERE, MARIO, “La Planificación Estratégica y la ciudad como sujeto”, en *Revista La Gran Ciudad*, N°2, Fundación Metropolitana, Buenos Aires, 2003.
- SABATÉ, ALBERTO FEDERICO, *El circuito de los residuos sólidos urbanos: situación en la Región Metropolitana Buenos Aires*, Instituto del Conurbano / Universidad Nacional de General Sarmiento, Buenos Aires, 1999.
- SUÁREZ, FRANCISCO, “Que las recojan y arrojen fuera de la Ciudad, historia de la gestión de los residuos sólidos urbanos (las basuras) en Buenos Aires”, ICO-UNGS, Buenos Aires, 1998, en *Revista La Gran Ciudad*, N°4, Fundación Metropolitana, Buenos Aires, 2004.
- SUBSECRETARÍA DE URBANISMO Y VIVIENDA DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES – DIRECCIÓN PROVINCIAL DE ORDENAMIENTO URBANO Y TERRITORIAL, *Lineamientos Estratégicos para la Región Metropolitana de Buenos Aires*, Ministerio de Infraestructura, Vivienda y Servicios Públicos, Buenos Aires, 2007.

Instituciones metropolitanas y calidad de las políticas públicas: el caso de la gestión de la seguridad

Victoria Darriadou y José Glinski

Introducción

Las reformas estructurales de corte neoliberal que experimentó el Estado argentino en la década del noventa (que, en rigor, completaban un proceso iniciado durante la última dictadura militar) supusieron el desmantelamiento de parte de la ingeniería estatal y la mercantilización de los bienes y derechos sociales básicos, tales como la educación, la salud y la seguridad. De esta forma, la progresiva preeminencia de la lógica de mercado en la organización de la trama social profundizó la crisis de confianza sobre las instituciones públicas y aceleró su ya acentuada incapacidad para garantizar el efectivo cumplimiento de los derechos ciudadanos más elementales.

En términos de agenda pública, desde mediados de la década del noventa el problema de la inseguridad se presenta como una de las demandas centrales por parte de la ciudadanía. El aumento y la complejidad delictiva cristalizada a través de sus dimensiones objetivas y subjetivas pusieron en evidencia las profundas dificultades de los gobiernos para actuar en este campo. La ineficiencia y el corto alcance de las políticas estatales, la incapacidad y complicidad delictiva de las agencias policiales para prevenir y conjurar el delito, la ineficacia de las leyes tendientes a garantizar la seguridad pública y el abordaje que hacen de estos asuntos los medios concentrados de comunicación no hacen otra cosa que intensificar la ya deteriorada imagen pública de las agencias estatales.

Las nuevas formas de organización y relaciones sociales producto de las transformaciones estructurales del Estado cambiaron las pautas

de integración y exclusión en nuestro país. Así, los procesos de marginalización extrema, que tienen lugar especialmente en los grandes conglomerados urbanos, dan lugar no sólo al aumento de la violencia y el delito, sino también al crecimiento de la criminalidad protagonizada por organizaciones delictivas. De este modo, nos encontramos ante una trama compleja compuesta por la desagregación, el deterioro y la desintegración de poblaciones marginalizadas y victimizadas –desprovistas de dispositivos o mecanismos de contención y prevención social– y el creciente aumento de la violencia y el delito violento.

Si bien la expansión y complejización de la criminalidad organizada –narcotráfico, tráfico de armas, desarmaderos de automóviles, asaltos bancarios y carreteros, entre otros– no crecieron en nuestro país como producto de la pobreza, sí existe una correlación positiva entre el aumento de la desigualdad social y el desarrollo del delito y la violencia (Briceño León, 2002; Camara Salama, 2004; Franco, 1999; Golbert y Kessler, 2009). Por otra parte, la ausencia de intervenciones estatales en la prevención de la violencia y el delito, los sistemas policial y judicial deficientes en la detección, represión y desarticulación de tales emprendimientos, cuando no la participación connivente –directa o indirectamente–, amplían el marco de oportunidades para desarrollar estas actividades delictivas (Saín, 2008).

En el presente trabajo analizaremos la gestión de la seguridad pública en la Región Metropolitana de Buenos Aires (RMBA). Para ello describiremos el marco conceptual de la problemática de la seguridad. Analizaremos su particular desarrollo en la RMBA, estudiando las funciones y capacidades así como los desafíos y limitaciones de las distintas esferas de gobierno intervinientes en el abordaje de esta problemática. Finalmente, presentaremos una serie de propuestas para una mejor gestión de la seguridad en la RMBA.

Marginalidad urbana y desgobierno político de la seguridad

Entendemos que si bien el deterioro de las condiciones de vida de los individuos se presenta en toda la geografía del país, es precisamente en las grandes urbes donde se exacerban las diferencias sociales.

El proceso de urbanización que experimentó la Argentina siguiendo una tendencia del subcontinente –iniciado en un modelo endógeno basado sobre la sustitución de importaciones– suponía la transformación positiva de la sociedad al concentrar en un espacio determinado la población, las oportunidades de empleo asalariado e industrial, así como el acceso a la educación, a la salud y al entretenimiento, entre otros. Pero tal como se dio en nuestro país en la transición de una matriz estadocéntrica hacia una mercadocéntrica (Cavarozzi, 1996), la modernización fue parcial e incompleta: la industrialización no acompañó a la urbanización, el empleo se presentó escaso y se crearon nuevos espacios urbanos que marcaron la “marginalidad urbana” (Briceño León, 2002). La densidad de las zonas urbanas empobrecidas se incrementó a la par que la acción del Estado disminuía. En el extremo opuesto de la ciudad, las clases altas y medias recrearon nuevas modalidades de ordenamiento urbano, identificadas por la autosegregación, como en el caso de los barrios cerrados y los *countries* (Svampa, 2004). Así, la desigualdad social queda expresada por la segregación espacial, lo que da cuenta de una “brecha urbana” que se va ampliando. Ahora bien, es precisamente en estos espacios de fragmentación social donde más frecuentemente tienen lugar los hechos criminales, que a la vez reproducen una mayor polarización y estigmatización de la vida urbana.

En lo que refiere específicamente a las instituciones encargadas de velar por la seguridad, la Argentina ha presentado un permanente desgobierno político sobre estos asuntos en todos los niveles –nacional, provincial y municipal. La delegación de la seguridad pública en las agencias policiales consolidó su autonomía y puso en evidencia la ausencia de políticas y estrategias de seguridad para abordar las emergentes formas de conflictividad social. La fuerte injerencia de la policía en el gobierno de la seguridad excluye también la participación por parte de la comunidad en lo que se refiere al diseño e implementación de acciones relacionadas con la seguridad pública¹ (Saín, 2008).

El sostenimiento del paradigma del desgobierno político de la seguridad beneficia a algunos sectores que comparten las prácticas

1 La poca participación comunitaria podría tener relación con la falta de confianza en las instituciones policiales por parte de la ciudadanía. Según una encuesta de Latino-barómetro citada por Gabriel Kessler (2007), tan sólo 19% de los entrevistados expresó tener confianza en la institución policial en el año 2001 y 26 % en el año 2002.

conocidas como *estrategias de doble pacto*. Estas estrategias, de larga data en nuestro país, involucran a tres actores: gobiernos o dirigencias políticas, fuerzas policiales y sectores de la criminalidad. La lógica de funcionamiento del doble pacto opera de la siguiente manera: el primer pacto se establece entre las dirigencias políticas y las fuerzas de seguridad. Las primeras le delegan el gobierno de la seguridad a la policía, lo que otorga una amplia discrecionalidad en los métodos de gestión de la seguridad y el usufructo compartido de algunas formas de corrupción. A cambio, la policía mantiene el compromiso de evitar situaciones de crisis y no ocasionar problemas al gobierno. El segundo pacto es entre la policía y sectores de la criminalidad. Allí se garantiza “cierto control territorial y cierto nivel de actividad criminal que no genere alarma social y participación en los beneficios de las actividades delictivas, a cambio de ciertos niveles de impunidad (nunca absolutos), protección frente a otros sectores, información, etc. Este esquema de doble pacto ha tenido una larga línea de continuidad en nuestro país, tanto a nivel federal como en los estados provinciales” (Binder, 2008).

Como dijimos anteriormente, existe cierto consenso acerca de que la inseguridad es un tema instalado como problema a partir de la década del noventa. Según una encuesta de Latinobarómetro, en 1995 la inseguridad no se encontraba entre los mayores problemas de los argentinos. Las principales preocupaciones eran el desempleo, la pobreza, la inestabilidad económica, y sólo 2,1% de la población consideraba la delincuencia como el problema más importante del país. Tal preocupación marca una curva ascendente durante los años subsiguientes, que llega a su mayor nivel en 2003 y 2004, años en donde la preocupación de los argentinos por la inseguridad superaba la media sudamericana. En 2008, en nuestro país, 21% de los encuestados dijo que el problema más importante del país era la delincuencia, mientras que 10% se pronunció por el desempleo (Latinobarómetro, 2008).

Es importante resaltar que el complejo de la inseguridad está comprendido por dos dimensiones: la *inseguridad objetiva* y la *subjetiva*. La primera refiere a la cantidad real de conflictos, delitos o crímenes acontecidos en un determinado espacio geográfico. Esta cifra cuantificable permite conocer la probabilidad de ser víctima de un hecho delictivo, si se relaciona con el tipo de hecho y otras variables

(edad, sexo, pertenencia a una clase social, trabajo, rutinas personales, etc.)² (Medina, 2007). La *inseguridad subjetiva*, por otra parte, caracteriza el miedo que tiene la ciudadanía a ser víctima de un delito. Con ella se dimensiona el nivel de riesgo que percibe la población y, como puede suponerse, no es idéntico a los datos estadísticos de la primera.³ Es decir que la *inseguridad subjetiva* se presenta como la impresión de temor, de fragilidad ante los problemas existentes de violencia social. El crecimiento de este tipo de inseguridad ancla en la desconfianza que la sociedad tiene respecto de las tradicionales instituciones de seguridad –fuerzas de seguridad, sistema penitenciario y de justicia, etc.– como así también en el papel resignificador de la realidad que los medios masivos de comunicación juegan en el escenario social (Pegoraro, 2002). Prestar atención a la dimensión subjetiva de la inseguridad resulta fundamental para determinar acciones de prevención, ya que es la percepción de inseguridad lo que lleva a la población a tomar medidas de protección, a ser más tolerantes, a manifestarse públicamente o a decidir su voto, entre otras tantas prácticas (Torrente, 2001).

Ahora bien, al interiorizarnos sobre las modalidades delictivas, podemos decir que la criminalidad moderna responde a la lógica de las estructuras de ciertos mercados, y establece una regularidad social, con funciones, expectativas y reglas. Ello indica que el crimen no ancla en un espacio específico, sino que se extiende sobre diversos lugares, al igual que los mercados.⁴ Los actos violentos, si bien no

2 En este punto destacamos que un considerable número de delitos no son denunciados. Las encuestas de victimización buscan recuperar el vacío de las “cifras negras”, al dar cuenta de hechos delictuosos no registrados oficialmente.

3 Las cifras de la Encuesta de Victimización de 2005 dan cuenta de la distancia entre la comisión real de delitos y la percepción ciudadana. En esa ocasión, 88% de la población de la RMBA afirmaba sentirse con altas probabilidades de ser víctima de un delito, lo que confirma la tendencia ascendente desde el año 2000. Esta sensación es relativamente independiente del indicador que exhibe la proporción de la población que asevera haber sufrido algún tipo de delito. Como queda reflejado en esta misma fuente, en tanto que entre 2002 y 2005 el porcentaje de población victimizada descendió 10 puntos porcentuales en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) y 8 en el Gran Buenos Aires (GBA), la sensación de inseguridad aumentó 7% y 3%, respectivamente.

4 El listado que sigue a continuación da cuenta de la gran porción de la criminalidad que obedece a estructuras de mercado: el mercado de vehículos, mercados de mercadería sustraída a granel, piratas del asfalto, mercados de metales (cables,

siempre responden unívocamente a la lógica de mercado, también presentan patrones comunes que permiten prevenirlos y neutralizarlos⁵ (Binder, 2008).

La criminalidad es un fenómeno que puede adoptar distintas formas. Puede ser perpetrada por individuos de manera relativamente aislada (delitos simples) o por organizaciones complejas del crimen organizado. Juan Gabriel Tokatlian (2000; 2009) entiende el crimen organizado como aquella criminalidad sofisticada que supera el nivel y la actuación individual y que se encuentra dentro de un marco más amplio e intrincado de organización. El crimen organizado establece, según el autor, un apego al *statu quo*, a la preservación de sus privilegios, utilizando la violencia para perpetuar un esquema sociopolítico dado. La criminalidad organizada actúa en redes, coaliciones, asociaciones de diversas características. Pero en todas sus formas busca insertarse en la política, el reconocimiento social y la fuerza económica.

La demanda de seguridad por parte de la ciudadanía por lo general se expresa por temor al delito callejero y no hacia el delito organizado, y promueve la aparición de nuevos actores encargados de velar por la seguridad, dentro y fuera del plano estatal. Por un

alcantarillas, etc.), mercado minorista de objetos sustraídos (relojes, celulares, radios, entre otros), mercado de ganado, mercado de armas de guerra y explosivos, mercado de armas comunes, mercado de venenos y drogas, mercado de personas emigrantes, mercado de pornografía y prostitución infantil, explotación sexual de adultos, mercado de flora protegida o en extinción, mercado de fauna protegida o en extinción, mercado de objetos y marcas falsificadas, mercado de objetos y software al margen de las patentes y derechos de autor, mercado de apuestas y juego clandestino, mercado de influencias y sobornos, financiamiento de la actividad política (obras públicas, contratos del Estado, etc.), mercado financiero y lavado de dinero, mercado laboral clandestino, explotación, servidumbre y esclavitud, mercado del aborto y la manipulación genética, mercado de órganos, mercado clandestino de servicios profesionales (asesoramiento impositivo, legal, etc. en tanto forman parte de las actividades ilícitas), mercado de objetos culturales protegidos o de valor histórico (<http://www.pensamientopenal.com.ar/01102008/doctrina02.pdf>).

5 El listado que sigue a continuación da cuenta de la gran porción de actos violentos que responden a pautas comunes: formas de agresión que se dan en espectáculos, agresiones entre grupos (pandillas juveniles), agresiones intrafamiliares (violencia doméstica), agresiones sexuales, agresiones en el tránsito vehicular, agresiones étnicas o colectivas, entre otras (<http://www.pensamientopenal.com.ar/01102008/doctrina02.pdf>).

lado emergió el sector corporativo compuesto por las agencias de seguridad privada y por el sistema de *trucking* satelital de cargas, alarmas, filmaciones corporativas, por mencionar algunos. Por otra parte, se crearon las denominadas “policías comunitarias” o “seguridad comunitaria”, ligadas con la idea de la prevención del delito a través del desarrollo social o local. Así, estos sectores se convirtieron en nuevos destinatarios de las demandas de seguridad por parte de la población. Es importante resaltar que estas últimas formas de intervención son impulsadas a partir de dos lógicas distintas. Al mercado privado le es funcional la exaltación del temor y la inseguridad en la gente, ya que esa sensación es la que justifica su existencia y garantiza su permanencia (Medina, 2007), mientras que el fin de la participación comunitaria es prevenir el delito y reducir el temor por parte de la población (Kessler, 2007).

La convivencia de viejos y nuevos actores no se ha desarrollado de forma clara ni precisa. Ante la emergencia del “mercado de la seguridad”, el Estado argentino tuvo que generar una serie de agencias y mecanismos de control sustentados en la plena vigencia del monopolio estatal de brindar seguridad a la ciudadanía.⁶ La inexperiencia gubernamental y la dinámica mercantil generaron un acentuado descontrol en el sistema de seguridad privada, con borrosas definiciones de las fronteras entre la seguridad pública y privada, sus diferentes orientaciones y prioridades, y las relaciones de cooperación y conflicto (Kosovsky, 2005). En el plano estatal, las policías comunitarias tampoco encuentran límites concretos para su actuación. Sus funciones también son difusas y existen numerosos ejemplos en los que la seguridad comunitaria es “colonizada” por las lógicas policiales, actuando como una extensión que la policía puede movilizar o bien utilizar para fines que no son propios de la policía comunitaria (Font, 2008).

6 Hasta 1997 no existían en el país leyes específicas al respecto. Pero luego del asesinato de José Luis Cabezas, donde estuvieron involucradas dos agencias privadas de investigación, comenzaron a discutirse los mecanismos para regular y controlar el área. En junio de 1999 se sancionó la ley en la provincia de Buenos Aires (Ley 12.297 de Seguridad Privada de la Provincia de Buenos Aires) y en diciembre de 2005 la ciudad de Buenos Aires sancionó su propia norma (Ley 1.913 de Seguridad Privada de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires), mientras que el Congreso de la Nación todavía debate una ley de alcance nacional.

La oferta de seguridad privada se despliega en forma variada, de modo que encontramos desde agencias que superan ampliamente la tecnología dispuesta por las fuerzas públicas hasta empresas accesibles para hogares de bajos ingresos y que trabajan con un amplio margen de informalidad y precariedad.⁷

Especificidades de la RMBA

La “microfragmentada”⁸ (Pírez, 2001) RMBA exhibe un escenario en donde la cohesión social se ve claramente afectada en diversos niveles sociales, cristalizada a través del considerable aumento de la violencia y el delito. En este conglomerado urbano también queda ilustrada la ineficiencia de las instituciones públicas para garantizar la protección de la seguridad que reclaman diferentes sectores de la sociedad (Svampa, 2004).

En este contexto tiene lugar la tensión entre un viejo orden marcado por el desgobierno político de la seguridad y un nuevo esquema que intenta, todavía sin éxito, generar los mecanismos normativos, institucionales, culturales y de gestión necesarios para instalar un nuevo paradigma democrático para el gobierno de la seguridad pública.

Como dijimos anteriormente, en la actualidad, la criminalidad y la violencia se insertan en dinámicas con distintas fases que derriban las fronteras políticas, lo que demanda enfoques que superen la visión que impone para su abordaje la fragmentada división formal del territorio. En términos de León Arslanián (2008), la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y el Conurbano presentan una realidad criminológica única en donde intervienen el Gobierno nacional, el de la provincia de Buenos Aires, los 24 municipios que componen al Gran Buenos Aires (GBA) y el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.

7 En 2005, el servicio legal de vigiladores las 24 horas costaba cerca de 6.000 pesos mensuales en la ciudad de Buenos Aires. En ese mismo año, en algunos barrios del Conurbano, dentro del mercado negro, podían encontrarse policías ofreciendo sus servicios de vigilancia, que cobran en promedio unos 30 pesos mensuales por vivienda (Saralegui, 2005).

8 Este término es empleado por Pedro Pírez para describir las desigualdades territoriales en un espacio caracterizado por su proximidad territorial y su enorme distancia social (2001).

A partir del análisis de la información publicada por la Dirección de Política Criminal dependiente del Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Seguridad, observamos que a partir de 1991 los hechos delictuosos en el país se encuentran en aumento, y los mayores registros se ubican entre 2002 y 2003. En 2007 se cometieron en el país 274.460 delitos contra las personas (2.071 fueron homicidios dolosos) y se registraron 771.987 delitos contra la propiedad. En la RMBA ocurrió 31% (87.086) de los delitos contra las personas, 41% (855) de los homicidios dolosos y 30% (233.868) de los delitos contra la propiedad cometidos en todo el país.

Por otra parte, en el GBA ocurrió el 62% de los delitos de toda la provincia y, a su vez, los delitos más graves: 83% de los homicidios, 90% de los secuestros y 91% de los robos de automotores. En cuanto a la CABA, en 2003 se registraron sólo 30.000 delitos menos que en el Conurbano (193.000 contra 218.061), a pesar de tener una población tres veces menor (Arslanian, 2008).

El Gobierno de la Provincia de Buenos Aires es el encargado de gestionar el sistema de seguridad en su jurisdicción. Por su parte, y de acuerdo con la Ley 26.288/2007, la ciudad de Buenos Aires puede crear una policía propia que cohabite con la Policía Federal, aunque su autonomía está reducida de acuerdo con lo establecido en la reforma constitucional de 1994. Ello nos indica que el abordaje de la seguridad presenta una fragmentación en el plano horizontal, entendida como la división de la urbe en dos distritos confederados. A la vez, actualmente es el Estado federal el que está a cargo de velar por la seguridad en la CABA, lo que también da lugar a una fragmentación en el plano vertical, en tanto que el Estado federal tiene capacidad de intervenir directamente en la gestión, administración, regulación y control de áreas de gobierno que en otras jurisdicciones se encuentran a cargo de los gobiernos locales (Cicioni, Diéguez, Timerman, 2008).

A la intervención de la Policía Federal y la Policía Bonaerense debemos sumar la denominada “Buenos Aires II”. Actúa en el primero y segundo cordón del conurbano bonaerense, con el objeto de articular con las fuerzas federales y, eventualmente, de la ciudad de Buenos Aires, en acciones de prevención del delito y la seguridad.

Por otra parte, en el Conurbano existen 850 agencias de seguridad privada registradas, con casi 45.000 hombres empleados, mientras que la fuerza armada más importante del país, la Policía Bonaerense, cuenta con 51.000 agentes (*Clarín*, 2008). Hasta 2005, en la ciudad de Buenos Aires se habían registrado 260 empresas de seguridad, con cerca de 11.000 vigiladores habilitados. Entre las irregularidades que se presentan en el mercado de la seguridad privada destacamos que tanto en la ciudad como en la provincia de Buenos Aires se estima que el número de vigiladores que trabaja al margen de la ley es igual al de los que están legalmente registrados (Saralegui, 2005). Por otra parte, en la provincia de Buenos Aires casi el 20% de las infracciones de estas agencias es producto de irregularidades en el registro de armamentos, municiones, vehículos o equipos de comunicación que no han sido declarados (*Clarín*, 2008).

Dentro de lo que consideramos el sistema de seguridad pública, nos interesa detenernos en la gestión política de la seguridad que hacen los Poderes Ejecutivos involucrados en la RMBA: el Poder Ejecutivo Nacional, el Gobierno de la Provincia de Buenos Aires, los municipios del conurbano bonaerense y el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.

En el caso de la CABA, el problema de la seguridad ha quedado atado fuertemente a la creación de la Policía Metropolitana, o al menos así resulta en términos de agenda pública. La sanción de la Ley N°2.894, que establece la creación de la Policía Metropolitana, la promulgación de su estatuto (Ley N°2.947) y la puesta en marcha de su proceso de formación han sido la prioridad en lo que respecta a asuntos de seguridad.

Si bien esta institución ha sido planificada para actuar con fines preventivos, es imposible, por el momento, determinar cómo ha de interactuar dentro y fuera de su jurisdicción con el resto de las agencias intervinientes en la gestión de la seguridad pública. Hasta tanto la Policía Metropolitana complete su proceso de formación, no podrán saldarse los interrogantes respecto de cómo finalmente se articularán los sistemas de seguridad y las agencias policiales en la RMBA. La autonomización de la ciudad de Buenos Aires no ha constituido por el momento un avance en materia de decisión política a nivel metropolitano, sino que torna aún más compleja la trama institucional en asuntos de seguridad pública.

En la provincia de Buenos Aires se ha intentado, en algunos pasajes de las últimas décadas, revertir la visión fragmentaria de los asuntos de seguridad pública y tender puentes de cogestión con municipios, la Ciudad Autónoma y el Poder Ejecutivo Nacional.

La creación de la Policía Buenos Aires II (Ley 13.202) quizás sea la muestra más significativa de la orientación buscada para dar respuesta a los problemas presentes en la RMBA. El diseño de esta nueva fuerza policial se hizo sobre la base de un modelo de actuación ágil, destinada al patrullaje de la zona más conflictiva del país: el primero y segundo cordón del conurbano bonaerense. La Buenos Aires II es una fuerza apta para la actuación interjurisdiccional, de comando conjunto o unificado con los de las demás policías de la provincia y con fuerzas federales. No tiene tareas ni funciones administrativas, no aloja detenidos en sus dependencias ni recibe denuncias por escrito. Son prioridad para esta fuerza las acciones de prevención, disuasión y eventual conjuración del delito, y está establecido en la Ley que un civil puede ejercer su jefatura (Ministerio de Seguridad, Gobierno de la Provincia de Buenos Aires, 2007).

Habiendo trazado el mapa de los actores intervinientes en la realidad urbana metropolitana, observamos que la fragmentación político-institucional se combina con una trama de atribuciones, funciones y autoridades. Ello dificulta el funcionamiento planificado, coordinado e integrado que la problemática requeriría.

Desafíos para una gobernabilidad democrática de la seguridad en la RMBA

La visión predominante que supone que los problemas de seguridad pueden ser resueltos se basa sobre un ideal de orden inconduciente a la hora de gobernar. Por ello, se requiere un cambio de paradigma como eje estructurador de las políticas en materia de seguridad. La idea del orden como fundamento primero de las políticas debe ser reemplazada por la de *gestión de conflictividad*, si se pretende alcanzar una gestión democrática de la seguridad. El reconocimiento del conflicto como elemento constitutivo de las complejas relaciones sociales debe ser adoptado para afrontar la problemática de la segu-

ridad. En este sentido, señala Binder (2008): “Desde la perspectiva de la gestión de la conflictividad no se dice ‘pobres muchachos, son el resultado de su entorno’ como una forma de evadir la gravedad y consecuencias de ese fenómeno. Lo que dirá es que sin entender la clase, intensidad y características de la conflictividad que está en la base de ese fenómeno, sus funciones negativas y positivas y sus vínculos con otros tipos de conflictividad cercanas, poco es lo que se puede hacer en términos de una política eficiente”.

El reconocimiento del carácter irresoluble de los temas de seguridad debe ser ponderado si efectivamente se quiere hacer una gestión democrática de la seguridad. No todos los problemas se resuelven, y la seguridad es uno de ellos. Hacerse cargo no significa resolver (Saín, 2008).

Si bien compartimos que el abordaje de los asuntos vinculados con la seguridad pública requiere de la comprensión de una realidad que se define situacional e institucionalmente compleja, también es cierto que caben responsabilidades diferenciadas en los distintos elementos que componen el sistema de seguridad pública.

Tal como se desprende de lo dicho en apartados anteriores, dada la interjurisdiccionalidad del delito y la fragmentación reinante en la RMBA, es necesario un tratamiento integral de la problemática de la seguridad en la *ciudad real* (Pírez, 1994), que incluya transformaciones de carácter estructural y que tenga como resultado el despliegue de un nuevo sistema de seguridad pública. Así y todo, a pesar de las limitaciones estructurales, las instancias de gobierno ejecutivo, provincial, municipal o de la CABA comprendidas en la RMBA están en condiciones de implementar transformaciones institucionales y diseñar políticas públicas tendientes a disminuir tanto el delito y la violencia efectiva como la sensación de inseguridad. Por mínimos que sean los márgenes de acción, hay espacio para el gobierno político de los asuntos de seguridad.

En este contexto de deficiente articulación, el abordaje que puede hacer cada uno de los niveles de gobierno convivientes en la RMBA responde no sólo a sus responsabilidades y alcances jurisdiccionales, sino también a una determinada conceptualización de la problemática de la seguridad. En ese sentido, es de sustancial importancia recono-

cer que es necesario identificar y diferenciar entre políticas destinadas a atender la problemática del delito complejo y aquellas que se enfocan en la prevención de la violencia y los delitos comunes, de modo que el tipo de problemática a abordar sea el eje estructurador de las políticas a implementar en cada caso y en todas las jurisdicciones presentes en la RMBA.

Afrontar la problemática de la seguridad desde una perspectiva local requiere revertir la inercia propiciada por el desgobierno político de estos asuntos en otras esferas y la fragmentación institucional que caracteriza a la RMBA. En ese sentido, es prioritario elaborar estrategias para la planificación de políticas de prevención y control de la violencia y del delito que contemplen una reforma institucional apropiada para su gestión. Un modelo de estrategia de intervención institucional requiere de una serie de condiciones de aplicación: áreas especializadas de coordinación de estrategias, diseño y planificación integral basado sobre un diagnóstico situacional pertinente y una gestión diversificada, progresiva y flexible (intersectorial, interagencial e interjurisdiccionalmente). Como toda estrategia de seguridad, las acciones de gobierno local deben ir progresivamente hacia el fortalecimiento de la gobernabilidad local de la seguridad pública y la ampliación de la participación comunitaria (Concaro, 2009).

También es importante destacar que existen diversas apoyaturas, sobre todo en lo concerniente a la planificación urbana, que pueden ser de gran ayuda para la gestión municipal de la seguridad. La recuperación de espacios públicos o privados degradados y la iluminación de lugares antes oscuros favorecen el control comunitario de la seguridad. Políticas en este sentido disminuyen el delito y el temor, sin estigmatizar a poblaciones consideradas peligrosas por los sectores medios o altos (Kessler, 2007). Se han implementado, por iniciativa nacional, provincial y local, en algunos casos, dispositivos de participación comunitaria y programas de urbanización, iluminación o instalación de cámaras, todas políticas positivas y poco controversiales para la prevención del delito y la violencia. Este tipo de medidas suelen ser bien recibidas por la población, pero se tornan insuficientes ante los condicionamientos estructurales.

Hay que considerar que algunas de las estrategias de prevención del delito, en un principio deseadas, pueden tener efectos contrarios

a los buscados. Así, políticas dedicadas a gestionar conflictividades del orden objetivo de la inseguridad pueden tener consecuencias contraproducentes en lo que refiere a la inseguridad subjetiva. En primer lugar, cualquier iniciativa que incluya a la policía no disminuirá el temor ciudadano si antes no se reestablece la confianza necesaria en la institución. Por otro lado, la participación ciudadana debe ser muy bien planificada, ya que existe el riesgo de que sólo participen los sectores medios y esto favorezca la estigmatización de sectores postergados, generalmente de los barrios carenciados o localidades lindantes (Kessler, 2007). Un paisaje urbano cargado de anuncios de “Alerta, Ciudadano” o que “vecinos del común” estén patrullando con policías no genera necesariamente un ambiente de resguardo o protección de la ciudadanía.

Si bien la gestión local permite desarrollar políticas que favorezcan la seguridad ciudadana, sobre todo en lo que respecta a la prevención y el control de la violencia y del delito, una concepción fuertemente “policialista” domina el escenario. Ello ha conducido a algunos municipios del Conurbano a implementar programas mediante la contratación de agentes de la Policía Bonaerense, quienes hacen patrullaje preventivo junto con vecinos o funcionarios municipales. Pagando adicionales a policías de la provincia y proveyendo de insumos muchas veces escasos en el sistema provincial, existen municipios que han creado sus propias policías comunales. Es importante destacar que estos programas generalmente se implementan sin coordinación con el Gobierno provincial y dan cuenta del grado de desarticulación existente.

Al mismo tiempo, los cuerpos policiales tampoco comparten la información que detentan. La información constituye para ellos un bien preciado y sirve como elemento de poder para el sostenimiento de la autonomía policial, al tiempo que refuerza las lógicas de fraccionamiento institucional. La falta de un sistema unificado de información (Arslanián, 2008) contribuye, entonces, al mantenimiento de un *statu quo* que parece ser, por el momento, menos problemático que asumir las responsabilidades de transformación de la matriz institucional del sistema de seguridad pública.

La RMBA no ha escapado al destino de muchas grandes ciudades latinoamericanas. La relación establecida entre redes de delito comple-

jo, sobre todo las de gran rentabilidad económica, las agencias policiales –que les brindan protección y colaboración– y la dirigencia política –que muestra desafección por el control de los asuntos de seguridad– es de carácter persistente y no un fenómeno aislado (Saín, 2008).

Para atender y desarticular esta perversa relación debe instrumentarse un rediseño institucional que tienda al fortalecimiento de la gobernabilidad política de los asuntos de seguridad mediante la creación de una dependencia superior de gobierno en las más altas esferas estatales. Si bien una nueva institución superior, como puede ser la conformación de un Ministerio de Seguridad Pública, no garantiza el efectivo gobierno de la seguridad, es indispensable una conducción unificada que atienda, por un lado, un fenómeno necesariamente interjurisdiccional como es el de la criminalidad organizada y, por el otro, que supere la fragmentación política, policial e institucional que caracteriza a nuestro país y especialmente a la RMBA. Ese primer paso debe ser acompañado por un diagnóstico estratégico que incluya una evaluación situacional del delito y la violencia, como así también otra de carácter institucional (Saín, 2008).

Sin embargo, como señala Saín, para muchos funcionarios gubernamentales “... la elaboración y difusión de un cuadro de situación acerca de las problemáticas delictivas y de las deficiencias institucionales en un escenario signado por el aumento y la complejización del fenómeno delictivo y por los anacronismos y las desactualizaciones institucionales, equivale a un fracaso de la gestión oficial en curso, asumiendo inclusive la responsabilidad directa por el crecimiento o disminución relativos de estas tendencias” (Saín, 2008).

La gestión de la seguridad en la RMBA se encuentra, entonces, atrapada por una lógica que supera sus límites geográficos o sus instancias de gobierno local o provincial. Sin una reforma integral, de carácter nacional, del sistema de seguridad, que pueda establecer los diagnósticos necesarios para la elaboración de una estrategia de corto, mediano y largo plazo, no será posible abordar este dificultoso asunto. Son muchas las limitaciones estructurales que hacen que reformas normativas e institucionales, que con buen tino pueden hacerse en el ámbito local, provincial o de la ciudad, padezcan los límites de su condición de origen. Una reforma integral en materia de seguridad requiere de la intervención profunda desde el Poder Ejecutivo Nacional. No se trata sólo de una se-

rie de reformas formales, sino que tiene que primar la voluntad política dirigencial para generar un sistema de seguridad pública democrático que incluya la conducción institucional civil de la policía y, por lo tanto, la conformación de un equipo de gestión que detente conocimientos técnico-profesionales y pueda diseñar, implementar y evaluar las estrategias de reforma y planificación de las acciones que se lleven a cabo. En otras palabras, este equipo de gestión "... debe ser capaz de desarrollar todo aquello que durante las últimas décadas fue desenvuelto autónomamente por las instituciones policiales. Sin ello, no será posible la recuperación de alguna porción de soberanía política en materia de seguridad" (Saín, 2008).

Toda voluntad política que intente reformar consistentemente el sistema de seguridad pública deberá ser de carácter instituyente. Requiere esta impronta, como toda política que se piense realmente transformadora de la realidad social y busque revertir las orientaciones no democráticas de las políticas en materia de seguridad. Habrá lugar para un nuevo horizonte en materia de seguridad si desde las más altas esferas de gobierno (sobre todo desde el Poder Ejecutivo Nacional) se interrumpe definitivamente la inercia generada por el desgobierno político y la "policialización" de la seguridad.

Conclusiones

La capacidad del Estado para estructurar un sistema de seguridad es un elemento nodal de la democracia. Ello se ve afectado cuando el Estado es copartícipe en la producción de las causas de fenómenos que atacan frontalmente la gobernabilidad democrática, como el aumento del delito y la violencia. A la vez, cuando el Estado es incapaz de respaldar la integridad de las personas y sus bienes, indica también la distancia que falta recorrer para alcanzar Estados democráticos. Esta incapacidad se inscribe en el contexto mayor de Estados que encuentran dificultades para garantizar un conjunto amplio de derechos políticos, civiles, sociales y culturales para la población ubicada dentro de su territorio (Sehtman, en prensa).

Muestra de la incapacidad estatal son las cuantiosas expresiones en que se manifiestan las demandas por parte de la ciudadanía: multitudinarias marchas tras la demanda por seguridad, escraches a fun-

cionarios de gobierno y miembros de las fuerzas policiales que muchas veces terminan apartados de sus cargos, intentos de linchamiento a supuestos culpables, actos de justicia por mano propia, entre otros. Al mismo tiempo, los medios de comunicación incentivan esta perjudicial forma de canalizar los conflictos, porque estereotipan y generalizan determinadas conductas delictivas que abonan el temor ciudadano a ser víctimas de delitos que, estadísticamente, son poco probables.

La ineficacia estatal y la aparición de la seguridad como prioridad en la agenda pública trajeron aparejadas la puesta en cuestión de la idea de monopolio estatal de los asuntos de seguridad y la consecuente proliferación de nuevas formas y nuevos actores encargados de resguardar la seguridad ciudadana: el advenimiento de servicios de seguridad privada, policías comunitarias o instancias de participación ciudadana no es producto de un plan integral que busca cierta descentralización sino, más bien, respuestas de carácter fragmentado y espasmódico, tanto desde el Estado como desde el mercado.

Por otra parte, el desgobierno político de los asuntos de seguridad, expresado en el modelo de doble pacto, no ha sabido ni podido afrontar la complejización del delito y la violencia, mientras que las experiencias de reformas democráticas del sistema de seguridad no han tenido el suficiente respaldo político ni la profundidad necesaria para generar un nuevo modelo. Además, el paradigma del orden sigue siendo el eje estructurador de los discursos de quienes ejercen cargos públicos o se postulan para hacerlo. Se enuncian recetas para terminar con la inseguridad para interpelar a los votantes en busca de resultados electorales, para evitar así la asunción de las consecuencias que tiene abordar las cuestiones de seguridad pública desde la complejidad que ameritan. De este modo, el supuesto diálogo entre las demandas ciudadanas y las respuestas institucionales no ha generado hasta el momento políticas consistentes. Mientras que los ciudadanos se presentan expectantes y atemorizados, dirigentes y funcionarios se muestran descomprometidos, por lo que resultan funcionales al mantenimiento del *statu quo* (Binder, 2008). La complejización de las relaciones sociales y el cuestionamiento del monopolio estatal de la gestión de la seguridad dan cuenta de que no es posible pretender, desde el Estado, una resolución terminante de los problemas de la violencia y del delito y, menos aún, satisfacer las expectativas sociales al respecto. La alternativa es, más bien, trazar un camino de democra-

tización de la seguridad pública que reconozca el carácter conflictivo o directamente irresoluble de las problemáticas del delito y la violencia (Saín, 2008). Como señala Massimo Pavarini, “se puede y se debe gobernar la seguridad sin tener que prometer que se abatirá la inseguridad” (citado en Saín, 2008).

En la actualidad, las respuestas estatales para abordar los problemas de seguridad pública en la RMBA están determinadas por diversos condicionantes. Por un lado, en este conglomerado urbano convergen distintas esferas de gobierno con competencias y alcances poco claros y muchas veces superpuestos, que a la vez generan respuestas atomizadas por parte de distintos niveles y agencias estatales, que no hacen sino fragmentar aún más la problemática sin poder abordar de manera integral la complejidad del asunto. Pero, como hemos visto, existe margen de acción en los gobiernos locales y provinciales —en los que incluimos al de la CABA— para implementar políticas públicas que favorezcan, sobre todo, la participación ciudadana, la prevención y conjuración del delito y la violencia, y la disminución del temor en la población. Estas respuestas no están necesariamente articuladas desde una perspectiva policial, sino que pueden y deben ser implementadas desde el poder político para generar una matriz intersectorial, interagencial e interjurisdiccional de gestión de la seguridad.

Sin embargo, el alcance que puedan tener estas políticas se ve realmente limitado por la imposibilidad actual de desarrollar un Plan de Seguridad Metropolitano que cuente con información unificada y se organice en función de diferenciar entre el delito complejo y la prevención de la violencia y de los delitos comunes.

Nada podrá hacerse en esa dirección si no media una reforma del sistema de seguridad pública en nuestro país que contemple los tiempos de gestión política. En ese sentido, si bien es posible introducir cambios, estos deben tener en cuenta las posibilidades de reversión de los procesos democráticos iniciados cuando hay cambios en la gestión de gobierno. Una verdadera reforma debe generar un cambio cultural profundo, y para ello es necesario pagar el costo político de intervenir en estructuras de extrema complejidad y corrupción, como son la Policía Federal y la Policía Bonaerense.

Desde el Poder Ejecutivo Nacional debe primar la voluntad de gobernar los asuntos de seguridad pública. La creación de una dependencia superior de gobierno podría generar condiciones favorables para la conducción unificada de los asuntos de seguridad pública. Para poder afrontar el problema es necesario un vasto compromiso político de las dirigencias, la superación de la fragmentación jurisdiccional y política de la región y la asunción del costo a pagar por reformar la seguridad pública. El establecimiento de la soberanía política en los asuntos de seguridad pública a nivel nacional no salda automáticamente las dificultades en materia de seguridad de la RMBA, pero sí define un rumbo más democrático.

Bibliografía

- ARSLANIÁN, LEÓN, “Coordinación de políticas públicas de seguridad en el ámbito metropolitano” *Proyecto Neapolis – Mesa de Diálogo*, CIPPEC, Konrad Adenauer Stiftung, Instituto del Conurbano y Fundación Metropolitana, Buenos Aires, 3 de abril de 2008.
- ARRAIGADA, IRMA Y GODOY, LORENA, *Seguridad ciudadana y violencia en América Latina: diagnóstico y políticas en los años noventa*, SERIE políticas sociales, CEPAL – ECLAC, 32 División de Desarrollo Social, Santiago de Chile, 1999.
- BINDER, ALBERTO, “El control de la criminalidad en una sociedad democrática”, en *Pensamiento Penal*, 2008. Disponible en www.pensamientopenal.com.ar. Consultado el 10 de agosto de 2008.
- BRICEÑO LEÓN, ROBERTO, “Introducción, la nueva violencia urbana de América Latina”, en Briceño León, Roberto (ed.), *Violencia, sociedad y justicia en América Latina*, FLACSO, Buenos Aires, 2001.
- BRICEÑO LEÓN, ROBERTO, “Violencia y desesperanza. La otra crisis social de América Latina”, en Briceño León, Roberto (ed.), *Violencia, sociedad y justicia en América Latina*, FLACSO, Buenos Aires, 2002.
- CAMARA, MAMADOU Y SALAMA, PIERRE, “Homicidios en América del Sur ¿Los pobres son ¿peligrosos?”, en *Revista de Economía Institucional*, año/volumen 6 número 6, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, primer semestre de 2004.
- CAVAROZZI, MARCELO, *El capitalismo político tardío y su crisis en América Latina*, Homo Sapiens Ediciones, Rosario, 1996.
- CICIONI, ANTONIO; DIÉGUEZ, GONZALO Y TIMERMAN, JORDANA, “Superposición de jurisdicción y débil accountability. Consecuencias para la calidad de las políticas públicas en la Región Metropolitana de Buenos Aires”, *Documento de Trabajo N° 15*, CIPPEC, Buenos Aires, 2008.

- CLARÍN, “Vigiladores vigilados: más control a la seguridad privada en Provincia”, 01/06/2008.
- CONCARO, CAROLA, *Los recursos de los gobiernos locales para la gestión de políticas locales de desarme. Notas preliminares sobre políticas públicas de desarme civil. Para una estrategia local de Seguridad pública*, INECIP, Buenos Aires, 2009.
- FONT, ENRIQUE, “Tendencias actuales en el campo de la seguridad”, en *Visiones y actores del debate*, III y IV Conferencia Nacional sobre Políticas de Drogas. Compiladora: Touzé, G. Editado por Intercambios Asociación Civil y Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, 2008.
- FRANCO, SAÚL, *El quinto no matar. Contextos explicativos de la violencia en Colombia*, Tercer Mundo Editores, Santa Fe de Bogotá, 1999.
- GOLBERT, LAURA y KESSLER, GABRIEL, “El crecimiento de la violencia urbana en la Argentina de los 90. El debate entre la explicación económica y la sociológica”, Red de Investigadores Latinoamericanos por la Democracia y la Paz. Disponible en www.insumisos.com. Consultado el 20 de agosto de 2009.
- KESSLER, GABRIEL, “Miedo al delito y a la victimización en la Argentina”, en Kaminsky Gregorio; Kosovsky, Darío y Kessler Gabriel, *El delito en la Argentina post crisis. Aportes para la comprensión de las estadísticas públicas y el desarrollo institucional*, Friedrich Ebert Stiftung, Buenos Aires, 2007.
- KOSOVSKY, DARIO, *Estrategia de fortalecimiento del gobierno del sistema de seguridad privada*, Instituto Latinoamericano de Seguridad y Democracia (ILSED), Buenos Aires, 2005.
- LATINOBARÓMETRO, 2008. Disponible en www.latinobarometro.org.
- MEDINA, MARTÍN, *Quién custodia a los custodios*, Capital Intelectual, Buenos Aires, 2007.
- MINISTERIO DE SEGURIDAD, GOBIERNO DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES, 2007. Disponible en www.mseg.gba.gov.ar
- PEGORARO, JUAN, “Derecha criminológica, neoliberalismo y política Penal”, en *Política y Sociedad*, 15/16, 141-160, 2001.
- PEGORARO, JUAN, “Violencia, sociedad y justicia en América Latina”, en Briceño León, Roberto (comp.), Grupos de trabajo de CLACSO, Agencia Sueca de Desarrollo Internacional (ASDI), 2002.
- PÍREZ, PEDRO, *Buenos Aires metropolitana. Política y gestión de la ciudad*, Centro Editor de América Latina / CENTRO, Buenos Aires, 1994.
- PÍREZ, PEDRO, “Buenos Aires: gobernabilidad urbana en una ciudad metropolitana fragmentada”, en VI Seminario Internacional de la Red Iberoamericana de Investigadores sobre Globalización y Territorio, Rosario, mayo de 2001.

- SAÍN, MARCELO, *Seguridad, democracia y reforma del sistema policial en la Argentina*, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, 2002.
- SAÍN, MARCELO, “Seguridad pública, delito y crimen organizado. Los desafíos de la modernización de los sistemas de seguridad policial en la región sudamericana”, en *El desarrollo local en América Latina. Logros y desafíos para la cooperación europea*, Recal Cespi, Nueva Sociedad, Caracas, 2004.
- SAÍN, MARCELO, *Leviatán azul. Policía y política en la Argentina*, Siglo Veintiuno Editores, Buenos Aires, 2008.
- SARALEGUI, RAFAEL, “La seguridad más insegura”, diario *La Nación*, Buenos Aires, 15 de mayo de 2005. Disponible en www.lanacion.com.ar .
- SVAMPA, MARISTELLA, *La brecha urbana. Countries y barrios privados en Argentina*, Colección Claves para Todos, Capital Intelectual, Buenos Aires, 2004.
- TOKATLIAN, JUAN GABRIEL, *Globalización, narcotráfico y violencia. Siete ensayos sobre Colombia*, Editorial Norma, Buenos Aires, 2000.
- TOKATLIAN, JUAN GABRIEL, “El reto de América Latina”, en *Revista Le Monde Diplomatique*, Año XI, Nro 118, Buenos Aires, abril de 2009.
- TORRENTE, DIEGO, *La privatización de la seguridad ciudadana: un marco para el análisis*, Alianza Editorial, Madrid, 2001.

Instituciones metropolitanas y calidad de las políticas públicas: el caso del transporte

*Geraldine Oniszczyk*¹

Introducción

Las matrices de crecimiento de los grandes centros urbanos se ven afectadas por las políticas de transporte que acompañan su desarrollo. Los estudios sobre urbanismo y sociología urbana han incorporado el análisis de los sistemas de transporte para explicar las principales problemáticas de las ciudades y han demostrado que éstos influyen, entre otros, en la capacidad de integración social de una ciudad, en el desarrollo económico, en el valor del suelo y en las condiciones ambientales (ver, por ejemplo, Ainstein, 2001; Flora, 2001). La aplicación de políticas eficientes –que garanticen la accesibilidad al menor costo y con la mayor calidad posible– depende en gran medida de la factibilidad de articular los distintos componentes del sistema frente a las dinámicas necesidades de movilidad de la población. La complejidad de los fenómenos a los que las políticas de transporte deben atender se profundiza en las metrópolis fragmentadas institucionalmente, como Buenos Aires, dado que se dificulta la generación de espacios de coordinación o de gestión integrada del sistema.

El crecimiento de la Región Metropolitana de Buenos Aires (RMBA) fue, en parte, impulsado y ordenado por el desarrollo temprano de un sistema de transporte público que logró incorporar los modos guiados, como el tren y tranvía, y los servicios no guiados, como los de autotransporte. Con el desarrollo de la industria automotriz, paula-

1 Este trabajo fue realizado con la colaboración de Nicolás Ferme.

tinamente el transporte automotor de pasajeros fue desplazando a los tranvías urbanos y a mediados del siglo XX, la RMBA ya contaba con una extensa red ferroviaria y una importante cantidad de líneas de colectivos que llegaban a cubrir prácticamente la totalidad de la superficie urbanizada. Sin embargo, desde comienzos de siglo XX, la interacción de los actores intervinientes en la regulación y gestión del sistema (tanto público como privado) adquiriría ciertas características que condicionaron las posibilidades de articulación y planificación funcional.

En 1936, cuando el Estado nacional promovió la creación de una Comisión Nacional de Coordinación de Transportes, se generó un intenso debate en torno al origen de la iniciativa y el impacto de su implementación. Si bien el Gobierno fundamentó este proyecto en la necesidad de coordinar el desarrollo de los distintos modos de transporte, la Ley 12.346 en realidad tenía objetivos muy limitados (por ejemplo, no tenía alcance para la provincia de Buenos Aires ni los municipios) y no creó mecanismos claros para la articulación de los distintos servicios disponibles ni para la planificación funcional del sistema de transporte.² En síntesis, esta primera iniciativa estatal destinada a regular cuestiones determinantes del vínculo público-privado no buscó conformar una institución que definiera el desarrollo del sistema pensado por encima de los intereses sectoriales. En adelante, los distintos organismos encargados de la regulación y la gestión del sistema reprodujeron estas deficiencias, consolidaron los vínculos sectorizados entre las partes e impidieron el desarrollo de espacios de coordinación que diseñaran políticas integrales de transporte aplicables a todos los niveles de gobierno.

La competencia entre los actores privados, su vínculo con los tomadores de decisiones y la descoordinación de políticas entre los distintos niveles jurisdiccionales que gestionan la RMBA dieron lugar a un conjunto de desinteligencias que fueron degradando paulatinamente la

2 En relación con el origen de la norma, se cuestionó el rol de las empresas ferroviarias en la formulación del proyecto. Además, se objetó que la Ley no estableciera parámetros igualitarios de regulación para los distintos modos. Principalmente, la Ley regulaba las cuestiones vinculadas con las tarifas y los permisos de explotación del transporte automotor, pero sin establecer relación con las tarifas de los servicios ferroviarios. Para acceder a parte de este debate, ver Scalabrini Ortiz (1946).

calidad del transporte público. Actualmente, las principales deficiencias en esta materia –superposición y competencia entre e intra modos, disparidad tarifaria entre jurisdicciones, transferencia de los modos públicos a los privados, debilitamiento de la cobertura, aumento de los costos sociales, entre otras– son consecuencia de la atomización de intereses particulares y públicos, dada la ausencia de incentivos para que los tomadores de decisiones promuevan políticas orientadas hacia la integración funcional del sistema.

Este trabajo es una breve aproximación a la problemática de la fragmentación institucional metropolitana aplicada a las políticas de transporte. Luego de presentar las características de la fragmentación y su impacto en la calidad de las políticas de transporte, se describirán los intentos que hubo para superar estas debilidades y se intentará señalar algunos motivos posibles del fracaso. Nos referiremos también a algunos contextos propicios para la creación de nuevos espacios institucionales que resuelven este tipo de problemáticas y favorecen la implementación de políticas orientadas a mejorar la accesibilidad y eficiencia del sistema.

Características generales del sistema: oferta modal y tendencias de desarrollo

La oferta de transporte en la RMBA se conforma por una variada prestación de servicios que incluye una red ferroviaria y de subterráneos, una gran cantidad de líneas de colectivos y otros servicios diversos con menor participación en el total del sistema, como taxis, remises y *charters*.

La red *ferroviaria* de la RMBA se compone por siete líneas que conectan el centro de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) con la provincia y una línea de menor extensión que conecta un grupo de municipios del norte del conurbano bonaerense.³ El conjunto de las líneas en funcionamiento cuenta con aproximadamente 830 km de extensión y 272 estaciones separadas en promedio por 3 km de distancia (Subsecretaría de Urbanismo y Vivienda, 2006). Construida

3 Las ocho líneas son: Mitre (5 ramales), Belgrano Norte, Tren de la Costa, Sarmiento (4 ramales), Urquiza, San Martín, Roca (8 ramales) y Belgrano Sur (3 ramales).

casi en su totalidad por el impulso del Estado nacional a principios del siglo XX, la red ferroviaria adquirió una distribución radial que pretendía conectar la Capital Federal con cada uno de los puntos cardinales del país.⁴ Esta configuración de la red tuvo una influencia importante en la urbanización de las localidades aledañas a la Capital Federal y en la definición de los principales corredores de circulación que actualmente siguen estructurando la oferta de los otros modos de transporte (al respecto, ver Orduna y De Salvo, 1996).

Décadas de falta de inversión en infraestructura debilitaron la calidad de los servicios públicos (por ejemplo, actualmente siguen en actividad servicios diesel, la frecuencia y la seguridad de los traslados no son óptimas), limitaron el alcance potencial de la red y dejaron sin actividad una parte importante de la infraestructura disponible.⁵ La reactivación de los servicios ahora en desuso aumentaría en un 41% la cobertura y habilitaría el acceso al tren a aproximadamente 1,2 millones de personas (Lascano y Durango, 2009). Por parte de los servicios en funcionamiento, a lo largo de los últimos veinte años se encontraron variaciones en el caudal de su utilización, condicionadas por los cambios en la prestación del servicio y por el impacto de los ciclos económicos en las pautas de movilidad. Actualmente, los corredores Norte, Oeste y Sudoeste son los que concentran el mayor número de pasajeros transportados.⁶

El desarrollo de la red de subterráneos tuvo su mayor momento de expansión en las primeras décadas del siglo XX, cuando se creía

4 Entre 1905 y 1914, aproximadamente el 40% del gasto en obra pública del Estado nacional estuvo destinado al desarrollo de la red ferroviaria nacional (Regalsky y Salerno, 2006).

5 Si bien pueden garantizar un óptimo funcionamiento, los servicios diesel tienen menor potencia que los servicios electrificados. Actualmente, en la RMBA siguen utilizando locomotoras diesel parte de las líneas Mitre, Sarmiento y Roca, y funcionan completamente de esta forma las líneas San Martín, Belgrano Norte y Belgrano Sur.

6 Retomando la clasificación realizada por Orduna y De Salvo (1996), podemos agrupar las líneas de tren activas en seis corredores de circulación y analizar su participación en el traslado total de pasajeros. Según los cálculos realizados con los datos publicados por la CNRT en 2008, el corredor Norte (Mitre, Belgrano Norte y Tren de la Costa) concentró el 26% de los traslados; el corredor Noroeste (Urquiza y San Martín), 16,4%; el corredor Oeste (Sarmiento), 26,3%; el corredor Sudoeste (Belgrano Sur), 2,5%; y los corredores Sur y Sudeste (Roca), 27,8%.

que este modo podía constituirse como uno de los principales pilares del sistema de transporte urbano.⁷ Tras afrontar numerosas dificultades para atraer inversiones, su crecimiento fue más lento de lo esperado y se frenaron los impulsos para extender la red. Luego de varias décadas en las que no se invirtió en su expansión, a fines de los años ochenta se retomaron las obras que extendían las líneas existentes y, con la sanción en 2001 de la Ley 670 de la CABA, se promovió la construcción de tres nuevas líneas.⁸ En la actualidad, este subsistema está conformado por seis líneas de metro y una de premetro, orientadas principalmente en la dirección Este-Oeste. La infraestructura disponible no trasciende los límites de la Capital Federal y se compone solamente por 44,7 km de vías subterráneas, 7,4 km de vías superficiales y cuenta en total con 91 estaciones. En términos comparativos, Buenos Aires tiene una red de subte de alcance moderado como muchas otras urbes latinoamericanas. Sin embargo, en ciudades como Santiago de Chile el subte comenzó a construirse 60 años más tarde y actualmente la extensión de la red prácticamente duplica la de Buenos Aires.⁹

El transporte automotor de pasajeros es el modo donde más fácilmente se puede percibir la fragmentación institucional en el interior, ya que la totalidad de las líneas habilitadas se dividen entre las que son de jurisdicción nacional (aquellas que en una parte de su recorrido circulan por la Capital Federal y la unen con la provincia), las de jurisdicción provincial (unen al menos dos municipios de la provincia de Buenos Aires) y las de jurisdicción comunal (que circu-

7 Desde sus comienzos, el desarrollo de la red de subtes estuvo enmarcado por la superposición de atribuciones entre los Estados nacional y municipal. Para obtener información sobre este tema, ver Julio Hunt (1998).

8 El diseño de estas nuevas líneas fue programado para potenciar la conectividad del sistema en general, aumentar las conexiones con la red ferroviaria y multiplicar las estaciones de transferencia entre las líneas de subte aproximadamente cinco veces (Atlas Ambiental del Área Metropolitana de Buenos Aires, <http://www.atlasdebuenosaires.gov.ar/aaba/>).

9 Otras ciudades latinoamericanas que comenzaron a construir sus redes de subte varios decenios más tarde que Buenos Aires (como por ejemplo San Pablo y Ciudad de México) la superaron en el número total de kilómetros de vías. Ciudades como Monterrey y Medellín, que iniciaron sus obras empezada la década del noventa, actualmente cuentan con aproximadamente 30 km de red, es decir, solamente 15 km menos que Buenos Aires. Para tener más información comparativa sobre la extensión de las redes de subte en el mundo, ver Metros del Mundo (www.metrosdelmundo.com.ar).

lan exclusivamente dentro de un municipio). El servicio prestado se compone por aproximadamente unas 200 empresas que ponen en funcionamiento 342 líneas. Como puede observarse en la Tabla 1, la jurisdicción nacional concentra la mayor parte de los viajes y vehículos en circulación. Esta preponderancia de la jurisdicción nacional se manifiesta, a su vez, en la cantidad de pasajeros trasladados: en 2007, las líneas nacionales trasladaron 1.678 personas, mientras que las líneas provinciales y municipales contabilizaron aproximadamente 1.028 personas.¹⁰

Tabla 1. Características del transporte automotor según nivel jurisdiccional

Jurisdicción	Empresas ¹¹	Líneas	Vehículos aprox.	Porcentaje de viajes
Nacional	92	135	9.430	58
Provincial	59	121	4.750	27
Municipal	69	86	2.920	15
Total	-	342	17.100	100

Fuente: Turco, Nora (2009).

El transporte automotor de pasajeros, como se puede observar en la Tabla 2, es el modo de transporte público que concentra la mayor cantidad de viajes. A su vez, gracias a la amplia variedad de direcciones de circulación y flexibilidad en el diseño de los trayectos, este medio es el que tiene mayor penetración territorial y mejor cobertura. De todas formas, cabe mencionar que la definición de los recorridos surgió generalmente por la atención del sector privado a las demandas de movilidad que fueron consideradas rentables. En este sentido, comprendemos que la mayor parte de los recorridos se concentra en la CABA y la primera corona del Conurbano, mientras que la cobertura se debilita progresivamente a medida que se acerca a los sectores periféricos, semiurbanos y con menores recursos (Kralich, 2002a).

¹⁰ Dato publicado en Fundación Estudios del Transporte (2008).

¹¹ Algunas empresas operan líneas en más de una jurisdicción.

Tabla 2. Participación de los principales modos de transporte público en el traslado de pasajeros, 2008

Modo	Pasajeros transportados en 2008	Porcentaje de pasajeros transportados en 2008
Automotor	1.664.167.692 ¹²	71,11
Tren	411.609.947	17,59
Subte y premetro	264.344.145	11,30
Total	2.340.121.784	100

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos publicados por la CNRT.

Si bien en la primera mitad del siglo XX el crecimiento de Buenos Aires se caracterizó por apoyarse en una muy buena oferta de transporte público que satisfacía la mayor parte de las demandas de movilidad, a partir de la década del setenta podemos identificar una transformación en las pautas de crecimiento de la ciudad y en la organización de la sociedad que, como muestra la Tabla 3, modificó sustancialmente la distribución modal de los viajes. En las últimas tres décadas se produjo un giro importante hacia el uso del automóvil particular, expresado en el crecimiento constante y cada vez más pronunciado de la tasa de motorización. Esta tendencia, sostenida en los años ochenta, se profundizó en la década del noventa por el impacto que tuvo el modelo de crecimiento económico en la ocupación del espacio urbano: la distribución social del territorio fue cada vez más segregada socialmente y se concentraron en la periferia urbana núcleos con alto poder adquisitivo que construyeron espacios descentralizados de residencia y consumo y otros núcleos con una muy baja integración social, que ocuparon espacios entre las trazas del ferrocarril sin acceder prácticamente a ningún tipo de servicio.

Tabla 3. Evolución de distribución modal de los viajes en transporte público y privado 1972-2006 (en %)

Modo	1972	1992	2006
Autobús	54,3	49,85	31
Automóvil particular	15,4	24,29	41
Tren	7	6,37	5
Subte	5,4	3,62	3
Otros	17,9	15,87	20

Fuente: Fundación Estudios del Transporte (2008).

12 Este dato se refiere únicamente a las líneas de jurisdicción nacional.

La reconfiguración del espacio urbano en un contexto de aumento de motorización de la sociedad se tradujo en el sistema de transporte en un cambio en el patrón de inversiones en infraestructura: mientras que en 1960 el sector vial representaba el 56% del gasto, en 1990 llegó a alcanzar el 66% de la inversión (Ainstein, 2001). En esta línea, es importante señalar que en 1960 la ciudad de Buenos Aires solamente contaba con cuatro autopistas que la conectaban con el resto de la región, mientras que la construcción exponencial de autopistas iniciada en la década del setenta y consolidada con las últimas inauguraciones de los noventa llegó a cubrir todos los corredores de circulación, aumentó sustancialmente el ingreso de vehículos a la ciudad y generó un conjunto de consecuencias en el desarrollo urbano.¹³

Fragmentación institucional e impacto en las políticas de transporte

¿Quiénes intervienen en las políticas de transporte y de qué forma se relacionan?

El sistema de transporte de la RMBA es regulado y ejecutado por un conjunto de actores públicos y privados que cuentan con responsabilidades e intereses sectorizados, es decir, estrechamente vinculados con su área de intervención. A continuación se presentará un breve mapeo de la distribución de responsabilidades donde se señalan las principales superposiciones y contraposiciones de funciones o intereses entre las partes.

Respecto de los *organismos estatales*, las responsabilidades de regulación, planificación, financiación y fiscalización del sistema de transporte en la Región Metropolitana se distribuyen entre más de 30 dependencias que pertenecen a distintos niveles de gobierno y tienen responsabilidades y capacidades de intervención dispares y/o superpuestas.

Bajo la órbita nacional recaen todas las obligaciones vinculadas con el transporte de pasajeros y de cargas de carácter metropolitano,

13 Según datos de 2006 del Gobierno de la CABA, ingresan a la ciudad de Buenos Aires un promedio de 830.000 vehículos diarios (contabilizando el ingreso de autos particulares, buses y camiones).

es decir, todos los modos de transporte que unen la Capital Federal con otra jurisdicción. Para cumplir con estas responsabilidades, la Nación cuenta con varias dependencias que cumplen funciones específicas y tienen una muy fuerte capacidad de influencia en la definición y ejecución de las políticas de transporte metropolitano.

En lo que se refiere a la capacidad de planificación, regulación y financiación, la Secretaría de Transporte de la Nación tiene una responsabilidad central para proponer y promover la ejecución de políticas. Este organismo participa en el diseño de la distribución de subsidios,¹⁴ en la elaboración de pliegos para llamados a licitaciones, interviene en la negociación para la fijación de las tarifas de todos los modos y ejecuta algunas obras de modernización del sistema.¹⁵

La fiscalización del sistema de jurisdicción nacional depende de dos organismos descentralizados, cuya obligación es controlar el cumplimiento de los convenios de privatización y la correcta prestación de servicios. En el marco de las reformas generales del sistema de transporte llevadas a cabo en la década del noventa, se preveía que la fiscalización de los servicios públicos gestionados por empresas privadas estuviera a cargo de una autoridad metropolitana de transporte. Sin embargo, ante la falta de acuerdos políticos para su creación y la necesidad de conformar un ente con responsabilidades de control, en 1996 se creó la Comisión Nacional de Regulación del Transporte (CNRT), un organismo autárquico que monitorea la prestación de servicios de transporte que unan al menos dos unidades federales y que, por lo tanto, abarca los servicios metropolitanos (tren, automotor, metro y premetro). Por otro lado, la auditoría y seguimiento de los con-

14 Tradicionalmente, el Estado nacional otorgó subsidios exclusivamente a las empresas prestatarias de los modos guiados, pero luego de la crisis económica de 2001, que implicó fuertes pérdidas para las empresas del transporte automotor, comenzaron a otorgarse subsidios a este sector.

15 Nos referimos específicamente a la ejecución de obras enmarcadas en el proyecto de Transporte Urbano de Buenos Aires financiado por el Banco Mundial. En ese contexto se realizaron, entre otras, obras de mejoramiento de centros de transbordo (ver el caso de Moreno) y de renovación de vías subterráneas. Además, entre 2006 y 2007, en el proyecto “Investigación de Transporte Urbano Público de Buenos Aires”, se realizó por primera vez en más de 30 años un estudio integral del sistema de transporte metropolitano que generó información relevante sobre las pautas de movilidad basadas en la oferta.

tratos de concesión sobre la infraestructura vial metropolitana dependen del Órgano de Control de Concesiones Viales (OCCOVI), otro ente nacional descentralizado, actualmente bajo la órbita del Ministerio de Planificación, Inversión Pública y Servicios.¹⁶

Por otro lado, vale aclarar que la Nación conservó parte de las atribuciones sobre la red de subterráneos y premetro, que si bien no exceden los límites de la Capital, son fiscalizados por el órgano de control federal. Con la autonomía de la ciudad de Buenos Aires se profundizó la superposición jurisdiccional entre la ciudad y la Nación, ya que si bien formalmente la ciudad debería asumir las responsabilidades vinculadas con las líneas de transporte automotor que no salen del distrito, nunca se formalizó el traspaso.¹⁷

Las competencias del Gobierno de la Provincia de Buenos Aires en materia de transporte son sustantivamente más limitadas que las del Gobierno nacional, ya que solamente debe velar por la regulación y fiscalización de los servicios de transporte automotor que conectan al menos dos municipios. La Dirección Provincial de Transporte es el organismo encargado de otorgar los permisos de explotación de rutas, acordar y autorizar los aumentos tarifarios y controlar la calidad de la prestación de los servicios en ese nivel jurisdiccional. Por otro lado, el Gobierno tiene responsabilidades respecto del mantenimiento de rutas provinciales (centrales en la conectividad vial de la RMBA), pero debido a su estructuralmente frágil situación financiera, en la gran mayoría de los casos estas iniciativas no son llevadas a cabo sin la participación del Gobierno nacional.

Finalmente, del lado de los organismos públicos, intervienen las direcciones de tránsito y/o transporte de cada uno de los 32 municipios que conforman la RMBA y la CABA.¹⁸ Cada uno de ellos es responsable de la regulación y control de todos los servicios de transporte automotor.

16 A partir del Decreto 87 de 2001, este órgano centraliza distintos organismos menores encargados de la fiscalización de la infraestructura vial. Antes de la creación del OCCOVI, las autopistas de acceso a la CABA dependían del órgano de control de las concesiones de la red de accesos a la ciudad de Buenos Aires.

17 Se estima que de las 135 líneas que circulan por la Capital Federal, aproximadamente 38 no salen del distrito.

18 Adoptamos una definición de la RMBA que incluye los 32 municipios de las tres primeras coronas que bordean la CABA.

tor comunales (colectivos, taxis y remises) y del mantenimiento de la infraestructura vial local, y deciden sobre las políticas de tránsito.

Teniendo en cuenta estas características, Kralich (1998) definió que en la RMBA existen tres dimensiones de yuxtaposición jurisdiccional. En la Ciudad Autónoma de Buenos Aires la superposición es doble, ya que intervienen en la regulación general del sistema el Gobierno nacional (con la gran mayoría de las competencias) y el local. En los municipios metropolitanos, al intervenir cada uno de los tres niveles de gobierno, la superposición es *triple*. Es decir que si abordamos la RMBA en su totalidad, observamos que la superposición supera la *treintena* de gobiernos que intervienen y regulan sobre el sistema de transporte.

Por otro lado, tras el profundo proceso de privatización llevado adelante en la década del noventa, la prestación de servicios de todos los modos quedó en manos de empresas privadas. La gestión del sistema de autotransporte de pasajeros fue privatizada tempranamente en la década del sesenta y actualmente prestan servicios más de 200 empresas que se agrupan en cuatro cámaras empresariales históricamente muy fuertes y que defienden los intereses sectoriales de forma articulada.¹⁹ En el caso del sistema ferroviario, Trenes de Buenos Aires (Mitre y Sarmiento), Metrovías (Urquiza) y Ferrovías (Belgrano Norte) prestan servicios completos en las líneas que les fueron concesionadas hace más de diez años. Por otro lado, la empresa Transportes Metropolitanos estuvo a cargo de las líneas Belgrano Sur, San Martín y Roca, hasta que en 2004 y 2007 respectivamente el Estado nacional rescindió sus contratos por incumplimiento. Para garantizar la continuidad de los servicios de estas tres líneas se conformó una Unidad de Gestión Operativa Ferroviaria de Emergencia (UGOFE), integrada por las otras tres empresas concesionarias y el Estado nacional. Esta unidad mixta distribuye las responsabilidades de gestión, otorga a las empresas privadas la prestación de los servicios y las obligaciones relacionadas con los gastos de mantenimiento, inversión y sueldos,

19 Dos de estas cámaras agrupan a las empresas principalmente del nivel federal (la Cámara Empresaria de Autotransporte de Pasajeros y la Cámara Empresaria de Transporte Urbano de Buenos Aires) y las otras dos agrupan a las empresas provinciales y municipales (Cámara de Transporte de la Provincia de Buenos Aires y la Asociación Civil Transporte Automotor).

al Estado Nacional. A la vez, la gestión completa de la red de metro y premetro está a cargo de la misma empresa concesionaria del tren Urquiza.

Siguiendo los resultados del trabajo efectuado por Gutiérrez (1998), observamos que los cambios regulatorios aplicados al sistema de transporte en la década del noventa propiciaron la concentración de la estructura empresarial vinculada con el sector. Principalmente, se identifica una tendencia hacia la concentración de recursos (parque móvil, recorridos) entre las empresas más grandes del transporte automotor de pasajeros. Además, siguiendo este mismo estudio, se corrobora que los grupos dominantes en el modo automotor se expandieron hacia los otros modos e integraron los grupos concesionarios de los servicios de trenes y de metro.²⁰ En definitiva, habilitado por el marco normativo impulsado por el Estado nacional, se constituyó un conjunto de corporaciones empresariales muy fuertes que, naturalmente, buscan orientar las políticas de transporte hacia la mayor rentabilidad económica en la prestación del servicio.

En síntesis, mediante este diseño institucional se han consolidado en la RMBA un conjunto de actores estatales con intereses derivados de los beneficios que pueden obtener de sus áreas de intervención (sostenimiento de la burocracia, participación en la ejecución de obras, entre otros). Frente a la ausencia de incentivos para actuar de forma conjunta, estos organismos actúan con un débil nivel de coordinación y toman decisiones focalizadas que no adoptan una perspectiva integral del sistema de transporte metropolitano. Por otro lado, la descentralización y sectorización de los actores estatales configuró un vínculo personalizado con los actores privados y constituyó múltiples espacios de negociación. Esta situación de fragmentación institucional coexiste con un escenario en el cual los operadores de servicios tienen, dada la concentración, una fortaleza relativa que debilita aún más la capacidad de regulación y control estatal. En este contexto, en el cual el sector privado interviene fuertemente en la escena del tránsito local, la coordinación de las políticas de transporte se vuelve extremadamente difícil (Cervero, 2001).

20 El 74% de las grandes empresas de autotransporte participaba de los consorcios ferroviarios (Gutiérrez, 1998).

Impacto del diseño institucional en la calidad de las políticas de transporte

El contexto en el cual son tomadas las decisiones influye en el diseño de las políticas implementadas. La falta de integración institucional y la dinámica de negociación entre las partes se trasladan, a su vez, al funcionamiento del sistema de transporte. Las principales consecuencias de estos factores pueden identificarse en la dificultad estructural para implementar políticas que modifiquen el actual ordenamiento de las cosas, es decir, que reparen los principales problemas vinculados con la accesibilidad y la eficiencia del sistema.

En materia de accesibilidad, las políticas de transporte no contemplaron los cambios en los patrones de crecimiento de la metrópoli y, por lo tanto, no son capaces de responder eficientemente a nuevas necesidades de movilidad. Siguiendo las conclusiones del trabajo de Ainstein (2001), observamos que en un margen de 20 años (1970-1990) la RMBA atravesó un proceso de alto crecimiento poblacional, distribuido heterogéneamente en el territorio. Este mismo estudio demostró que mientras que la participación poblacional de la CABA disminuyó prácticamente en 10 puntos porcentuales, la segunda y la tercera corona crecieron en aproximadamente 5 puntos cada una, y los nuevos centros de ocupación territorial se focalizaron principalmente entre las amplias distancias que separan las vías de los ferrocarriles, es decir, entre los corredores de circulación. En el contexto de este proceso de mutación del espacio urbano y de las necesidades de movilidad, no se implementaron políticas destinadas a fortalecer el alcance territorial de los distintos modos ni se implementó un plan de integración modal. La expansión de los modos de transporte público no aumentó de forma proporcional al aumento poblacional ni se focalizó en los nuevos centros de localización. Para reparar estas deficiencias, algunos sectores reclamaron mejorar el alcance de los servicios ferroviarios mediante la inversión en la reactivación de las trazas que actualmente están en desuso o en nuevos proyectos ferroviarios, lo cual podría perjudicar los intereses de las empresas de colectivos que cubren al menos parcialmente esa superficie.²¹ Por otro lado, en este período de

21 Algunas propuestas de reactivación de las trazas de tren en desuso pueden encontrarse en Roberto Agosta y Martín Orduna (2009) o en <http://www.inclusionurbana.com.ar/estrategias.PDF>.

transformación, los organismos estatales encargados de la gestión de las rutas del transporte automotor prorrogaron las licencias vigentes pero sin promover, en general, modificaciones en los recorridos que pudieran mejorar el acceso. En este caso, es visible el escaso nivel de coordinación y planificación conjunta de los distintos niveles jurisdiccionales, que además carecen de un rol activo en la generación de incentivos o compensaciones para que el sector privado brinde servicios en rutas que pueden resultarles poco rentables.

Los problemas de accesibilidad se vinculan y agravan con los problemas de integración general del sistema. En el caso de la RMBA, como mencionamos anteriormente, la expansión de los distintos modos se desarrolló de forma desarticulada, sin que se diseñaran políticas de planificación e integración funcional entre las partes. En consecuencia, la red de transporte tiene una débil conectividad intermodal. La integración entre el ferrocarril y el metro es marginal, lo cual debilita el potencial uso del subterráneo para redistribuir los traslados provenientes de los centros periféricos una vez ingresados en la CABA. Respecto de la conexión entre los modos guiados y el transporte automotor, el desarrollo de centros de trasbordo es actualmente deficitario, está principalmente localizado en la CABA y, en la mayoría de los casos, los centros se expandieron de forma espontánea, lo que generó complicaciones con respecto al desarrollo urbanístico. Los más importantes puntos de encuentro entre los modos se concentran en las principales cabeceras de las líneas de ferrocarril, que desembocan en el centro de la ciudad (Retiro, Constitución, Once, Chacarita). Existen también centros situados en los márgenes de la ciudad de Buenos Aires (Liniers, Pompeya, Saavedra) y algunos pocos en el Conurbano mismo (Moreno, Avellaneda y otros situados en distintos puntos de la autopista Panamericana).²²

Este escenario se agrava si tenemos en cuenta que también existe una débil integración intramodal, principalmente en la oferta guiada, es decir, de los modos que utilizan rieles. En el caso ferroviario no se construyeron puntos de conexión entre las líneas, lo cual limitó la utilidad del medio al traslado unidireccional de cada una de las trazas y

22 Para más información sobre los centros de trasbordo en la RMBA, ver Osvaldo Ramaccioni y Heriberto Allende (1949).

provoca que confluyan únicamente en las estaciones finales ubicadas en el centro de la ciudad. Por parte del metro, existe un mayor grado de integración intramodal y las perspectivas de expansión diseñadas en la Ley N°670 de 2001 prevén profundizar ese objetivo. Actualmente, las conexiones del subterráneo están concentradas en el extremo de las líneas que llegan al centro de la ciudad y, por lo tanto, se obliga a los pasajeros que necesitan combinar las líneas a trasladarse hasta el centro de la ciudad para hacer el cambio y luego orientarse nuevamente a su destino.

En definitiva, ante la constante falta de planificación estatal que ordene estratégicamente la expansión de cada uno de los modos, el sistema de transporte en la RMBA concentra gran parte de la oferta en un conjunto de corredores de circulación donde compiten los distintos medios para capturar la demanda. En este sentido, un estudio de Orduna y De Salvo (1996) demostró que el 85% de las líneas de colectivos de la RMBA se ubica en los corredores radiales estructurados por los servicios ferroviarios. A su vez, la superposición del transporte público es acompañada por un diseño de la estructura vial (tanto de escala regional, a través de las autopistas, como de escala local, a través de las grandes arterias de circulación) que también se desarrolló en los márgenes de los mismos corredores, sumando el automóvil particular a la yuxtaposición de rutas.

La débil intervención estatal en la planificación del sistema de transporte puede identificarse no sólo en los patrones de expansión de los modos públicos y privados, sino también en la calidad de los servicios. Además de sostener marcos jurídicos institucionales que no promueven la articulación funcional del sistema ni garantizan un crecimiento basado sobre el aumento de la cobertura, la inacción de los organismos encargados de la fiscalización habilitó que se prestaran servicios diferenciados que fueron condenados judicialmente por ser discriminatorios. Tanto en las redes de trenes como en las rutas de los servicios de autotransporte la calidad de los servicios es variable y, en la mayoría de los casos, esas diferencias se relacionan con las características socioeconómicas de los usuarios. La débil regulación y fiscalización sobre las condiciones en las que deben ser prestados los servicios permitió que recorridos con idéntica tarifa varíen sustancialmente en la frecuencia y en la infraestructura, en un sistema

que privilegia la calidad prestada a los usuarios con mayor nivel socioeconómico.²³

La fragmentación institucional repercute también en la integración tarifaria entre los modos y las jurisdicciones. Por un lado, los operadores privados se resisten a unificar el sistema de cobro entre los modos y a aplicar políticas tarifarias integradoras que fomenten la complementariedad de los traslados. Estas políticas harían más eficiente la utilización del sistema y le ahorrarían tiempo y dinero al usuario. Por otro lado, existe un defasaje importante entre la jurisdicción nacional y la provincial en la definición de las tarifas del servicio de autotransporte. Históricamente, las tarifas provinciales fueron proporcionalmente más altas que las de los servicios de jurisdicción nacional. Esta diferencia de costos, aun si los aumentos de tarifas se aplican simultáneamente a todos los distritos, nunca fue reparada.²⁴ El mantenimiento de esta estructura tarifaria impacta diferencialmente en los distintos sectores sociales, ya que la ocupación del espacio y, por lo tanto, las condiciones de accesibilidad a los medios de transporte, está segregada socialmente. En este sentido, es importante destacar que a partir de 2002 el Estado comenzó a distribuir subsidios a las empresas del transporte automotor para evitar el aumento de las tarifas en un contexto de crisis social. En el diseño de la política, en vez de incluir criterios que permitieran también atenuar estas diferencias tarifarias, se privilegió la asignación de recursos basada en la capacidad operativa de las empresas (pasajeros transportados, recaudación y kilómetros recorridos), lo que benefició proporcionalmente más a los grupos empresarios más concentrados del transporte automotor.

La débil articulación y planificación aumenta el número de trasbordos improvisados por los usuarios de acuerdo con la oferta disponible.

23 Ver, por ejemplo, el fallo Causa 9607/01 “Unión de usuarios y consumidores c/ en - M° V E INF- SEC TRANSPORTE- Dto 104/01 s/ amp. proc. sumarísimo (Art. 321 inc. 2 CPCYC)”, en el que la empresa Trenes de Buenos Aires fue condenada por trato discriminatorio al comprobarse que brindaba a los usuarios de la línea Sarmiento servicios diferentes a los de la línea Mitre, basada sobre el nivel socioeconómico de los pasajeros. El fallo se encuentra disponible en la página de la Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ), entre los documentos del programa de servicios públicos.

24 Ver “Un boleto puede costar \$1,50 para un recorrido dentro de Provincia y 1,25 si entra a la ciudad”, *Clarín*, 23/09/2009. Disponible en <http://www.clarin.com/diario/2009/03/10/laciudad/h-01874033.htm> .

Gran parte de estos trasbordos se realizan generalmente en malas condiciones (caminatas largas entre los modos, poco seguras, etc.) y afectan principalmente a los sectores sociales que viven en la periferia de la ciudad y utilizan el transporte público. A su vez, los costos de viajes en los núcleos periféricos y de menor poder adquisitivo son los más altos (Kralich, 2002a). En definitiva, la falta de integración modal y tarifaria termina configurando uno de los elementos más regresivos del sistema, ya que el aumento de trasbordos en un contexto de política tarifaria no distributiva y de débil articulación funcional afecta diferencialmente a los grupos sociales y perjudica principalmente a los sectores con menos recursos. En consecuencia, estas debilidades e ineficiencias afectan la sustentabilidad económica y social del sistema, ya que impactan en la economía por la pérdida de tiempo productivo, por la elevación de costos de las actividades (generadas por el alto impacto de los viáticos en los salarios) y contribuyen con la exclusión social de los sectores con menores recursos, dado que la mala accesibilidad y los altos costos del transporte funcionan como barreras para ingresar o permanecer en el mercado laboral.

Estos problemas de coordinación y planificación en el desarrollo de los modos, en la priorización de obras viales ejecutadas por los distintos niveles de gobierno y en el diseño de las políticas tarifarias son consecuencia de la falta de aplicación de criterios técnicos que aborden el sistema de transporte en su conjunto, pero principalmente de las pujas de intereses entre los actores públicos y privados (Pupareli y Blanco, 1996). Influidas fuertemente por las reglas del mercado y el interés de las partes para mantener la distribución de beneficios vigente, las políticas de transporte difícilmente se orientan a resolver los problemas de accesibilidad y eficiencia descriptos u otros problemas de esta órbita, como la protección del medioambiente o la adecuación del sistema a las necesidades de los grupos vulnerables.

¿Cómo puede la reorganización institucional mejorar las políticas de transporte?

Experiencia internacional

La compleja expansión y transformación de los grandes centros urbanos dio lugar a nuevos desafíos político-institucionales derivados

de la necesidad de administrar los asuntos metropolitanos en ciudades fragmentadas institucionalmente. Para resolver los problemas de coordinación entre actores estatales, numerosas metrópolis generaron espacios institucionales destinados al tratamiento de los problemas de gestión urbana. A grandes rasgos, se pueden identificar dos tipos de reformas: una de ellas consiste en centralizar en una nueva figura atribuciones de alcance metropolitano, desintegrando o absorbiendo las estructuras precedentes; la otra alternativa más difundida es la conformación de espacios formales para la coordinación y negociación de políticas integrados por los actores con competencias en las problemáticas metropolitanas.

Uno de los casos más particulares de innovación institucional para la gestión centralizada de los problemas urbanos es la creación de la Greater London Authority (GLA) en Londres, una nueva instancia de gobierno metropolitano compuesto por una autoridad ejecutiva y un cuerpo legislativo electos por sufragio directo.²⁵ En respuesta a las reformas adoptadas en los años ochenta,²⁶ el Partido Laborista impulsó durante más de diez años la creación de una autoridad metropolitana, propuesta que fue consultada con la población del aglomerado a través de un referéndum en 1998²⁷ y aprobada por la Cámara de los Comunes en 1999. Para atender a la multiplicidad de atribuciones que le fueron asignadas,²⁸ la GLA absorbió un conjunto de cuerpos metropolitanos hasta entonces en

25 La London Assembly está compuesta por 25 legisladores electos a través de un sistema mixto: 14 representantes son electos por distritos uninominales, mientras que los 11 restantes se eligen en un distrito único que abarca el área metropolitana del Gran Londres. Esta institución está encargada de escrutar las acciones y decisiones del Ejecutivo, y de aceptar y modificar el presupuesto anual propuesto por el Ejecutivo.

26 Durante el gobierno de Margaret Thatcher se disolvió el Greater London Council (uno de los antecedentes relevantes que hubo en Londres de institucionalidad metropolitana) y se conformaron agencias descentralizadas dependientes del Gobierno central que abordaban los problemas metropolitanos de forma sectorizada, como el London Transport (Zimmerman, 2003).

27 Con una asistencia de 34%, el apoyo a la creación de la autoridad metropolitana se impuso con 72% de los votos.

28 Entre ellas, el desarrollo cultural y económico, medioambiente, los servicios de emergencia y bomberos, la planificación urbana y el transporte.

manos del gobierno central.²⁹ A su vez, se le otorgaron facultades y presupuesto suficientes³⁰ para que pudiera definir y ejecutar políticas con un grado importante de autonomía. La centralización de todos los asuntos metropolitanos en un mismo organismo favorece la implementación de políticas integradas y armoniosas. En materia de transporte, las medidas adoptadas lograron reducir la utilización del auto particular para ingresar a la zona central de Londres, mejoraron el servicio de transporte público de superficie (creando nuevas rutas de colectivos y utilizando vehículos de dos pisos) y lograron que aumentara la utilización de bicicletas y motocicletas (Santos y Schaffer, 2004). De todas formas, vale aclarar que aun si la GLA tiene facultades para implementar sus políticas de transporte en todos los municipios, la resistencia de algunos gobiernos locales la ha obligado a actuar, en algunos casos, también como órgano de coordinación (Rao, 2008).

La reforma institucional adoptada en la región metropolitana de Barcelona es un caso de gestión integral del sistema de transporte a través de un espacio de cooperación y gestión interadministrativa. Entre los años cincuenta y ochenta se sucedieron, en esta metrópoli, algunas experiencias poco exitosas de conformación de comisiones técnicas u organismos metropolitanos encargados de la planificación del sistema de transporte, que no contaron con el apoyo político suficiente para influir en la definición de políticas. Recién en los años ochenta los actores involucrados comenzaron a apoyar la idea de conformar un espacio institucional metropolitano encargado de intervenir en el diseño de políticas de transporte. Luego de atravesar ciertas tensiones y oposiciones, en 1997 el gobierno catalán y un conjunto importante de municipios acordaron la creación de la Autoridad del Transporte Metropolitano (ATM). Las políticas de la ATM, que abrazan un conjunto territorial formado por 164 municipios, son diseñadas por un Consejo de Administración compuesto por veinte

29 Entre las instituciones que fueron absorbidas por la GLA se encuentran *London Buses*, *London Underground*, *London Ecology Unit*, *London Research Center*, *Metropolitan Police Authority* y *London Fire and Emergency Planning Authority*.

30 Por una parte, el gobierno central financia algunas dimensiones específicas. Por otro lado, la GLA cuenta con ingresos propios provenientes de los *congestion charges*.

miembros,³¹ y que cuenta con el apoyo y asesoramiento de una Comisión de Asesoría Jurídica y de dos Consejos Consultivos.³² Los principales objetivos del organismo son la planificación de inversiones de infraestructura y de los programas de explotación de servicios, la concertación de los acuerdos de financiación con las administraciones públicas y de los contratos de explotación con las empresas operadoras y la definición de un marco de tarifas integrado (Giménez i Capdevila, 2004). Tras diez años de su creación, y mediante una planificación participativa, la ATM ha logrado implementar un plan de integración tarifaria entre los modos y empresas de transporte que dinamizó el sistema de transporte público y aumentó sustancialmente el número de usuarios (Ventura i Teixidor, 2003). Por otro lado, la ATM elaboró un Plan Director de Infraestructuras orientado a la integración modal del sistema.

En ambos casos, los modelos crean un espacio institucional donde se centralizan todas las decisiones políticas en materia de transporte metropolitano. La principal diferencia radica en la posibilidad o voluntad de quitarles atribuciones a los órganos públicos preexistentes, lo cual depende principalmente de la capacidad de los actores de mantener sus atribuciones en una nueva estructura y de las tradiciones político-institucionales locales. En los casos en los que no se promueve la cesión de atribuciones, las reformas institucionales se orientan a la creación de un espacio de negociación y articulación de políticas. La clave de su éxito depende de la posibilidad de centralizar en ese órgano la mayor parte

31 Dieciocho de ellos tienen pleno derecho, representan a las administraciones constituyentes y a las que adhirieron a lo largo de los años. Los dos restantes representan a la Administración General de Estado e intervienen con voz pero sin voto. El Consejo Administrador delega atribuciones en un Comité Ejecutivo, que es el órgano más reducido de dirección y administración de la ATM. Ver www.atm.cat.

32 Uno de ellos es la Ponencia Técnica de Operadores, órgano de colaboración y consulta del Consorcio ATM en cuestiones de carácter técnico. Reúne a los tres operadores públicos –Ferrocarrils de la Generalitat, RENFE y Transportes Metropolitanos de Barcelona (TMB)– y a las empresas concesionarias de los servicios urbanos e interurbanos de transportes. Por otro lado, se creó la Ponencia de Usuarios. Este es el órgano de participación y consulta de los agentes institucionales y sociales en el funcionamiento del sistema de transporte, y en él se integran representantes de las asociaciones de municipios –Federació Catalana de Municipis y Associació Catalana de Municipis–, los principales sindicatos, las organizaciones empresariales y determinadas asociaciones relacionadas con el transporte (www.bcn.es).

de facultades relevantes para el sistema, y en dotarlo de financiamiento suficiente para ejecutar las políticas.

Intentos de reforma en la RMBA. ¿Por qué fracasaron?

Para el caso de la RMBA, el problema de la falta de integración política y funcional del sistema fue ampliamente analizado y debatido por académicos, planificadores de transporte y técnicos de los organismos públicos involucrados. En este sentido, podemos decir que hace más de treinta años que existe cierto consenso entre estos actores respecto de la necesidad de promover reformas institucionales que favorezcan la implementación de políticas de integración del sistema. De hecho, desde los años setenta se sucedieron numerosos intentos para conformar espacios de cooperación o coordinación de las políticas de transporte, que sistemáticamente encontraron dificultades para ser implementados.³³ Como veremos a continuación, el desvanecimiento de este tipo de iniciativas se relaciona con el origen mismo del problema, es decir, con la intervención de la compleja red de actores involucrados en la toma de decisiones sobre el transporte metropolitano, y con ciertas debilidades técnicas de las propuestas.

En 1972 surgió la primera propuesta relevante para la implementación de una reforma integral del sistema de transporte. En el marco de la entonces Secretaría de Estado de Transporte y Obras Públicas de la Nación se desarrolló el Estudio Preliminar de Transporte de la Región Metropolitana de Buenos Aires (EPTRM), un análisis exhaustivo de movilidad, infraestructura y desarrollo territorial de la ciudad. A modo de conclusión, el documento oficial incluyó una propuesta para conformar un Consejo de Transporte Metropolitano, integrado por representantes de los Poderes Ejecutivos de la Nación, la provincia y la ciudad de Buenos Aires. El proyecto buscaba principalmente garantizar la planificación y organización de las políticas de transporte para mejorar su eficiencia y ejecutar planes de modernización. Para esto, preveía crear un fondo de financiamiento y otorgarle facultades de decisión al órgano de conducción. En este caso, el fracaso de la propuesta no se

33 Para ver la reconstrucción cronológica de cada uno de los avances o iniciativas que hubo en este sentido, ver Kralich (1998).

vinculó tanto con su diseño sino con las condiciones en las que fue impulsado. Esta iniciativa fue presentada durante el gobierno de facto de Alejandro Agustín Lanusse, quien no le brindó el suficiente respaldo para que fuera implementada. Promovido principalmente por los técnicos que participaron en su elaboración, el proyecto careció del necesario diálogo político para ser aplicado.

En los años ochenta se sucedieron una serie de acuerdos interjurisdiccionales, propuestas de ley, conformación de comisiones y comités de análisis que no lograron impactar en el diseño de las políticas. Recién en el marco de las reformas del sistema de transporte iniciadas a principios de los noventa se introdujo fuertemente en el discurso de los políticos y funcionarios técnicos la referencia a la necesidad de conformar una autoridad del transporte metropolitano.

El Proyecto de Ley para la creación de una Autoridad Metropolitana de Transporte (ATAM), formulado en 1991, atravesó altos y bajos en su aceptación política y llegó a ser tratado en el recinto recién en 1995. La propuesta se enmarcaba en un proyecto más general que incluía la conformación y puesta en funciones de un equipo técnico destinado a implementar programas de modernización del sistema de transporte.³⁴ Esta iniciativa contaba con el apoyo financiero del Banco Mundial y el sustento político del entonces ministro de Economía, Domingo Cavallo. La propuesta de reforma, al igual que el proyecto de 1972, consistía en crear un organismo autárquico interjurisdiccional integrado por los Poderes Ejecutivos de la Nación, la provincia y la ciudad. Teniendo en cuenta que la iniciativa fue impulsada en el marco del proceso de privatización de los servicios de transporte público, este organismo fue pensado para ocupar un rol central en la promoción de las reformas legales en las tres jurisdicciones, participar en los procesos de licitación y actuar como autoridad de aplicación y fiscalización.³⁵ Respecto de la sustentabilidad económica de la ATAM,

34 Inicialmente denominado Proyecto ATAM, este programa fue transformado luego en el Proyecto de Transporte Urbano de Buenos Aires (PTUBA), que se ejecutó durante más de diez años y actualmente está finalizándose en el marco de la Secretaría de Transporte de la Nación.

35 En línea con las reformas administrativas impulsadas por la Ley 23.696 de 1989, durante la década del noventa se aprobó una serie de normas que modificaron el marco jurídico institucional del sistema de transporte metropolitano. Principalmente, se destacan

se preveía que su patrimonio se conformara por aportes de las tres jurisdicciones participantes y por los cánones percibidos a través de las concesiones de los servicios.

Para que la norma entrara en vigencia con alcance en los dos distritos, una vez aprobada a nivel nacional era necesario contar con la adhesión del Gobierno de la Provincia de Buenos Aires. Igualmente, la norma preveía el posible desacuerdo entre los niveles de gobierno y en su artículo 16 establecía un mecanismo de funcionamiento intermedio en el cual las decisiones de la ATAM pudieran ser aplicables para el nivel federal y, por lo tanto, también en la ciudad, aun sin la adhesión de la provincia. Si bien fue apoyado por el Poder Ejecutivo Nacional, que entonces contaba con mayoría parlamentaria, esta iniciativa no logró pasar exitosamente por el Congreso de la Nación. Aunque el proyecto logró media sanción en el Senado, no se concretaron los acuerdos necesarios en la Cámara de Diputados, donde la iniciativa perdió estado parlamentario. La dispersión de los apoyos en la cámara baja muestra cómo la contraposición de intereses en juego puede intervenir en los escenarios donde se busca modificar las condiciones de gestión del sistema. En este caso, al conformar una autoridad con amplias atribuciones y capacidad de resolver con solo dos votos del directorio, la provincia de Buenos Aires y, principalmente, sus municipios, perdían atribuciones exclusivas en la fijación de rutas y fiscalización de su territorio. Sin embargo, la contracara de esta situación es que en ciertas materias el organismo debía actuar por unanimidad, potenciando la capacidad de intervención de la provincia y la ciudad en la fijación general de políticas.³⁶ Por otro lado, la conformación de este tipo de estructuras, al centralizar todas las decisiones en materia de transporte metropolitano en este órgano colegiado, probablemente

la sanción del Decreto 1.143/1991, que inicia el proceso de privatizaciones del sistema ferroviario, y el Decreto 656/1994, que regula la explotación de las líneas del servicio automotor mediante la división de los servicios entre la oferta libre (para los cuales casi no se establecieron criterios regulatorios que garantizaran la calidad del servicio) y los servicios públicos (a los cuales se les renovaron casi automáticamente las licencias de explotación sin ampliar el alcance de las rutas).

36 Según el artículo 10 del Proyecto de Ley, el directorio decidiría por unanimidad en la definición de políticas, en la regulación sobre el funcionamiento y control del sistema, en la fijación de tarifas, en la aprobación del presupuesto y en la elaboración de los pliegos de licitación.

debilitaba la capacidad de ciertos actores privados para negociar con un único actor los asuntos que normalmente eran competencia de un solo nivel de gobierno.

Tres años más tarde se volvió a presentar en el Congreso de la Nación un proyecto de ley para crear un Ente de Coordinación de Transporte del Área Metropolitana (ECOTAM). En este caso, la iniciativa sumaba al órgano de coordinación a todos los municipios del Área Metropolitana y, al restringir sus funciones a la planificación y coordinación general, les quitaba todo poder de ejecución de políticas. La Ley 25.031, al ser menos precisa respecto de las funciones y ordenamiento del organismo, no tuvo dificultades para ser aprobada en el Congreso y, por lo tanto, se encuentra vigente desde 1998. Sin embargo, para que el organismo entre en funcionamiento es necesario que la provincia y cada uno de los municipios adhieran a la Ley Nacional, lo cual fue imposible de construir políticamente.³⁷ Aún con esta norma nacional en vigencia pero sin ser implementada, en 2001 se volvió a presentar un proyecto de ley muy similar al proyecto de 1995 (pero que proponía crear un fondo específico para financiarse) que constituyera una autoridad de transporte metropolitano. Sin embargo, la iniciativa tampoco prosperó y no adquirió relevancia parlamentaria.

En todos estos casos la iniciativa para proponer las reformas surgió del Gobierno nacional, es decir, del órgano que concentra la mayor capacidad de intervención en las políticas de transporte pero que no logra articularse con los otros organismos involucrados para definir e implementar las políticas conjuntamente. Las limitaciones para la aprobación e implementación de estos proyectos surgieron de los órganos legislativos, donde se dispersan más fácilmente los intereses y donde se debería haber negociado fuertemente para que los proyectos pudieran avanzar. En el único caso en el que se logró sancionar la norma, la propuesta no contenía los principales objetivos que debería incluir una reforma institucional de este tipo y aun así se formuló de manera tal que fracasó su efectiva implementación. El caso de la Ley 25.031 nos recuerda que para que se implemente de forma exitosa una reforma de este tipo, la propuesta debe formularse analizando la

37 El Gobierno provincial le quitó el apoyo a esta iniciativa. Solamente se presentó un expediente en el Poder Legislativo provincial para adherir a la norma nacional y no prosperó (ver expediente 287-99).

economía política de la situación, es decir, plasmando un equilibrio entre los objetivos de la reforma y la viabilidad política de su implementación. Reconociendo que los beneficios de la coordinación y, por lo tanto, de la integración del sistema de transporte, son visibles a largo plazo (lo cual se contradice con las infraestructuras políticas que exigen pagos a corto plazo, como actualmente en la RMBA), quienes busquen implementar este tipo de transformaciones institucionales deben hacer un fuerte esfuerzo de negociación para convencer a los actores públicos y limitar la capacidad de presión de los privados. Para esto, es indispensable poner la problemática del transporte metropolitano entre los objetivos prioritarios de la gestión gubernamental.

Hacia dónde deberían orientarse las políticas de transporte en la RMBA

En materia de transporte urbano existen distintos paradigmas que pueden enmarcar el diseño de las políticas. En el caso de la RMBA, a partir de los años sesenta se profundizó la influencia de un modelo de desarrollo basado sobre la movilidad personal y orientado a la satisfacción de las necesidades de ciertos núcleos de la población con poder adquisitivo suficiente para garantizar la rentabilidad de los servicios. Este enfoque se enmarca del lado de la oferta y busca aumentar la velocidad y facilidad de los desplazamientos personales (Cervero, 2001). Además, el diseño de las políticas se concentra en el análisis de la prestación de servicios vigentes, lo cual termina profundizando el mismo modelo de desarrollo. En este sentido, las políticas de transporte solamente observan la movilidad visible que funciona a través de las redes existentes y son registrables a través de las estadísticas que miden el consumo de aquello que ya funciona (Gutiérrez, 2009). Sin embargo, al analizar el conjunto del sistema y contemplar otras necesidades y demandas observamos que este modelo se vuelve ineficiente y poco sustentable: numerosos sectores de la población no acceden correctamente a los servicios, la falta de integración aumenta los costos sociales y económicos y se implementan políticas que afectan el medioambiente y el equitativo desarrollo territorial de la ciudad.

Para poder contemplar estos problemas en el diseño de las políticas de transporte, es necesario pasar de un enfoque de la oferta

hacia uno que observe las complejas necesidades de movilidad de la población y tenga en cuenta las distintas dimensiones en las que pueden manifestarse los problemas de accesibilidad. Principalmente, es importante destacar que las redes como la de la RMBA fueron diseñadas de acuerdo con patrones de movilidad estrictamente centrados en la conexión del hogar y el trabajo. En este sentido, los estudios de políticas con perspectiva de género han mostrado que tradicionalmente la planificación de los distintos modos de transporte se realizó de acuerdo con las exigencias de movilidad de los hombres insertados en el mercado de trabajo, lo cual no incluye múltiples necesidades de desplazamiento que se configuran por fuera de ese esquema, como pueden ser las de las mujeres, los ancianos y discapacitados.³⁸ Además, las políticas basadas sobre la oferta disponible y sobre las reglas del mercado difícilmente logran resolver los problemas de accesibilidad que se manifiestan en una distribución desigual del acceso físico a la red y de los costos y tiempos de viaje. Para reparar ese tipo de situaciones y lograr que el sistema de transporte equilibre las actuales disparidades en materia de acceso y movilidad, es indispensable aplicar políticas integrales que tengan impacto en todas las jurisdicciones involucradas.

En el caso de la RMBA, la fragmentación institucional favorece la aplicación de criterios basados sobre la oferta, ya que los diversos organismos estatales se ocupan específicamente de las materias en las que tienen competencias, establecen vínculos directos y dispersos con los prestadores privados de servicios y no tienen incentivos para planificar de manera articulada políticas de desarrollo a largo plazo diseñadas por encima de los intereses coyunturales. A su vez, la compleja red de actores públicos convive con fuertes grupos empresarios que intervienen en la definición de políticas y dificultan aún más las posibilidades de coordinación. En definitiva, esta estructura de incentivos y la especial configuración de relaciones entre los actores condicionan la posibilidad de aplicar políticas planificadas en función de la sustentabilidad y eficiencia del sistema, y que sean capaces de responder a las nuevas necesidades de movilidad.

38 Respecto de las distintas necesidades de movilidad, los estudios de género han mostrado que las mujeres realizan muchas más paradas intermedias y conexiones que los hombres, triplicando en muchos casos los tiempos de viaje y necesitando de redes de transporte más densas y flexibles (Borja y Castells, 2001).

Para mejorar la capacidad de intervención estatal y buscar que las políticas del sector se orienten hacia la satisfacción de las diversas y complejas necesidades de la ciudadanía (y de la ciudad), es indispensable discutir la actual distribución de responsabilidades e influencias en la gestión del sistema de transporte metropolitano. Hasta ahora, los intentos para reformar las condiciones en las que es administrado tuvieron un lugar marginal en la agenda pública y una escasa participación de los usuarios. Para que pueda implementarse una reforma exitosa, probablemente sea necesario no sólo que la propuesta tenga en cuenta el necesario equilibrio de intereses privados y estatales que la hagan políticamente viable, sino que incorpore también en la discusión a los grupos de usuarios que buscan incidir en el mejoramiento del sistema. En definitiva, no sólo es importante quebrar la actual descoordinación y falta de planificación estatal, sino que además sería muy bueno que se incrementaran el control y participación de los distintos tipos de usuarios, para equilibrar el peso de los intereses privados y presionar al Estado para que garantice la eficiencia de los servicios.

Bibliografía

- AGOSTA, ROBERTO Y ORDUNA, MARTÍN, “RER: un proyecto indispensable para la movilidad metropolitana de Buenos Aires”, *XV Congreso Latinoamericano de transporte público y urbano*, Buenos Aires, 31 de marzo al 3 de abril de 2009.
- AINSTEIN, LUIS, “Estructura urbana y accesibilidad social a servicios de transporte: el caso del aglomerado de Buenos Aires”, *VI congreso internacional del CLAD sobre reforma del Estado y administración pública*, Consejo Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, Buenos Aires, 5 y 9 de noviembre de 2001.
- BORJA, JORDI Y CASTELLS, MANUEL, “Perspectiva del transporte, infraestructura y medio ambiente urbanos desde el punto de vista de la condición femenina”, en Freire, Mila y Stren, Richard: *Los retos del gobierno urbano*, The World Bank Institute, Washington, 2001.
- CERVERO, ROBERT, “Integración del transporte y la planificación urbana”, en Freire, Mila y Stren, Richard: *Los retos del gobierno urbano*, The World Bank Institute, Washington, 2001.
- FLORA, JOHN, “La administración del tránsito y el medio ambiente urbano”, en Freire, Mila y Stren, Richard: *Los retos del gobierno urbano*, The World Bank Institute, Washington, 2001.

- FUNDACIÓN ESTUDIOS DEL TRANSPORTE: *Buenos Aires metrópolis y transporte: antecedentes, diagnóstico, propuestas*, Fundación Estudios del Transporte, Buenos Aires, 2008.
- GIMÉNEZ I CAPDEVILA, R., "Organización de los transportes e institucionalización de las áreas metropolitanas en Europa occidental". Presentada en el II Seminario Internacional de la Red de Investigación sobre Áreas Metropolitanas de Europa y América Latina, Santiago de Chile, 2004. Disponible en: <http://www.ietcat.org/htmls04/cat/publicacions/wpaper/IET%20working%20paper%20016.pdf>.
- GUTIÉRREZ, ANDREA, "La producción del transporte público en la metrópoli de Buenos Aires. Cambios recientes y tendencias futuras", en *Revista Latinoamericana de Estudios Urbano Regionales*, vol. 24, n. 71, Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago de Chile, 1998.
- GUTIÉRREZ, ANDREA, "Movilidad o inmovilidad: ¿Qué es la movilidad? Aprendiendo a delimitar los deseos", XV Congreso Latinoamericano de transporte público y urbano, Buenos Aires, 31 de marzo al 3 de abril de 2009.
- HUNT, PATRICIO J., *Historia de los subtes de Buenos Aires*, Mompracem Editores, Buenos Aires, 1998.
- KRALICH, SUSANA, "El transporte urbano entre la globalización y la fragmentación. El caso de la Región metropolitana de Buenos Aires", en *Revista Latinoamericana de Estudios Urbano Regionales*, vol. 24, n.71, Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago de Chile, 1998.
- KRALICH, SUSANA, "La ecuación 'más privado, menos estatal': quiénes ganan y quiénes pierden. El caso del servicio de transporte público en el Gran Buenos Aires", en *Revista Latinoamericana de Estudios Urbano Regionales*, vol. 28, n. 84, Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago de Chile, 2002a.
- KRALICH, SUSANA, "El transporte urbano entre la globalización y la fragmentación: el caso de la Región Metropolitana de Buenos Aires", en *Revista Latinoamericana de Estudios Urbano Regionales*, vol. 28, n. 84, Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago de Chile, 2002b.
- LASCANO KEZIC, MARCELO y DURANGO-COHEN, PABLO, "Análisis de la utilización de los ferrocarriles metropolitanos de Buenos Aires con datos de la INTRUPUBA", XV Congreso Latinoamericano de transporte público y urbano, Buenos Aires, 31 de marzo al 3 de abril de 2009.
- ORDUNA, MARTÍN y DE SALVO, FERNANDO, "Competencias entre los modos de transporte público de pasajeros del Área Metropolitana de Buenos Aires", *Primer Congreso Nacional de Transporte Urbano*, Comisión Nacional de Transporte Automotor, La Plata, 29 al 31 de octubre de 1996.
- PUPARELI, SILVIA y BLANCO, JORGE, "Reflexiones en torno a las posibilidades y condiciones para la implementación de un sistema de transporte integrado para el Área Metropolitana de Buenos Aires", VII congreso Latinoamericano de transporte público y urbano, Curitiba, abril de 1996.

- RAMACCIONI, OSVALDO y ALLENDE, HERIBERTO, "Evaluación y propuesta metodológica de los centros de trasbordo del Área Metropolitana de Buenos Aires", en *Memorias del VII Congreso Latinoamericano de transporte público y urbano*, Buenos Aires, 1994.
- RAO, N., "The interregnum, the boroughs and the GLA, 1986-2000", en Kochan, B. comp., *London Government 50 Years of Debate*, Editorial LSE, Londres, 2008.
- REGALSKY, ANDRÉS y SALERNO, ELENA, "En los comienzos de la empresa pública argentina. Una aproximación a dos casos: la administración de los Ferrocarriles del Estado y las Obras Sanitarias de la Nación antes de 1930", *XIV International Economic History Association*, Helsinki, 21 al 25 de agosto de 2006.
- SANTOS, G. y SCHAFFER, B., "Preliminary results of the London congestion charge", en *Public Works Management & Policy*, Vol. 9 No. 2, octubre de 2004.
- SCALABRINI ORTIZ, RAÚL, *Los ferrocarriles deben ser del pueblo argentino*, Fundación Ross, Buenos Aires, 1946.
- SUBSECRETARÍA DE URBANISMO Y VIVIENDA, DIRECCIÓN PROVINCIAL DE ORDENAMIENTO URBANO Y TERRITORIAL: *Lineamientos estratégicos para la Región Metropolitana de Buenos Aires*, Ministerio de Infraestructura, Vivienda y Servicios Públicos, Buenos Aires, 2006.
- TURCO, NORA, "Utilización de nuevas tecnologías en estudios de planificación del transporte: la investigación del transporte urbano público de Buenos Aires (INTRUPUBA)", *XV Congreso Latinoamericano de transporte público y urbano*, Buenos Aires, 31 de marzo al 3 de abril de 2009.
- VENTURA I TEIXIDOR, F., "Estructura de coordinación del transporte público en la región metropolitana de Barcelona: la Autoridad del Transporte Metropolitano (ATM)", *Carreteras*, N°126, p. 61-78, España, 2003. Disponible en: <http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=739185> .
- ZIMMERMAN, J., "The Greater London Authority: Devolution or Administrative Decentralization?", en *Annual Meeting of The American Political Science Association*, Philadelphia, 2003.

SEGUNDA
PARTE

En búsqueda de signos vitales de institucionalidad metropolitana en Buenos Aires

Artemio Pedro Abba

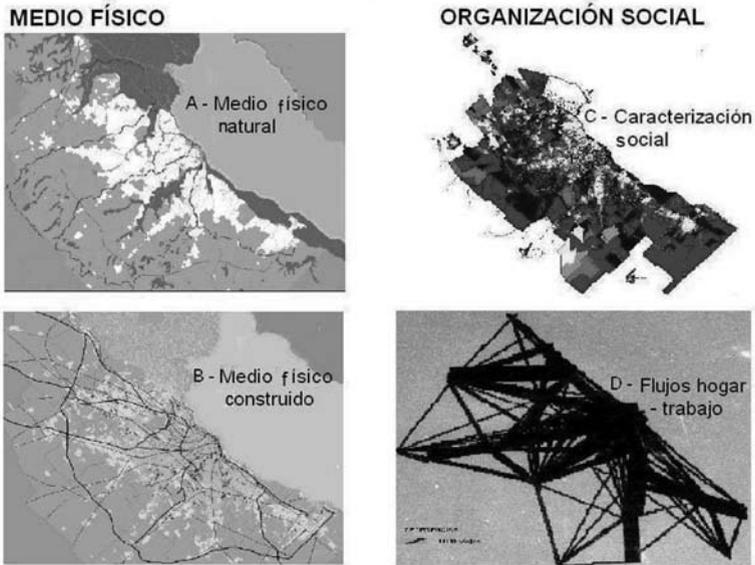
El presente trabajo intenta constituirse en un *road report*¹ de la institucionalidad metropolitana (IM), que busca dimensionar, a poco más de un año de comenzar esta iniciativa focalizada en el Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA), la contribución de los actores gubernamentales y no gubernamentales a la mejora de los mecanismos para resolver los problemas comunes de las grandes ciudades afectadas por la fragmentación interjurisdiccional.

El aglomerado metropolitano constituye un ecosistema urbano continuo con problemas, necesidades y demandas de la población que atraviesan los límites de las jurisdicciones que lo integran. Sin embargo, los habitantes del AMBA padecen una condición de minusvalía cívica por carecer de un espacio político donde resolver los problemas, que superan los ámbitos locales del mosaico institucional conurbano.

Desde un punto de vista físico-funcional, la ciudad metropolitana constituye una entidad urbana reconocible y fue adoptada como unidad de análisis censal a partir del Censo de 1970 por el Instituto Nacional de Estadística y Censo (INDEC) bajo la denominación de Aglomeración Metropolitana de Buenos Aires. Para su delimitación, fue utilizado el concepto físico de localidad basado sobre los trabajos de César Vapñarsky (2000), que tiene en cuenta la continuidad espacial del tejido urbano.

1 En un intento de alcanzar la instantaneidad del *road movie* cinematográfico.

Figura 1.
Sistema urbano metropolitano (medio físico y organización social)

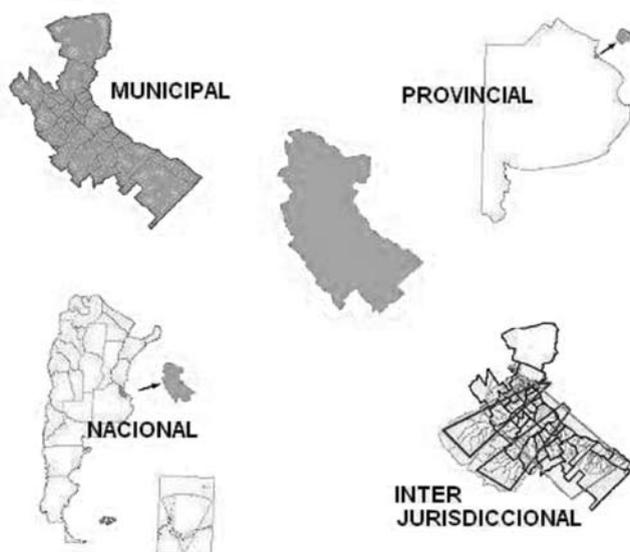


Fuente: Figuras A, B y C extraídas de Lineamientos Estratégicos para la Región Metropolitana de Buenos Aires. Subsecretarías de Vivienda y Urbanismo. Gobiernos de la Provincia de Buenos Aires, y Figura D: Mapas de Horacio Torres, FADU/UBA.

No obstante la condición metropolitana de la ciudad real, la población la visualiza, en una primera instancia, desde los ámbitos jurisdiccionales institucionalizados en que se inserta su vida cotidiana (barrio, distrito, localidad, departamento o partido, provincia, etc.). Estos ámbitos institucionales tienen escalas socio-territoriales diversas y diferentes niveles de organización político-administrativa para el gobierno y la gestión urbana, y no incluyen mecanismos estables, salvo unas pocas excepciones, de coordinación interjurisdiccional (Figura 2).

Esos espacios políticos, fragmentos de metrópolis (Abba, 2008:1 y 2), constituyen el ámbito identitario de los ciudadanos para la visualización y resolución de tales problemas locales. Atravesar los límites de esos subespacios políticos para visualizar y resolver problemáticas supra jurisdiccionales implica un dificultoso salto cualitativo, un cambio de mirada.

Figura 2.
Modos de gestión de problemáticas metropolitanas



Fuente: Abba, 2008:3.

Frente a las limitaciones estructurales para la creación, en el corto y mediano plazo, de organismos de gobierno y/o administración de las problemáticas interjurisdiccionales del AMBA, se lanzó la iniciativa de una medición coyuntural del estado de la institucionalidad metropolitana (IM). Este proyecto, que a poco de andar se convirtió en el Observatorio de la Institucionalidad Metropolitana (oimBA), pretende evaluar los avances o retrocesos en la coordinación interjurisdiccional referida a problemas que trascienden los ámbitos locales de las jurisdicciones involucradas.

Apoyándose en la existencia de estudios que han avanzado sobre el estado de la situación estructural de la IM (Pírez, 2004; Badía, 2005; Abba, 2006; Cicioni, Diéguez y Timerman, 2008; Pírez y Labanca, 2008), se propone una mirada que apunte a un seguimiento de los comportamientos más casuísticos, que permita identificar lo que se podría denominar “buenas prácticas de gestión metropolitana” (Abba, 2008:3). Es una manera de acompañar y fortalecer aquellas iniciativas que constituyan aportes en relación con la formación de IM, en el corto y mediano plazo.

A partir de una perspectiva histórica del Estado-nación como forma particular de la organización del poder político y de la vida social ligada con el desarrollo de la economía capitalista, Carlos Vilas sintetiza la existencia de dos dimensiones básicas en el Estado moderno: “La primera se refiere a él como expresión institucional de las relaciones de poder y de principios de legitimación, es decir, la dimensión típicamente política del Estado. La segunda dimensión es eminentemente operativa: lo que usualmente se denomina administración pública o gestión pública. (...) En términos políticos puede definirse al Estado, de manera muy sucinta y por encima de sus muchas variaciones, como la unidad suprema de decisión respecto de la población de un territorio... La segunda dimensión del Estado es operativa, y se refiere a las capacidades de gestión. Es esta una función derivada de la anterior, en la que el Estado define y ejecuta cursos de acción, y extrae y asigna recursos en función de objetivos referibles al núcleo de su politicidad” (Vilas, 2001:2 y 3).

Desde esa perspectiva, se pueden diferenciar dos niveles en el gobierno del territorio metropolitano: las *cuestiones decisoriales* y las *cuestiones operativas*. Puede afirmarse, desde ese abordaje, que no existe un espacio político metropolitano en el cual se acuerden o se alcancen decisiones políticas para las problemáticas existentes en su territorio, y que las funciones de administración se desarrollan en forma fragmentada y sin coordinación en los diferentes niveles institucionales que ejercen competencias en el territorio.

Desde el punto de vista de la definición de políticas que implica la ciudad metropolitana, pueden observarse distintas situaciones:

- Los problemas del asentamiento humano, como unidad socio-territorial (Pérez, 1995), pueden estar contenidos en una única jurisdicción o involucrar más de una de ellas, lo que determina distintos niveles de complejidad que se han definido como niveles de interjurisdiccionalidad (Abba, 2006:1 y 2).
- Las unidades político-administrativas existentes no se ajustan espacialmente a un alto porcentaje de las problemáticas que tienen que resolver, por eso se requiere la creación de instancias interjurisdiccionales que faciliten la resolución. En su ausencia, son cumplidas por las unidades jurídico-territoriales que las contienen, pero con un recorte tampoco coincidente con el espacio de los problemas planteados.

Cuando la observación se hace respecto de la fase operativa de la cobertura de estas problemáticas (administración y/o gestión y/o gerenciamiento), estas se resuelven según algunos de los niveles enunciados: nacional, provincial, municipal o interjurisdiccional:

- Los niveles políticos de cada gobierno adoptan las decisiones, sin formas de consenso interjurisdiccional, en el interior de los cuales se insertan los niveles operativos mencionados.
- Como contrapartida, aparecen oficinas o direcciones metropolitanas dentro de los ministerios o secretarías que fragmentan sectorialmente lo metropolitano y sin la existencia de niveles de coordinación de esa problemática.

Constituyen casos particulares de interjurisdiccionalidad que no se ajustan, por diferentes circunstancias, a la dimensión metropolitana:

- El tratamiento de los residuos sólidos, que cuenta con una normativa interjurisdiccional,² ya no tiene el consenso público y tampoco ha incorporado la nueva legislación vigente en las jurisdicciones signatarias (que promueve la separación de residuos de acuerdo con su posibilidad de reciclado y los objetivos de la denominada ley Basura Cero, promulgada en la ciudad³ y en la provincia⁴).
- Otro caso destacable es la creación, por parte del Poder Ejecutivo Nacional y los legisladores de todo el país,⁵ del organismo Agua y Saneamientos Argentinos S.A. (AySA), que presta el servicio de agua y saneamiento en la mayor parte del AMBA por no existir órganos de gobierno específicos para el territorio metropolitano.

2 Leyes 8.782 y 8.981 de la provincia de Buenos Aires y Ordenanza 33.691 de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, ratificadas por Decreto del Poder Ejecutivo Nacional N° 3.457/1977, aprobadas durante la última dictadura militar.

3 La Ley 1.854 Basura Cero, promulgada en enero de 2006 y reglamentada en mayo de 2007, sobre la gestión de los residuos sólidos urbanos (RSU), está orientada a la eliminación progresiva de los rellenos sanitarios.

4 Ley 13.592 Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos, publicada en el Boletín Oficial el 20 de diciembre de 2006.

5 Creada por decreto el 21 de marzo de 2006 y posteriormente ratificada por el Congreso de la Nación.

El enfoque que se postula en este trabajo es que la formación de institucionalidad metropolitana no se logra solamente con la creación de nuevas arquitecturas institucionales; también puede haber pequeños avances derivados de actuaciones de los actores gubernamentales y no gubernamentales que mejoren los mecanismos de coordinación interjurisdiccional para la resolución de problemáticas comunes.

De esta manera, se trata de evaluar en qué medida las acciones desarrolladas por las autoridades políticas, organizaciones sociales, organizaciones profesionales o empresariales contribuyen con la formación de institucionalidad metropolitana.

Con este fin se captó información de los medios gráficos para el registro de los eventos que inciden de alguna manera en la IM. El análisis cualitativo de esta información permite identificar los temas de la agenda metropolitana con mayor presencia en los medios periódicos gráficos relevados y, por otra parte, los actores institucionales, gubernamentales y no gubernamentales que los protagonizan. Esos registros permiten ver la importancia adquirida por diferentes problemáticas interjurisdiccionales, así como si se registraron avances, temporarios o permanentes, en los mecanismos de coordinación.⁶

Signos vitales de institucionalidad metropolitana

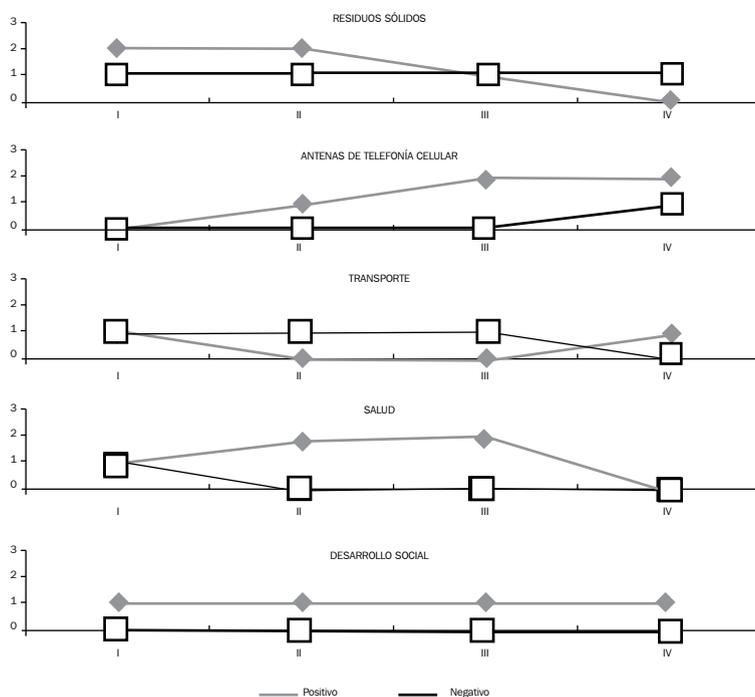
Después de un año de observar, mediante el registro de los medios gráficos, las acciones de las instituciones gubernamentales y no gubernamentales con responsabilidades o vocación de intervención en el territorio metropolitano, se puede decir que *existen signos vitales de una incipiente IM*. En sectores clave de la agenda metropolitana, como la recolección y disposición de residuos sólidos urbanos (RSU), el transporte, la salud y el desarrollo social, se advirtieron posicionamientos que adoptaron una visión metropolitana, aunque también se

6 Se han definido tres niveles de contribución: la mención de una problemática de dimensión metropolitana (Grado I), la propuesta o aplicación de herramientas para el abordaje de problemáticas interjurisdiccionales (Grado II) y la generación de organizaciones estables para la resolución de estas cuestiones (Grado III), y se establecieron de manera dicotómica actuaciones que pueden favorecer (color gris) o desfavorecer (color negro) la formación de IM. Ver Gráfico 1.

desestimaron o debilitaron herramientas de coordinación interjurisdiccional preexistentes.

También se incorporaron otros temas no presentes en la agenda tradicional, pero que tienen que ver con nuevos procesos de afectación del medioambiente provocados por las nuevas tecnologías, como es el caso de las antenas de telefonía celular (ATC).

Gráfico N°1. Evolución trimestral



Fuente: Análisis Coyuntural de la Institucionalidad Metropolitana, CIHaM / FADU / UBA.

En este primer año de examen ambulatorio de la IM del Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA), el diagnóstico es fluctuante (Gráfico 1). Se registró un alto nivel de presencia de algunas temáticas clásicas de la IM, pero un muy escaso saldo en la construcción de formas de gobierno y gestión coordinadas. En ninguno de los temas destacados por la presencia en los medios se alcanza la formación de mecanismos estables de conducción o administración, y en sólo tres sectores se proponen instrumentos intermedios de coordinación, con variada evolución temporal.

Respecto de los RSU, se comenzó con pasos muy firmes en un acuerdo entre la ciudad y la provincia que replantearon una política de largo plazo para la desgastada metodología de la Coordinación Ecológica Área Metropolitana Sociedad del Estado (CEAMSE), pero posteriormente las autoridades de ambas jurisdicciones no lograron superar los respectivos compromisos asumidos a principios de 2008. La ciudad prorrogó los contratos de recolección vigentes (pieza clave para la definición de la política de RSU de la actual gestión) sin asumir responsablemente lo que dispone la ley Basura Cero en materia de separación y reciclaje de basura, y la provincia postergó la definición de la estrategia territorial de disposición de residuos por resultarle incómodo en un período preelectoral.

Más positiva fue la evolución de la subtemática ambiental referida a las antenas de telefonía celular (ATC), en la que, a partir de la movilización de los Vecinos Autoconvocados y de consultas en los sectores y niveles correspondientes, se aprobó en el Municipio de Quilmes, con la idea de adoptarla también en los municipios del Conurbano Sur (COMCOSUR),⁷ una ordenanza que regula la instalación de las ATC consensuada con las ONG movilizadas. El Gráfico 1 también indica el negativo surgimiento de un acuerdo de la Federación Argentina de Municipios (FAM) con las empresas de telefonía celular, que no incluyó el proceso social previo y plantea la necesidad de buscar el consenso entre las dos iniciativas.

En materia de *salud* se generaron expectativas por un convenio entre las autoridades políticas de la provincia y de la ciudad para alcanzar objetivos comunes. El acuerdo fue suscrito en la Casa de la Provincia (Callao 237) entre los ministros de Salud de la Ciudad, Jorge Lemus, y de Buenos Aires, Claudio Zin, ante funcionarios y autoridades sanitarias de ambas jurisdicciones (Lazo, 2008; *Clarín*, 2008). Este acuerdo debe destacarse sobre todo porque la cuestión de la salud pública fue motivo de cruces muy fuertes antes de que asumieran las actuales autoridades de la Ciudad y de la Provincia. No obstante, posteriormente no se alcanzaron avances en dichos acuerdos. En materia de *desarrollo social*, reuniones entre los titulares de las carteras

7 Convenio firmado por las municipalidades de Almirante Brown, Avellaneda, Berazategui, Florencio Varela, Lanús, Lomas de Zamora y Quilmes en julio de 2004 en la ciudad de Avellaneda.

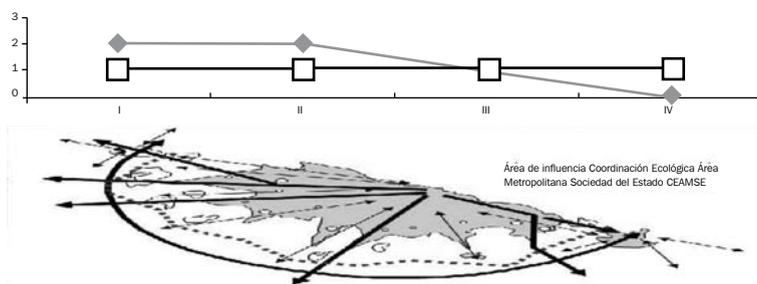
en ambas jurisdicciones focalizadas en el planteo de políticas para la niñez tampoco se concretaron posteriormente.

Una institucionalidad depreciada

El significativo aporte a la institucionalidad metropolitana de problemas relacionados con los residuos sólidos urbanos (RSU), a partir del acuerdo logrado entre las máximas autoridades de la Provincia y de la Ciudad a principios de 2008, se perdió al comprobarse que del mismo no se derivaron políticas comunes interjurisdiccionales, y las autoridades naufragaron en la búsqueda de una resolución puertas adentro de cada jurisdicción de los términos del acuerdo.

La discusión del nuevo contrato de recolección de residuos en la ciudad terminó, como en algunos municipios del Conurbano, con la prórroga de los contratos vigentes y eludiendo una discusión en el seno de la Legislatura porteña en la que la oposición cuestionaba la falta de cumplimiento en que el Proyecto del PRO incurría en lo referente a lo estipulado por la Ley Basura Cero, y por el propio acuerdo con la provincia, que en ambos casos plantean la reducción progresiva del volumen de residuos (*La Nación*, 2009).

Figura 3. Residuos sólidos urbanos (RSU)



Se crea una mesa de trabajo conjunta (Ciudad-Provincia) para definir una política de largo plazo sobre: nuevo canon, nuevos rellenos sanitarios, dos plantas de transferencia de residuos, obras en los depósitos existentes y la reingeniería financiera de la CEAMSE – Provincia y Capital Federal / Aceleran acuerdo por la basura – Mientras se reiteraban las protestas en Punta Lara, esta vez la ONG Nuevo Ambiente presentaba una denuncia ante la Corte porque la CEAMSE no había cerrado el relleno sanitario existente – La ONG internacional Greenpeace realizó la parodia del entierro de la Ley de Basura Cero.

Por otro lado, el gobierno bonaerense postergó la decisión sobre la localización de las nuevas plantas de transferencia y de los sitios de

disposición final de residuos porque encuentra una férrea oposición en la mayoría de los municipios del Conurbano a incorporarlos, y no ha querido mover las aguas en un año marcado por las elecciones legislativas (Debesa, 2009).

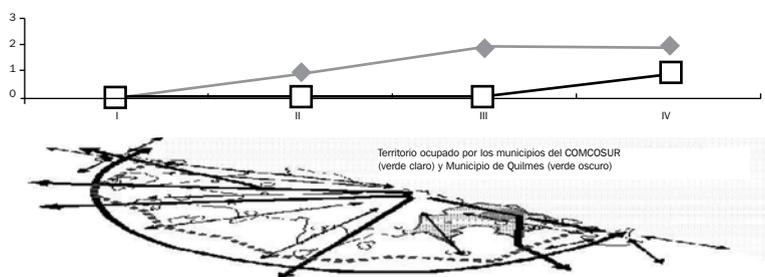
Esta situación podría haber sido evitada si a los contenidos del acuerdo alcanzado entre la jurisdicciones se les hubiera otorgado un nivel superior, mediante su elevación a las legislaturas de la ciudad y de la provincia, para incorporarlos a los objetivos de la CEAMSE junto con otras cuestiones que requieren ser actualizadas en este organismo. En todo caso, la CEAMSE se ve cada vez más limitada en su capacidad de gestión, por falta de políticas de los gobiernos signatarios de su creación. Incluso, en el Legislativo provincial se ha propuesto su eliminación lisa y llana (*Diario Hoy*, 2009).

Una nueva asignatura pendiente en la institucionalidad metropolitana

Las nuevas tecnologías de comunicación han mutado fuertemente en los últimos años y, de hecho, ya se anuncia la muerte del teléfono tradicional frente al crecimiento de la telefonía celular. Un cálculo simple puede dar una idea de su magnitud: si cada familia poseía históricamente un teléfono fijo en su residencia, hoy cada miembro de la familia, desde muy corta edad, posee uno o más teléfonos móviles que, por otra parte, no tienen el límite duro de la extensión de líneas de la telefonía tradicional.

Ese enorme parque de unidades de emisión y recepción de mensajes, que tienen un uso cada vez más intenso por la multiplicidad de funciones de comunicación que poseen (verbal, mensajes de texto, *linkeo* a mail, entre otras), requiere un soporte de antenas de retransmisión de flujos de las ondas electromagnéticas no ionizantes. Este crecimiento ha sido tan gigantesco que estructuras de diversas características y tamaño han invadido espacios públicos y privados de la ciudad incorporándose rápidamente al paisaje urbano, con consecuencias no evaluadas sobre el ambiente y la población del entorno.

Figura 4. Antenas de telefonía celular (ATC)



Autoconvocados contra las antenas de telefonía se reúnen con la Comuna de Quilmes – La Secretaría de Medio Ambiente clausuró una antena clandestina en Solano, Quilmes – Municipio de Quilmes aprueba Ordenanza que regula instalación de antenas con acuerdo de vecinos autoconvocados y posible adopción Comcosur – Convenio entre la FAN y las empresas de telefonía celular parecería no contemplar tendencia, participativas municipios Conurbano Sur.

La manifestación del problema indica que debe ser considerado como parte del ordenamiento territorial en la escala local y regional desde el punto de vista edilicio-estructural, pero también desde el punto de vista del medioambiente y de la salud humana. En general, las normativas existentes sólo apuntan a la primera cuestión morfológica-resistente, y apuntan a la estética y la seguridad de las estructuras de las antenas y sitios de apoyo.

El Movimiento de Vecinos Autoconvocados, que se constituyó en algunos barrios del Municipio de Quilmes, ha gestado un criterioso proceso de incorporación de la problemática, que ha sido muy bien registrado por el diario *Perspectiva Sur* (una de las fuentes de esta crónica trimestral sobre institucionalidad metropolitana), que culminó con la sanción de una ordenanza⁸ después de un proceso de discusión muy amplio e inclusivo en el que participaron la Comisión Nacional de Comunicaciones (CNC), la Defensoría del Pueblo de la Nación, la Universidad de Quilmes (UNQUI), el Concejo Deliberante de Quilmes, la Secretaría de Medio Ambiente de Quilmes y el COMCOSUR, entre otras instituciones, que atiende la cuestión desde el concepto de “daño presunto” y que se propone se extienda al resto de los municipios del COMCOSUR.

Luego se concretó el acuerdo entre la FAM y las empresas de telefonía celular⁹ que, si bien no incluyó el avance registrado en la

⁸ Ordenanza 11.028, sancionada por el Concejo Deliberante de Quilmes el 16 de octubre de 2008.

⁹ FAM y empresas de telefonía celular firmaron un convenio de buenas prácticas tecnológicas (diario *Varela*, 2008).

incorporación de las nuevas dimensiones sanitario-ambientales de la problemática de las antenas en la normativa de uso del suelo, mostró la preocupación por involucrarse en el debate dados los resultados alcanzados.

Ya fuera del período analizado se produjeron más hechos que ratificaron la importancia del tema, que fue incluido en la agenda de las gestiones que la delegación argentina, encabezada por la Presidente de la Nación y de la que formó parte el Secretario de Comunicaciones, realizó en España. En esta oportunidad, se firmaron convenios con el Gobierno de Cataluña para establecer una prueba piloto para controlar las emisiones electromagnéticas no ionizantes mediante un mapa *on line* en la web del Municipio de Quilmes (*Perspectiva Sur*, 2009).

Sin embargo, los Vecinos Autoconvocados (VA) ven con preocupación el proceso iniciado en el Concejo Deliberante para la modificación de la ordenanza recientemente promulgada, en el cual no fueron incluidos. Este nuevo escenario ha reavivado el debate local y regional, con el protagonismo de los VA porque, según ha trascendido (diario *Perspectiva Sur*, 2009), en consonancia con la iniciativa argentino-española comentada se propuso al Municipio de Quilmes la flexibilización de la ordenanza, que en su momento había contado con el acuerdo de los concejales y organizaciones no gubernamentales.

Un debate a escala metropolitana de una problemática acuciante

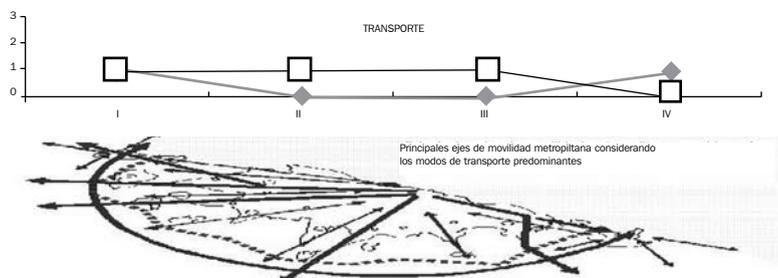
Las páginas de los medios no ahorraron centimetrage durante 2008 en el tratamiento de la problemática del transporte. El año analizado comenzó con pulsiones contradictorias y, si bien se mencionó reiteradamente ex-ante y ex-post elecciones 2007 la creación de una Autoridad Metropolitana de Transporte (por parte de la Nación, la provincia y la ciudad), la Nación anunció la creación de dos entes ferroviarios¹⁰ (uno referido a tráfico y otro referido a bienes) que des-

¹⁰ Ley 26.352 de Reordenamiento Ferroviario, sancionada en la Cámara de Diputados el 27 de febrero de 2008.

conocían la escasa institucionalidad preexistente del Ente Coordinador del Transporte Metropolitano (ECOTAM)¹¹ (Abba, 2009).

A partir del segundo trimestre, cada jurisdicción inició una etapa de gestión de tipo endógeno y sólo llevó adelante iniciativas propias, dejando de lado una mirada interjurisdiccional, reflejada claramente en el Gráfico 1 con la baja en los signos vitales positivos. La ciudad se concentró en los problemas de tránsito, estacionamiento y control del ingreso del automotor (sin actuar sobre la oferta pública de transporte), la provincia encaró obras viales locales de los municipios y la Nación anunció mejoras en la red ferroviaria que parecen ser la contracara del controvertido proyecto del Tren de Alta Velocidad (TAVE), conocido popularmente como “tren bala”, para señalar algunos de los más destacados.

Figura 5. Principales ejes de movilidad metropolitana



El Jefe de Gabinete del gobierno porteño y su par de la Provincia acordaron avanzar en la creación del registro único de infractores de tránsito para cruzar las bases de datos de ambas jurisdicciones y contribuir a la seguridad vial – Aprueban ley ferroviaria. El proyecto crea dos sociedades estatales en la órbita del Ministerio de Planificación. Una para la atención de la infraestructura y la otra para la prestación de los servicios – El nuevo plan para aligerar el tránsito anunciado por Mauricio Macri parece condenado a una nueva frustración. Serían necesarios un acuerdo con la Nación, que regula en transporte, y con la provincia de Buenos Aires – La cuestión del transporte, si bien los problemas alcanzaron resonancias metropolitanas y hasta se escuchó retomar el tema de la Agencia Metropolitana de Transporte, frente a los impactantes hechos en el Sarmiento fueron administrados en forma fragmentada – Post-colapso, quema del Sarmiento, contribución medios gráficos desde un abordaje metropolitano permitió una reflexión sobre políticas Sector.

Pero la problemática de la movilidad metropolitana es muy acuñante y llenó las páginas de los diarios y las pantallas de la televisión por sucesivos accidentes, demoras, problemas con los medios de pago y mal estado del material rodante, entre otras cuestiones que alteraron a los usuarios y que tuvieron su pico de violencia con la quema de vago-

11 Ley 25.031 de Creación del Ente Coordinador del Transporte Metropolitano (ECOTAM), Buenos Aires, 14 de octubre de 1998.

nes en el Ferrocarril Sarmiento.¹² A partir de ese momento, se observa un punto de inflexión en la curva de institucionalidad del sector. Si bien no se producen hechos relevantes desde el punto de vista del gobierno y la gestión, se atraviesa una etapa bastante prolongada de reflexión pública que aborda la problemática desde una perspectiva metropolitana.

A partir de la visión orientadora de algunos destacados expertos (*La Nación*, 2008), se suceden artículos de fondo, series didácticas sobre soluciones del problema en otras grandes ciudades, editoriales y tomas de posición de los medios que enriquecen el debate post-colapso. Ya comenzado 2009, se produjeron algunos anuncios que, aunque teñidos de un matiz electoral, resultan prometedores de acciones concretas.

El acuerdo entre la ciudad y la provincia para extender el *scoring* ya aplicado con éxito en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, la unificación de los registros de infractores del AMBA (con extensión al país) y la licitación para la implantación del boleto magnético unificado en el término de 90 días (*Clarín*, 2009) representan pasos importantes en la formación de institucionalidad metropolitana, y parecen fruto de la fuerte presión de la población para que se mejore la oferta del sector, pero también de un largo proceso de trabajo y discusión del tema por parte de técnicos, organizaciones ciudadanas, académicos y la contribución de un núcleo sensibilizado de periodistas que ha mantenido el tema en un alto nivel de exposición.

Intentos malogrados de coordinación desde un bajo perfil

Algunos encuentros interjurisdiccionales con baja exposición y la firma de un convenio interjurisdiccional (ADNciudad, 2008) parecieron tácticas pertinentes por la alta politización de la toma de posición de los principales actores en el ámbito metropolitano debido a una excesiva y ríspida polarización entre la Nación y la ciudad.

Esta modalidad de coordinación de bajo perfil pareció bien encaminada, visto el acuerdo de los ministros de Desarrollo Social sobre

12 Para más información, ver diario *InfoRegión* (2008).

políticas para la niñez o el citado convenio en el ámbito de la salud, que abordaba diversos temas comunes (*InfoRegión*, 18-03-08; *Diario Hoy*, 18-03-08). Sin embargo, con el correr de los meses, la problemática de la inseguridad y la propuesta de bajar la edad de imputabilidad de los menores pusieron limitaciones al discurso del desarrollo social y su focalización en la niñez y la adolescencia.

El transcurso de 2008 fue poniendo de relieve otros temas en materia de salud que, dada la alta politización, obligó a los funcionarios involucrados a adoptar posiciones que debilitaron la posibilidad de avanzar en los objetivos comunes entre la ciudad y la provincia. Lamentablemente, luego de la esperanzada firma el convenio cayó rápidamente en el olvido mientras surgían, en un nuevo ciclo de politización del tema, problemas de jurisdicción de los hospitales porteños con la Nación. Por otra parte, la divulgación de cifras del crecimiento de la mortalidad infantil en la región puso en aprietos al Ministro de Salud de la Provincia de Buenos Aires.

Un road report

De “Buscando la brújula dorada en el AMBA - Apuntes apresurados sobre el paisaje metropolitano post-electoral en Buenos Aires”, de febrero de 2008 (Abba, 2008:1), a este *road report* de principios de 2009, esta iniciativa de intentar el registro de avances y retrocesos de la institucionalidad metropolitana tiene un camino recorrido que permite sacar algunas conclusiones valiosas. Es posible observar signos de vitalidad de la institucionalidad metropolitana que, aunque intermitentes, identificaron problemas de la ciudad metropolitana y caminos para su abordaje interjurisdiccional.

En el día a día de las decisiones de los actores institucionales metropolitanos pueden observarse posicionamientos relevantes vistos desde el tamiz de la institucionalidad metropolitana. Así, se destacaron algunos temas más que otros de la agenda metropolitana pendiente y también se marcaron tendencias en la aparición de ciertos actores, así como en las posiciones que fueron adoptando.

En los acuerdos o los conflictos alrededor de los temas metropolitanos predominó el rol de funcionarios de la más alta jerarquía de

los gobiernos de la Nación, la provincia y la ciudad. Sólo los propios jefes de Gobierno o aquellos muy cercanos tomaron posición pública en relación con problemas de carácter interjurisdiccional.

Las controversias en general, como pudo verse en el análisis por sector, se suscitaron en el nivel de la administración de los problemas y pocas veces la discusión alcanzó el nivel de las políticas de Estado metropolitanas. Esto explica que los acuerdos y desacuerdos no pasaron, en general, de cuestiones de corto plazo.

Una excepción fue el acuerdo alcanzado por la provincia y la ciudad en el tema de los RSU, que apuntaba a una estrategia de mediano y largo plazo. Sin embargo, al no abrir el debate con la oposición y otras organizaciones de la sociedad, no alcanzaron el consenso necesario para arribar a los resultados esperados.

Como se esbozó en el comentario del sector, cuestiones de tal trascendencia hubieran requerido el tratamiento parlamentario para ser incorporadas a una actualización de la Ley de la CEAMSE (Decreto Ley 8.782/77 y 19 decretos ley posteriores durante la etapa de la última dictadura militar), en un proceso que incluyera la consulta a ONG. Esto habría evitado que tanto la provincia como la ciudad fueran incapaces de avanzar con los compromisos asumidos en el acuerdo de principios de 2008.

Los municipios no se constituyeron en actores de relevancia en el período analizado. La excepción fueron las ocasiones en que actuaciones privadas de impacto supra-municipal no encontraron contención normativa en los niveles estatales correspondientes. Estos son los casos del impacto ambiental de las ATC y el caso del emprendimiento privado de Costa del Plata, propuesto por la empresa TECHINT para urbanizar un área de relleno que se extiende sobre la ribera de los partidos de Avellaneda y Quilmes. En estos dos asuntos fue muy importante el rol de las ONG que protagonizaron la discusión pública de ambas iniciativas, y se destacó la capacidad demostrada por las organizaciones sociales en cada municipio, que impulsaron la formación de institucionalidad metropolitana.

En esta línea también se debe consignar el rol del periodismo y de un núcleo de cronistas especializados en estos temas que asumieron el abordaje socioterritorial y metropolitano al tratar ciertas actuaciones públicas o privadas. En ciertos casos, este enfoque fue asumi-

do por la línea editorial de algunos medios que contribuyeron con este importante proceso de construcción de herramientas institucionales metropolitanas.

Aunque provisorios, estos resultados demuestran que encontrar una alternativa de abordaje sobre temas de la agenda metropolitana pendiente es imprescindible, sobre todo después del retroceso del Estado en los años ochenta y noventa en materia de definición de políticas públicas interjurisdiccionales y en la ejecución de acciones comunes, lo que dejó la estructuración territorial del AMBA bajo la lógica predominante de los desarrolladores privados. La misión de este análisis, todavía en una fase experimental, es medir las pulsaciones de la IM a través de los medios con el fin de identificar en qué medida las actuaciones registradas contribuyen a sumar avances en la formación de mecanismos sólidos de gestión conjunta para un territorio tan vasto y complejo.

Frente al objetivo de mejorar la calidad de vida de los habitantes de las áreas metropolitanas, la cuestión de la interjurisdiccionalidad agrega dificultades a la complejidad de su gobierno. La conclusión del análisis realizado hasta el momento es que *sólo cuando se superen los obstáculos para abordar en forma coordinada* la revisitada agenda de problemas metropolitanos, tanto a nivel de la fijación de políticas de Estado como en la gestión cotidiana, *el habitante del AMBA habrá alcanzado la ciudadanía plena*.

Bibliografía

- ABBA, ARTEMIO PEDRO, "De eso no se habla / La Gestión de los Problemas Metropolitanos en Buenos Aires", *XXI JORNADAS DE INVESTIGACIÓN*, FADU, UBA, *Tercer Encuentro Regional de Investigación si + hct*, Buenos Aires, 14 y 15 de septiembre de 2006 (1).
- ABBA, ARTEMIO PEDRO, "Formar institucionalidad metropolitana en Buenos Aires / Propuesta de gestión para el AMBA", en *Café de las Ciudades/conocimiento*, revista digital, año 5, número 48, octubre de 2006 (2).
- ABBA, ARTEMIO PEDRO, "El fuego fatuo del emergente periurbio y las luces del atardecer suburbano / Problemas metropolitanos y dilemas políticos", en *Café de las Ciudades*, año 6, número 61, noviembre de 2007.
- ABBA, ARTEMIO PEDRO, "Buscando la brújula dorada en el AMBA - Apuntes apresurados sobre el paisaje metropolitano post-electoral en Buenos Aires", en *Café de las Ciudades*, año 7, número 64, febrero de 2008 (1).

- ABBA, ARTEMIO PEDRO, "200 días de gestión en la Gran Buenos Aires. Solo fragmentos perdidos de Metrópolis", en *Café de las Ciudades*, año 7, número 70, agosto de 2008 (2).
- ABBA, ARTEMIO PEDRO, "Medición Coyuntural de Buenas Prácticas de Gestión Metropolitana (MC bpgm)", Ponencia *Jornadas si+morf y Quinto Encuentro Regional de Investigación*, FADU/UBA, Buenos Aires, 2008 (3).
- ABBA, ARTEMIO PEDRO, "Nueva institucionalidad metropolitana de las políticas para el hábitat / Construyendo ciudad o "La Estrategia del Caracol", en *Café de las Ciudades*, año 8, número 76, febrero de 2009.
- ARCUSIN, SUSANA, "El Ente Único Regulador de los Servicios Públicos de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y el Transporte", *XIII Reunión de Trabajo en Procesamiento de la Información y Control*, Rosario, Argentina, 2008.
- BADÍA, GUSTAVO C., "Aproximaciones a la Región Metropolitana de Buenos Aires como sistema político", en *Aportes a la cuestión de gobierno en la Región Metropolitana de Buenos Aires*, Ediciones Al Margen, Universidad Nacional de General Sarmiento, 2005.
- CANCELARE, ALEJANDRO, "Preocupado por suba de la mortalidad infantil. Arroyo: la Provincia no quiere clientelismo", reportaje ministro de Desarrollo Social Daniel Arroyo, *24CON*, 20 de septiembre de 2008. Disponible en <http://www.24con.com>.
- CICIONI, ANTONIO; DIÉGUEZ, GONZALO y TIMERMAN, JORDANA, "Superposición de jurisdicción y débil accountability. Consecuencias para la calidad de las políticas públicas en la Región Metropolitana de Buenos Aires", *Documento de Trabajo N°15*, CIPPEC, Buenos Aires, 2008.
- CLARÍN (2008), "Ciudad y Provincia avanzan en un acuerdo sobre salud pública", 12-09-08.
- DEBESA, FABIÁN, "En un año electoral quieren evitar conflictos vecinales", en *Clarín*, Buenos Aires, 17 de febrero de 2009.
- DIARIO DE MORÓN, "Adelantan las elecciones y también las alianzas políticas", viernes 20 de marzo de 2009.
- DIARIO HOY, "Área Metropolitana / Autoridades de Provincia y Ciudad de Buenos Aires avanzaron en la agenda", La Plata, 18-03-2008.
- DIARIO HOY, "El Senado bonaerense busca eliminar la CEAMSE. Un proyecto de ley autoriza al Gobierno provincial a disolver el organismo que administra el destino de la basura de Capital y el área metropolitana bonaerense", La Plata, 19-02-2009.
- GÓMEZ, SILVIA, "El boleto electrónico llegaría más tarde que lo prometido", *Clarín*, Buenos Aires, 29 marzo de 2009.
- HIMITIAN, EVANGELINA, "Admiten en el Gobierno que la mortalidad infantil creció", *La Nación*, Buenos Aires, 13 de agosto de 2008 (1).

- INFOREGIÓN, "Pérez se reunió nuevamente con Larreta", 18-03-2008.
- INFOREGIÓN, "Zin aseguró que 'Passaglia miente' al decir que subió la mortalidad infantil", 26 de septiembre de 2008.
- LA NACIÓN, "Una ciudad colapsada", 15 de noviembre de 2008 (2).
- LA NACIÓN, "Residuos: extienden las concesiones. Las empresas recolectoras tendrán un año más de contrato con el gobierno porteño", Buenos Aires, 4 de marzo de 2009.
- LAZO, "Otra coincidencia entre Scioli y Macri / La Ciudad y la provincia de Buenos Aires suscribieron un convenio de cooperación mutua en materia de Salud", en *ADNciudad*, viernes 12 de septiembre de 2008. Disponible en <http://www.adnciudad.com>.
- QUETGLAS, FABIO, "Buenos Aires todavía no asumió la agenda urbana del siglo veintiuno", reportaje de Fabián Bosoer a Fabio Quetglas en *Zona, Diario Clarín*, 22 de marzo de 2009.
- PERSPECTIVA SUR, "Modificarán la ordenanza de las antenas", Quilmes, 4 de marzo de 2009.
- PÍREZ, PEDRO, "Actores sociales y gestión de la ciudad", CONICET/CEA-UBA, en *Ciudades 28*, México, 1995.
- PÍREZ, PEDRO, "Instituciones políticas y gestión urbana en el Área Metropolitana de Buenos Aires", presentado en la *VIII Reunión de la Red Iberoamericana de Investigadores sobre globalización y Territorio/ Grupo Globalización y Expansión Metropolitana*, Río de Janeiro, mayo de 2004.
- PÍREZ, PEDRO y LABANCA, FACUNDO, "La ciudad metropolitana de Buenos Aires tiene gobierno", Grupo Temático 4: Cambios urbanos y metropolitanos, *X SEMINARIO INTERNACIONAL RII*, Querétaro, 21 a 23 de octubre de 2008.
- VAPÑARSKY, CÉSAR, *La aglomeración Gran Buenos Aires. Expansión espacial y crecimiento demográfico entre 1869 y 1991*, Editorial EUDEBA, Buenos Aires, diciembre de 2000.
- VARELA NOTICIAS, (2008), "FAM Y EMPRESAS DE TELEFONÍA CELULAR FIRMARON IMPORTANTE CONVENIO", miércoles 5 de noviembre de 2008.
- VILAS, CARLOS MARÍA, "El síndrome de Pantaleón: política y administración en la reforma de Estado y la gestión de gobierno", *Revista de Ciencias Sociales*, 2001.

La dimensión política en el proceso de construcción de lo metropolitano

Gustavo Badía

Introducción

Cada vez parece más difícil negar que la ciudad de Buenos Aires y los municipios de su conurbano son, estructuralmente hablando, una unidad. Ahora bien, ¿una unidad de qué tipo? ¿Qué es lo que está unido? ¿Cómo y por qué factores está unido? Para avanzar en el trazado del camino que guiará nuestros razonamientos, podemos utilizar la analogía de un bosque (en su acepción cotidiana): si ponemos la mirada en lo *físico*, es una *agregación* de árboles, uno al lado del otro, los que podemos identificar por sus características externas y que, en conjunto, ocupan un determinado territorio. Sin embargo, si quisiéramos explicar cómo vive y se reproduce ese grupo de árboles, cuáles son los factores que explican su reproducción *en el conjunto* –y la del conjunto mismo– deberíamos construir una mirada diferente. Deberíamos, quizás, captar las particularidades de cada una de las especies, cuáles son parásitos, cómo diseminan sus semillas, cuáles viven a costa de las otras, qué *otras* especies (vegetales que no son árboles, animales) tienen su vida allí, cuánta agua hay y por dónde circula, etc. La información que necesitamos para respondernos estas cuestiones no siempre es accesible a la mirada directa; tendremos que identificar *procesos*, que articulan el conjunto a partir de, y con, los árboles *particulares*.

En realidad, la definición de bosque que manejaríamos en uno y otro caso sería diferente. Y según de cuál partamos, las conclusiones tendrán un alcance y una profundidad diferentes.

Podemos asimilar el estudio de la Región Metropolitana de Buenos Aires (RMBA) al estudio de un bosque. Para el objetivo de este trabajo, cuya meta es identificar algunos de los aspectos centrales a considerar cuando se trata de pensar cómo y a través de qué *arreglos institucionales* gobernar este espacio, los árboles serían las distintas jurisdicciones: Ciudad Autónoma de Buenos Aires, municipios del Conurbano bonaerense, Gobierno de la Provincia de Buenos Aires y Gobierno nacional. A partir de aquí, podemos concebir la RMBA como un simple *agregado* de jurisdicciones o territorios delimitados administrativamente, o bien como un *conjunto necesariamente articulado* de jurisdicciones y otros actores no estatales. En el primer caso, el foco –la unidad de análisis– estará en las unidades; en el segundo, en el conjunto y, por lo tanto, en el nivel de la articulación entre las unidades. Por ejemplo, cómo y en qué espacios se vinculan las jurisdicciones entre sí y con otras instancias (empresas proveedoras de servicios públicos, actores económicos, organizaciones sociales, etc.); qué procesos (políticos, económicos, sociales) se generan y desarrollan en ese enorme espacio, fundamentalmente urbano; cómo y en función de qué cuestiones se conforman y desarrollan los aparatos administrativos con los que se interviene sobre el territorio desde cada una de las jurisdicciones y muchos otros temas más.

Pensar la RMBA –el bosque– supone conocer a fondo los *árboles*, pero además –y sobre todo–, los procesos en y por los que se articulan o compiten y operan sobre las cuestiones implícitas en los mismos para poder, en el conjunto, reproducirse y distinguirse como tales –como árboles. Hay que mirar los árboles, pero además construir conceptualmente el bosque, porque la dinámica resultante se jugará en el espacio analítico de la articulación entre las unidades –cada una con sus características particulares– y los procesos estructurales que marcan su desarrollo como conjunto.

La lógica de la discusión política nos lleva permanentemente a segmentar, a fijar la mirada en las particularidades de los *árboles*; y, como consecuencia de esa mirada, muchas veces llegamos a pensar que son unidades autosuficientes. Una aproximación menos sesgada por la coyuntura, y mucho más interesante para construir, conceptual y operativamente, *lo metropolitano*, debe partir de identificar y caracterizar aquellos procesos que mencionábamos, de modo de inferir de ellos las cuestiones que contienen. En un territorio como el de la Región Metro-

politana de Buenos Aires, estos procesos *estructurales* no se encuadran en los contornos de las divisiones administrativas. Sin embargo, éstas representan el diseño que hemos elegido para organizar la intervención del Estado sobre el territorio. En esta *tensión* entre procesos que se desenvuelven a escala regional y competencias y recursos asignados en términos de jurisdicciones, y en particular en las formas y amplitud que adquiere según los distintos momentos históricos, está, a nuestro criterio, el nudo analítico sobre el que hay que trabajar la cuestión de cómo, y a través de qué esquemas institucionales, gobernar la región.

Algunas cuestiones de contexto

Hablamos mucho de desarrollo local en la época en que, paradójicamente, el capital se globalizaba y, por lo tanto, se *deslocalizaba*. La cuestión del desarrollo local tomó el centro de la escena más *por default* que por una anticipación estratégica de los actores; en poco tiempo se difuminaron –o se retiraron– los niveles superiores del Estado de los cuales dependían los municipios –fundamentalmente las provincias– y había que tomar el toro por las astas. El neoliberalismo, al generar crisis fiscal y ajuste, consolidó la fragmentación.

Una digresión: es necesario incorporar –o rearmar– la perspectiva de país en la problemática del desarrollo, superando esa visión fragmentada del desarrollo, asociada a una jurisdicción. En este sentido, la existencia de esta Región Metropolitana de Buenos Aires, con los actuales niveles de fragmentación, de heterogeneidad social, con una problemática social crítica, está reflejando precisamente la incapacidad nuestra, como país, de pensar una política de desarrollo regional democrático, equitativo e igualitario. ¿Cuál es la consecuencia que se desprende de todo esto? Que muchas políticas que podrían tener impacto sobre la dinámica de la Región Metropolitana no necesariamente tienen que ser decididas desde y para el ámbito de la misma. Una perspectiva federal sería importante en términos de desarrollo, y podría interrumpir, calificar, resignificar y/o redireccionar determinados flujos económicos, de población, ambientales, que hoy parecen fuera de control en el ámbito metropolitano. Consolidar este espacio *frente al –y no con el–* resto del país es seguir girando –sin salir– alrededor de la cuestión originaria de la historia de nuestro país, la del puerto.

El problema de cómo gobernar este territorio tiene interés en términos de la teoría política y de la gestión pública, pero sobre todo tiene un impacto importante sobre la vida cotidiana de millones de personas. Los análisis sobre la RMBA han priorizado la perspectiva urbanística, física, y han estado centrados en la *mancha urbana* y su desarrollo. Poco se ha trabajado la dimensión política, en particular cómo se producen y reproducen los sistemas políticos territoriales. Consideramos importante introducir esta dimensión porque es en ella donde en definitiva se construye el poder político que organizará la relación entre los actores institucionales y los demás actores sociales en dicho territorio. La lógica que guíe dicha construcción –acuerdos, bloqueos, objetivos– caracterizará el estilo de gobierno (clientelar, participativo, *governance*), dará forma a los distintos aparatos estatales locales, definirá –aunque con límites– el tipo de articulación con los demás niveles estatales y con otros sistemas políticos y, lo más importante, condicionará la acción desde el Estado en cuanto a las formas y objetivos de intervención y/o asignación de recursos.

Más allá de lo que parece ser lo deseable, entre el argumento racional y los objetivos, formas y resultados de la intervención pública no hay un camino lineal. Y las diferencias se explican en el plano de la política (*politics*). Es necesario, por lo tanto, considerar la RMBA como un todo desde el punto de vista político, para entender bajo qué lógicas se toman las decisiones públicas en ese enorme conglomerado de cuatro jurisdicciones que, por su peso poblacional, decide elecciones nacionales, concentra alrededor del 40% del producto bruto del país, y sobre el cual despliegan su accionar una gran cantidad de organismos estatales y empresas de servicios públicos de gestión pública y privada, entre otros, que manejan recursos centrales para nuestra vida cotidiana en el territorio. Es decir, para buscar allí, en la lógica de la política, los nudos que puedan explicar por qué la fragmentación sigue siendo la característica de la intervención pública sobre el espacio metropolitano, a pesar de que ya pocos discuten que muchas de las cuestiones que conforman la agenda de quienes vivimos en la región son comunes y requieren de la acción coordinada de las distintas instancias.

Este abordaje desde lo político no puede estar ausente a la hora de discutir la necesidad (¿por qué?), viabilidad (¿por qué caminos?) y

características (nivel jurisdiccional, competencias, funciones, recursos) de una autoridad metropolitana. En efecto, todo lo que se quiera *construir* –por ejemplo, un gobierno metropolitano– hay que construirlo a partir de lo que existe, y no hay otra forma de concretar proyectos políticos nuevos que tener un diagnóstico claro de la situación de partida y una clara percepción del poder que se tiene que –también– construir para modificar los esquemas y relaciones de poder existentes. La dinámica de lo político no se basa solamente en argumentos, sino que supone discutir el *poder* en aspectos y territorios concretos. Avanzar en la figura de una autoridad metropolitana supone de partida disputar poderes constituidos.

En este trabajo dejaremos planteadas algunas hipótesis que permiten, a nuestro juicio, organizar la discusión sobre la cuestión del gobierno en la Región Metropolitana de Buenos Aires.

La cuestión de la autoridad metropolitana

Aunque parezca obvio, estamos convencidos de la necesidad e importancia de construir conocimiento centrado en la perspectiva metropolitana para redirigir el debate académico y político sobre gobierno, políticas públicas y gestión en el territorio de la Región Metropolitana de Buenos Aires. Hasta ahora en general se ha llegado a lo metropolitano *sumando árboles*; es hora de empezar por el bosque. Y esto no significa ir directamente a la cuestión de la –eventual– autoridad institucional; en todo caso, ese debe ser el punto de llegada, una vez que acordemos para qué debería existir (en términos de objetivos y valores, por ejemplo ciudadanía vs. clientelismo) y qué tipo de poderes –y sus efectos– debería contribuir a cambiar.

Nuestra hipótesis es que en el contexto actual, en el que predomina una lógica de construcción del poder político basada en la división/competencia entre unidades políticas territoriales, una autoridad metropolitana, que sustentada solamente en un análisis técnico/institucional busque agregar lo que las lógicas de reproducción política vigentes tienden permanentemente a desagregar, encontrará fuertes limitaciones a su acción y, adicionalmente, tiene una alta probabilidad de reproducir el esquema que pretende cambiar. Por el tipo de cuestiones que debería abordar –con fuerte impacto sobre la vida cotidiana de millones de personas– y los recursos que movilizará, es

imposible reducir su perfil a la mera tarea *técnica*. De hecho, formalizado o no, tendremos otro nivel político-administrativo más, sumado al nacional, al provincial y a los municipales, poniendo en práctica la misma lógica de construcción de las decisiones políticas o jugando el juego político con las mismas reglas de juego hegemónicas, esas que han construido la fragmentación. La lógica sectorial y *jurisdiccional* que ha caracterizado la intervención estatal hasta hoy se muestra, por lo menos, insuficiente para contrarrestar procesos que consolidaron la fragmentación socio-espacial del territorio; es más: es una de sus principales causas. La superación de esta fragmentación debería ser uno de los objetivos principales de una autoridad metropolitana en la RMBA, para lo cual será necesario superar esa tensión entre lo sectorial/jurisdiccional y lo integral/articulado, que es condición básica para diseñar políticas públicas en función de lo metropolitano.

La lógica de reproducción de los sistemas políticos

¿Qué es lo que buscamos cuando proponemos considerar la Región Metropolitana como sistema político? Abordar las relaciones político-administrativas existentes, tratando de identificar las lógicas que subyacen a los movimientos de los distintos actores –estatales y no estatales– y buscando explicar por qué –y esta es una hipótesis muy cercana a una afirmación– dichas lógicas tienden a privilegiar lo endógeno, el mirarse para adentro, por sobre la articulación. En otras palabras, podemos decir que la resultante del juego político –con sus efectos sobre el nivel de la gestión– en el territorio de la Región Metropolitana tiende a consolidar la fragmentación, mientras que la dinámica estructural opera –o tiende a conformarla– como un todo. Si un municipio está separado de otro por una calle, ese límite no es *real*; es político-administrativo, pero en términos físicos o estructurales no es *real*. Son más *límite* para la dinámica de los flujos económicos o de población las autopistas que cruzan el espacio metropolitano, las vías férreas sin pasos transversales (en ambos casos, también radiales, aunque respecto de la ciudad de Buenos Aires) o los barrios cerrados. Esta tensión es constitutiva de la relación entre Estado y mercado –o entre economía y política– en el territorio metropolitano, y se ha visto acentuada con los procesos de valorización financiera del capital –que deslocaliza la producción, desarticulando el territorio– y la hegemonía

del modelo sectorial/jurisdiccional que guió las intervenciones públicas sobre las consecuencias sociales de dichos procesos.

En cada jurisdicción local –en este caso los municipios del conurbano bonaerense y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires–, los actores políticos construyen su poder territorial privilegiando lo local/cerrado –lo endógeno– para luego, afirmados en ese poder territorial, proyectar sus relaciones hacia los distintos centros de poder, sea el Gobierno provincial en la ciudad de La Plata, sea el Gobierno nacional en la propia ciudad de Buenos Aires. Esta lógica genera un modelo radial de relaciones políticas –de uno a uno– que tiende también a reproducir la fragmentación. En el caso particular de los municipios del Conurbano, estos son dependientes en materia de recursos económicos –consecuencia en parte del muy bajo grado de autonomía que les otorga la Ley Orgánica Municipal– y en ciertas funciones críticas (seguridad, educación, recaudación, salud en el nivel no primario de atención), pero a la vez son muy poderosos en términos de poder electoral. Esa tensión entre dependencia y poder es utilizada en la práctica como un espacio muy importante de negociación política, en el que no solamente juegan los municipios y el Gobierno provincial, sino, cada vez más, el Gobierno nacional; en general, la lógica que predomina ha reforzado el esquema radial de relaciones.¹

En otras palabras, la dinámica de las relaciones políticas interjurisdiccionales en el interior del territorio metropolitano ha llevado a una cada vez mayor presencia de actores del nivel nacional en detrimento de la provincia. Podría plantearse como hipótesis que el peso político de los municipios del Conurbano ha llevado a incrementar la relación con agencias del Gobierno nacional respecto de las provinciales, consecuencia de cómo se ha configurado el escenario político del país, que tiene como *insumo básico* el potencial de votantes de la región. Hay, por lo tanto, una suerte de corrimiento respecto de los esquemas jerárquicos formales que hace aún más compleja la articulación.

1 Por razones históricas, incluida la no coincidencia de alineamientos partidarios con el conurbano bonaerense –la ciudad de Buenos Aires no ha participado de este “juego”. La ciudad siempre se ha visto –y se ve– social, ideológica y simbólicamente como algo distinto a lo que está allí nomás de sus límites territoriales; esos aspectos, aunque no excluyentes, han limitado la posibilidad de que la propia ciudad participe e influya sobre la dinámica de reproducción de su conurbano.

Cabe aclarar que esta *doble relación* no es nueva. Sin embargo, en ciertas etapas, la concentración de recursos en el Gobierno nacional respecto del provincial refuerza el peso político del primero; en esos momentos parecería haber una suerte de independización de los gobiernos locales del Conurbano respecto del Gobierno provincial, por ejemplo en cuanto a planificación de la inversión en infraestructura, política de vivienda, etc.

En la práctica –aunque no sin reconocer esfuerzos en otra línea desarrollados en los últimos años–, la resultante es que los gobiernos locales compiten con sus vecinos por los recursos disponibles en lugar de articular acciones en conjunto para avanzar en soluciones más eficientes para problemas cuya dimensión escapa a la acción desde el ámbito local. La mirada *hacia arriba* oculta la mirada *horizontal* y limita la posibilidad de construir escenarios de gobierno o gestión articulados. Si a esta situación le sumamos que además en los últimos años se han dividido municipios en la provincia de Buenos Aires, el resultado es que cada vez hay más unidades operando con esa lógica; articular es hoy un problema de mayor complejidad que hace diez años atrás.

Es claro que hay municipios que han construido poder político de manera diferente, pero tienen enormes dificultades para proyectarse a un plano político de nivel más agregado. Más allá de la pertenencia partidaria –variable cada vez menos determinante en contextos tan volátiles en materia de ideas y proyectos–, estos intentos no se expanden también porque la lógica de construcción política hegemónica es permanentemente reafirmada por los sistemas políticos de los niveles superiores, dejando poco lugar para nuevos estilos de gobierno. Esto es, se promueve implícita o explícitamente la relación radial, que conduce a la competencia en lugar de a la cooperación. De esta manera, se evita, de paso, que esfuerzos articulados entre municipios para conseguir una mejor escala en la asignación de los recursos suponga también una mayor escala en el juego del poder territorial, es decir, en el “rompecabezas territorial” de la Región Metropolitana de Buenos Aires.

Constatamos entonces que la lógica de la interacción política en el espacio de la RMBA se basa en la construcción de poderes territoriales fuertes que luego se despliegan radialmente, en la búsqueda de recursos adicionales, hacia los niveles más agregados; estos, a su vez, reproducen el esquema al asignar dichos recursos con la misma lógica sectorial/ju-

risdiccional que ha caracterizado y caracteriza, en términos generales, la intervención estatal. Este esquema se sostiene en razones de interés político coyuntural, sin duda, pero también en aspectos estructurales (régimen normativo, sistema de distribución de recursos entre jurisdicciones) que no han sido revisados en función de las nuevas problemáticas de la región. El problema no está en la construcción de poderes políticos territoriales fuertes, sino en el modelo de interacción político-institucional en el que se los hace jugar; de esta manera, lo endógeno tiende a transformarse en estanco y, a caballo de un poder electoral importante, refuerza la competencia entre los gobiernos locales y, en consecuencia, la fragmentación en lo que respecta a la intervención estatal en el territorio. En este esquema, nadie se hace cargo –y opera en consecuencia– de la perspectiva del *bosque*, o sea, de lo metropolitano.

Sobre los aparatos estatales realmente existentes

En general, la historia así construida ha acentuado la tensión entre la lógica de reproducción de la estructura económico-espacial en la Región Metropolitana y los esquemas e instrumentos político-administrativos de los que disponen las instancias estatales para intervenir sobre el territorio. En trabajos anteriores hemos trabajado sobre esta hipótesis y hemos afirmado que estos instrumentos han mostrado una inercia al cambio que los pone en tensión permanentemente frente a una agenda de cuestiones que se ha modificado sustancialmente y que demanda nuevos abordajes. Esta inercia se explica, desde nuestra perspectiva, por la persistencia de una lógica de acumulación/reproducción política que se asienta en un fuerte control de los sistemas políticos territoriales locales, los que compiten entre sí en el marco de los sistemas políticos provincial y nacional en el caso de los municipios del conurbano bonaerense, y nacional en el caso de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Badía y Pereyra, 2005).

Cuando hablamos de los instrumentos político-administrativos de intervención, hacemos referencia, por un lado, a los institucionales (por ejemplo, todo el cuerpo normativo que organiza las competencias y relaciones entre niveles), y por otro, a las características particulares –en el plano más organizacional– de las agencias estatales. Mientras más avanzamos en un análisis de la dinámica territorial desde lo me-

tropolitano, más claras aparecen las limitaciones del esquema institucional vigente, en particular en lo que hace a las relaciones entre el nivel nacional, el Gobierno provincial y los municipios del conurbano bonaerense, tanto por su antigüedad como por la relativa (baja) autonomía y escasez consecuente de recursos propios que otorga a las instancias de nivel inferior.

En cuanto a la ciudad de Buenos Aires, el nuevo estatus institucional que adquirió luego de la reforma de la Constitución Nacional en 1994 –de autonomía, casi al nivel de una provincia– la coloca en un plano diferente, lo que se refuerza por su enorme capacidad de financiarse con recursos propios. Pero desde el punto de vista de la –necesaria– articulación con los demás niveles jurisdiccionales con los que comparte territorio y problemáticas, el nuevo estatus no ha significado cambio alguno respecto de la dinámica metropolitana. En este sentido, también en su ámbito funciona la lógica de reproducción e interacción política hegemónica; además, todavía opera esa perspectiva histórica que permanentemente ha llevado a distinguirla/separarla (en términos simbólicos pero que tienen manifestación en la práctica) de su conurbano. Así, la ciudad-centro no ha construido –más allá de algunas iniciativas de muy corto vuelo– políticas para influir sobre su dimensión metropolitana, ni antes ni después de su autonomía.

En general, y quizás exceptuando ciertas áreas del Gobierno nacional que se modernizaron durante los años noventa, los aparatos administrativos de los distintos niveles estatales son *viejos* en términos de lógicas de intervención y consecuentes capacidades institucionales, están organizados sectorialmente y cuentan con plantas de personal muy poco calificadas. En este contexto, cada intento de cambio en la orientación de la intervención requerirá de esfuerzos muy grandes y de mediano plazo. A este efecto, un ejemplo puede mostrar lo que ocurre con mayor claridad que un sinfín de palabras. Cuando entraron en escena los programas con financiamiento internacional –de esto no hace muchos años–, en muchos municipios del Conurbano no había personal que pudiera comprender las planillas que los organismos multilaterales requerían cumplimentar.

Estos aparatos estatales existentes son los que *tienen que ser llevados* hacia la nueva institucionalidad metropolitana, que presupone la articulación, la intervención sobre cuestiones y no desde una lógica

necesariamente sectorial y, por lo tanto, la capacidad técnica para incorporar y transformar en iniciativas concretas el nuevo modelo. Esto no debería ser realizado sin acuerdo y participación de las distintas instancias, y no podría consolidarse sin revisar los esquemas institucionales vigentes. Si bien podría construirse una entidad (autoridad) nueva e ignorar –por decirlo de alguna manera– esta dimensión de la problemática, esto no resolvería sino que agravaría el problema, en tanto la brecha entre organismos modernos y descentralizados –creados desde *base cero* en términos de capacidades y recursos– y las viejas y débiles estructuras –al menos en lo que refiere a recursos y capacidades tecnológicas, no en el poder derivado de su peso electoral– haría aún más difícil la articulación en el plano concreto de las políticas.

En la marcha hacia el nuevo modelo de intervención estatal sobre el territorio metropolitano tendremos que preguntarnos cómo debería ser la nueva asignación de funciones y competencias en un nuevo esquema de gobierno y gestión con autoridad metropolitana. En particular, qué rol les cabría a los municipios, que tienen hoy un grado de autonomía muy bajo y recursos escasos para la magnitud de su agenda de cuestiones. Ya que a menos que pensemos en opciones mágicas, deberán ceder funciones –y en consecuencia recursos– a la nueva autoridad, lo que los dejaría *a priori* en un lugar poco sustantivo. De ninguna manera decimos que deberían desaparecer, sino que queremos mostrar el tipo de cuestiones que es necesario *despejar*, tener en claro, a la hora de avanzar en la construcción de una *autoridad metropolitana*.

Lo que queremos enfatizar es que construir nuevas instituciones –nuevos aparatos, nuevas organizaciones estatales– requiere pensarlas a partir de lo que existe, y diseñar una estrategia e identificar los medios necesarios para llevar la institucionalidad existente hacia las nuevas formas. En general, desde la política se tiende más a crear organismos nuevos que a desarrollar estrategias de reforma, quizás porque lo primero parece evitar conflictos inmediatos. Sin embargo, esto no resuelve el problema de qué hacer con los aparatos residuales y además no evita, sino que traslada, el conflicto a otro plano. No estamos tampoco diciendo que no es posible construir un gobierno metropolitano, pero sí que esa dimensión, la del camino a seguir –que requiere de saberes técnicos pero fundamentalmente de la construcción de poderes políticos interesados en cambiar el modelo– no se ha trabajado, al menos en el ámbito académico, a fondo.

Así, diseños institucionales que en la teoría son buenos, o que en otros contextos han funcionado, terminan en la práctica siendo meros ideales –en cuanto a su falta de viabilidad– por no tener en cuenta los factores que mencionamos.

En otras palabras, lo que no termina de germinar es el propio *proyecto político* de avanzar en un gobierno para la Región Metropolitana de Buenos Aires. Y cualquier diseño que no tome en cuenta desde su génesis sus condiciones –o condicionantes– de implementación –en particular, el contexto político en el que se va a insertar– será relativo. Por eso es central introducir el análisis de la dimensión política en la cuestión metropolitana, para conocer la lógica con que se consolidan y despliegan los distintos actores políticos en sus territorios, en tanto así se explican muchas de las cuestiones que estarán presentes en un proceso que posibilite la constitución de una autoridad metropolitana. Por ejemplo, cómo construyen su poder los diversos actores territoriales y en qué direcciones/objetivos lo movilizan; cuánto de esas lógicas se sustentan en los actuales esquemas normativos y cuánto en las lógicas de otros actores institucionales; cómo la lógica de acumulación política territorial sesga la forma en que los actores locales articulan con las demás instancias; por qué los aparatos estatales tienen las características que tienen y cuánto limitan éstas la posibilidad de adaptarlos a las necesidades del nuevo modelo, etc.

Nuestra hipótesis es que las señales de la política respecto de la posibilidad de concretar institucionalmente *lo metropolitano* –que, insistimos, no solamente remite a una autoridad sino a la problemática del gobierno en sentido amplio– son muy pocas y, en general, operan en un sentido opuesto al que sería deseable/pertinente. Por ejemplo, no se registra un mayor número de programas que articulen acciones y persigan un cambio en la escala de la intervención –tanto en lo intermunicipal como entre los municipios y las demás jurisdicciones–; no hay un mayor protagonismo de las instancias locales en decisiones respecto de cuestiones complejas (gestión de cuencas hídricas, de la salud, etc.); no se ven nuevas formas de intervención de las instancias superiores en el territorio orientadas a limitar (o, al menos, a no reforzar) la fragmentación, y la lista de ausencias se extiende a otros casos.

Mientras este esquema se reproduce, la Región Metropolitana de Buenos Aires como estructura sigue construyéndose más por la dinámica

de los mercados y flujos que por el grado de planificación o el grado de anticipación y de intervención real de los actores estatales. Pocos actores políticos parecen saber cómo –o, primero, querer– salir del esquema de relaciones políticas existente, aunque cada vez son más evidentes las limitaciones que tienen para controlar cuestiones que han adquirido una escala que supera su capacidad de intervención individual.

Nuevas señales, viejos resultados

En los últimos años se han desarrollado nuevas formas de participación y movilización, algunas en el marco de políticas públicas (consejos consultivos, por ejemplo) y otras en función de intereses sectoriales. Nuevos actores han tomado su lugar en el espacio público y han generado nuevos escenarios de movilización alrededor de novedosas cuestiones, ya no exclusivamente locales.

Sin embargo, en los momentos electorales no sólo se reproducen los poderes territoriales existentes sino que, incluso, en muchos casos esto ocurre con un nivel de votos más alto. Y en el caso de la ciudad de Buenos Aires, ganan opciones políticas que refuerzan –por convencimiento o por inacción en sentido contrario– la idea de “ciudad amurallada” o “ciudad blanca” (Oszlak, 1991).

Hay aquí una tensión/paradoja interesante para trabajar, y que debe ser considerada cuando pensamos esquemas institucionales que necesariamente moverán las piezas del rompecabezas político. *A priori* parecería haber dos caminos paralelos: una incipiente nueva dinámica de la sociedad –o al menos de ciertos actores–, con más rasgos de autonomía y, por otro lado, una alineación político-electoral tradicional en el territorio. Las interpretaciones pueden ser varias y complejas. Para los objetivos de este trabajo, es un dato que refuerza nuestra visión sobre las relaciones políticas tradicionales, que no alcanzan a ser superadas.

Ponemos en juego aquí entonces otra cuestión para considerar a la hora de construir un nuevo modelo de gobierno metropolitano. En general, no se llega nunca a una política pública si no hay actores que la estén movilizando o redes que la estén promoviendo/sosteniendo, y que aseguren, además, por su propio interés, la sustentabilidad de

dicha política (esto no quita que dichas cuestiones puedan haber sido instaladas por otros actores, incluidos los estatales).

Para instalar una agenda de cuestiones metropolitanas –o, más precisamente, pensadas desde la perspectiva metropolitana– se requiere de actores que la movilicen y la sostengan. Hoy estos actores metropolitanos, pensados en el sentido de motores políticos de esa perspectiva –porque lo somos *por default* en tanto nos movemos por toda la Región Metropolitana sin pensar qué límite cruzamos en cada momento– no aparecen claramente. De acuerdo con lo que hemos venido discutiendo, es difícil imaginar el territorio metropolitano como un espacio político en donde, por ejemplo, actores políticos (estatales y no estatales) que defiendan nuevas perspectivas de abordaje de las cuestiones y de las políticas públicas discutan con aquellos que todavía siguen abroquelados en las visiones más *pequeñas* del espacio territorial. Como en todo juego político, no solamente hay que construir el argumento sino convencer de alguna manera de que las nuevas reglas de juego serán ventajosas respecto de las existentes.

Esto supone discutir poderes territoriales –por ejemplo, allí donde existen redes clientelares–, ya que los criterios de asignación de recursos públicos a las cuestiones de agenda, al existir una autoridad metropolitana, serán diferentes. En tanto la acción de y a través de los aparatos estatales es un factor importante en la construcción de legitimidad política, el proyecto institucional de un gobierno metropolitano –aunque en principio enfaticé el aspecto *técnico* de una autoridad metropolitana– debe tomar en cuenta que se envolverá en una disputa de poderes que suponen intereses políticos y económicos consolidados. En un contexto como el que describimos, un proyecto de este tipo debe construir también los actores que lo sostengan.

Lo metropolitano en el plano de la gestión

Volviendo a considerar lo que supone *lo metropolitano*, proponemos verlo como una forma de pensar los problemas, más que como una forma diferente de *describir* un territorio. Insistimos: es ver los árboles desde el bosque. Una *gestión de lo metropolitano* –que puede no ser necesariamente lo mismo que una *gestión metropolitana*– requiere diseñar e instrumentar nuevas formas de gestión, que privilegien la dimensión ho-

rizontal por sobre las relaciones radiales, sectoriales, que ya describimos. Esas nuevas formas no serán viables si los actores políticos no las incorporan como válidas, si no dejan de verlas como amenazas más que como instrumentos potenciales de construcción de una mayor legitimidad.

Desde el punto de vista del gobierno y la gestión, lo metropolitano es más un adjetivo que un sustantivo; es algo así como un *calificador* de ambos conceptos. Lo metropolitano supone básicamente mirar un poco más allá de los límites político-administrativos, trabajar sobre diferentes definiciones de los problemas (incorporando la dimensión *inter*); esto es, *salir* de los límites territoriales para mirar lo más agregado y reinterpretar desde ese nuevo marco lo territorial/local, y decidir *desde lo local* sobre cuestiones que tienen una escala mayor. Así planteado, el desafío en cuanto a los cambios a lograr es muy grande, y el escalón de partida está todavía muy abajo. Por ejemplo, si bien ya es insostenible pensar en abordajes locales de la cuestión de la seguridad en la Región Metropolitana, la sensación es que nadie da el primer paso hacia la articulación de esfuerzos institucionales. Por ejemplo, la ciudad de Buenos Aires (los gobiernos pero también buena parte de la sociedad) todavía sigue mirando lo que sucede *allí nomás* de su límite territorial en términos de amenaza y, por lo tanto, *se arma* en lugar de colocarse como un actor parte del problema. Por otro lado, los conflictos entre la Nación y la ciudad de Buenos Aires por la puesta en marcha de la nueva policía de la ciudad no permiten cristalizar resultados. A la vez, la estigmatización del conurbano bonaerense como *el lugar* del delito contribuye, junto con lo anterior, a evidenciar que la lógica de la segmentación sigue prevaleciendo por sobre la necesidad de articular políticas proactivas y no solamente reactivas.

Sin embargo, y aunque el imaginario respecto del Estado así lo plantee, no es solamente cuestión de los gobiernos construir un nuevo sistema de relaciones como el que requiere lo metropolitano. Si los gobiernos organizan sus políticas –por ejemplo de seguridad– a partir de esa idea de *refugio*, de ver las jurisdicciones como *fortalezas* frente a amenazas y a los vecinos como competidores, es porque como sociedad manejamos esa visión que, cuando se traslada a la acción de gobierno, reproduce, implícita o explícitamente, la fragmentación.

La fragmentación que caracteriza las intervenciones estatales sobre el territorio de la Región Metropolitana puede ser conceptualizada

como una multi-intervención no necesariamente articulada (Badía et al., 2008). En el marco de un régimen federal, lo que desde el punto de vista normativo e institucional se presenta como un sistema articulado de distribución de competencias y funciones –que en la práctica debería manifestarse como una inter-jurisdiccionalidad actuada de manera permanente, como un sistema de *flujos* articulados entre niveles estatales–, de hecho resulta en un sistema de “cajas cerradas”, de piezas de un rompecabezas cuyos contornos no necesariamente encajan. Así, la intervención pública sobre el territorio resulta en una pluri-intervención no necesariamente articulada, que construye lo metropolitano más por agregación que por articulación real, y que refuerza el poder político de aquel que dispone de mayores recursos. Esta puede ser una posible explicación a la afirmación de que el gobierno de la Región Metropolitana es hoy, por *default*, el Gobierno nacional (Pérez y Labanca, 2008).

Esa multi-intervención tiene además un sesgo sectorial, y en muchos casos queda de manifiesto que la articulación que se requiere *entre* instancias estatales ni siquiera es un dato en el interior de las mismas. Si se observa cómo dividen territorialmente su intervención los distintos sectores estatales –y vale tanto para la ciudad de Buenos Aires como para el gobierno de la provincia de Buenos Aires– se verá que en líneas generales no coinciden. Ni las de vialidad con las de salud, ni las de educación con las de seguridad. El mapa resultante muestra *líneas* que se cruzan y no que coinciden. Para asegurar articulación hay que llevar ese *mapa de la intervención* hacia un nuevo esquema, lo cual estará lejos de ser un mero juego de *trazado de límites*. Supondrá involucrarse con burocracias antiguas, muy estructuradas, que han sabido construir mucho poder y no han mostrado cambios significativos en sus patrones de actuación en los últimos años.

Algunas reflexiones finales

Pensar nuevos esquemas institucionales que operen nuevas políticas públicas requiere conocer muy bien cuál es la lógica que enmarca el desarrollo estructural de la Región Metropolitana de Buenos Aires y la que organiza la acción de los actores estatales con competencias en su territorio. En un contexto de pluri-intervención, en el que la tendencia de los actores políticos (no sólo los estatales)

es priorizar la mirada *hacia adentro*, es difícil construir la mirada desde el conjunto. No se trata de diluir lo local en algo más abarcador, sino de entender los problemas en el territorio como manifestaciones locales de cuestiones metropolitanas. Si no, se operará solamente sobre *una parte o aspecto* de la cuestión, limitando la capacidad estatal de resolución de las mismas en tanto éstas, por su propia esencia, requieren de un esquema de articulación.

Es fundamental además entender cómo *leen* estas cuestiones los actores territoriales y cómo construyen sus sistemas políticos, en tanto son los que en definitiva explicarán cómo y hacia dónde se movilizarán los recursos, fundamentalmente los estatales. De allí también pueden inferirse los criterios de legitimidad política hegemónicos.

Intentaremos ahora dejar planteados algunos puntos centrales en este debate, algunos ya como constataciones y otros como hipótesis para continuar trabajando.

Avanzar hacia la consolidación de *lo metropolitano* como eje organizador de la cuestión de gobierno y de la gestión es, efectivamente, una posibilidad de superación de muchos de los problemas de la RMBA. Sin embargo, esa perspectiva hay que construirla; no solamente se trata de crear una instancia de gobierno o gestión, con base en argumentos técnicos, sino de construir legitimidad para nuevos tipos de intervención estatal, que quizás signifiquen pérdidas en el corto plazo para algunos actores. Por eso es importante que aparezcan en el centro de la escena los actores territoriales –estatales y no estatales– que desarrollen su actividad, construyan sus intereses y planteen sus demandas con esa lógica, que supone básicamente la articulación interjurisdiccional y la cooperación, así como la puesta en situación de las agendas de los espacios locales en el marco más amplio de la región, para encarar políticas y soluciones innovadoras. Para eso se requiere avanzar en la autonomía de las unidades más pequeñas –los municipios del Conurbano, en este caso–, para que puedan asumir un rol más protagónico en el mapa de las jurisdicciones. El régimen vigente es un condicionante muy grande para facilitar este nuevo rol de los municipios.

Por otro lado, hace falta considerar la cuestión del estatus institucional de una eventual autoridad o gobierno metropolitano. Hoy la Región Metropolitana de Buenos Aires no es una unidad de represen-

tación formal ni de acumulación política real. Si se la crea, no podemos pensar que solamente se pondrán en juego los aspectos técnicos de esa decisión; seguramente los aspectos que más van a pesar en el debate, aunque no se hagan explícitos, van a ser los relativos al peso político de la nueva unidad/jurisdicción. Institucionalizar lo metropolitano supone poner en el centro político y simbólico del país una instancia de acumulación política que va rápidamente a tensionar el mapa vigente, y provocará que comiencen a moverse –en alerta– todas las piezas del “ajedrez político metropolitano”.

En este contexto, las distintas jurisdicciones construyen su poder político en un doble juego –fuerte hegemonía territorial y negociación con las demás instancias a partir de la misma– cuya resultante es la fragmentación en términos de intervención sobre la realidad. Algunas jurisdicciones por su peso electoral –los municipios del Conurbano–; otras por los recursos de que disponen (la ciudad de Buenos Aires, el Gobierno nacional); el Gobierno de la Provincia de Buenos Aires porque maneja recursos centrales para los municipios, actúan en la práctica más como barreras a la *intromisión* de las demás en sus territorios o competencias que como catalizadoras de un proceso de toma de decisiones articulado que se corresponda con la dinámica estructural de la región y el tipo de cuestiones a resolver.

En otras palabras, la lógica de acumulación y reproducción que se ha consolidado refuerza un modelo que requiere como punto de partida –desde el territorio– de un fuerte poder político sobre el espacio local, sobre el cual se construye el poder político de dicha instancia respecto de los demás niveles jurisdiccionales, el nacional y el provincial. Desde los niveles más agregados, la acumulación política en estos territorios (como ya mencionamos, fundamentales para los respectivos proyectos políticos) va estrechamente ligada a la disponibilidad de recursos para invertir/gastar en los mismos. Este esquema refuerza la competencia y no la cooperación, y aumenta el grado de autonomía no formal de los municipios del Conurbano respecto del Gobierno provincial, lo que –en conjunto– resulta en una multi-intervención y, en consecuencia, en soluciones parciales a cuestiones cuya escala de desarrollo excede los límites administrativos de cada una de las jurisdicciones. Se trata, por lo tanto, de incentivar y de inducir nuevas lógicas de acumulación política, haciendo énfasis en lo que se tiene por ganar en materia de legitimidad y de poder político relativo a partir de la articulación y la cooperación.

Finalmente, hay que investigar a fondo los aparatos estatales existentes, los recursos disponibles y las capacidades estatales concretas que han desarrollado para implementar y desarrollar políticas que requieren de nuevas estructuras de gestión y nuevos estilos de gobierno. En tanto no podemos pensar el aparato del Estado como *base cero*, toda nueva agencia o arreglo institucional deberá necesariamente partir de lo realmente existente.

Como cierre de estas reflexiones, dejaremos planteadas algunas hipótesis disparadoras.

- Lo metropolitano no ha sido construido, todavía, como eje de acción, como criterio organizador de decisiones de gobierno y gestión de los gobiernos involucrados. La profundización de algunos problemas y la relativa ineficacia de las intervenciones tradicionales muestran que es necesario plantear claramente este tema. Nuestra hipótesis es que esa nueva perspectiva no alcanzó todavía un desarrollo mínimo como para afirmar que constituye una tendencia; por el contrario, la lógica hoy hegemónica de reproducción de los sistemas políticos territoriales pone en cuestión permanentemente esa posibilidad. Por lo tanto, crear una nueva instancia de gobierno que recoja *lo metropolitano* como criterio de organización y de referente de sus políticas no es tanto un problema técnico, de diseño –aunque tiene obviamente parte de ello– sino fundamentalmente de construcción de poder político. Se trata, ni más ni menos, que de disputar con los mecanismos hegemónicos la construcción de legitimidad política, ya no solamente en los territorios locales sino en el territorio metropolitano.
- Lo metropolitano está implícito en muchas de las conductas cotidianas de los actores que nos movemos en el espacio metropolitano, pero no se ha expresado todavía en la definición y consolidación de una *agenda metropolitana* (cabe recordar que lo metropolitano no está aquí definido por la suma de las partes, sino por una nueva forma de definir las cuestiones y problemas). El acuerdo sobre la agenda es condición de las políticas, tanto porque habilita a las agencias estatales a asignar recursos a las intervenciones sobre las cuestiones que la conforman, como también porque, en tanto los agentes estatales también

son parte del proceso de discusión de la agenda, dicho acuerdo marcaría que el terreno está abierto para operar los cambios necesarios en el interior de las administraciones. De esta manera, las tensiones que necesariamente se producirán en la estructura político-administrativa existente no se transformarán necesariamente en obstáculos o conflictos al proceso.

- Una gestión organizada alrededor de cuestiones definidas a partir de *lo metropolitano* requiere la transformación de los aparatos estatales existentes y orientar sus capacidades hacia formas de trabajo que no son las hegemónicas. Estos aparatos estatales existentes han sido creados, organizados y desarrollados para actuar de otra forma, con otros conceptos-guía (por ejemplo *lo sectorial*). Las políticas que eventualmente busquen reorientar la actividad estatal hacia lo metropolitano/articulado como superación de lo sectorial/desarticulado tienen que incluir también un componente de reforma administrativa, que permita rearmar los aparatos estatales a medida que se transitan los nuevos caminos.
- La dimensión territorial de lo metropolitano es hoy un rompecabezas difícil de armar, porque además parecería que las piezas estuvieran voluntariamente diseñadas para no coincidir. La acción estatal en las distintas áreas –como se viene de afirmar– está muy fragmentada sectorial y territorialmente, y en general tiende a reproducir el mapa de fragmentación que caracteriza al conjunto. La cantidad de recursos involucrados en las distintas intervenciones parciales sobre el territorio metropolitano permite arriesgar que articular un gobierno o gestión metropolitana, con un fuerte componente interjurisdiccional, redundará en una mayor eficiencia en su asignación. Esto abre la cuestión de la *escala de la intervención*. Ahora bien, la noción de escala generalmente hace referencia a lo económico. Sin embargo, cuando se la traslada al plano de lo político puede llevar a cuestionar arreglos institucionales existentes. Por ejemplo, si en un ejercicio imaginario aislamos la perspectiva histórica, la creación de una autoridad metropolitana –cualquiera que ella sea– podría cuestionar la propia continuidad de los municipios, en un contexto metropolitano, como instancias de gestión de recursos. En esta línea, podríamos imaginar un

esquema de *autoridades* que atiendan las cuestiones que se hubieran definido como *metropolitanas* en todo el territorio de la región, para lo cual definiría unidades descentralizadas que le permitirían encarar los aspectos operativos. En este esquema, ¿qué rol jugaría un municipio? No proponemos la desaparición de los municipios a favor de una nueva instancia de gobierno o de gestión metropolitana; sí decimos que el proceso de debate abrirá esta cuestión.

Nuestra intención ha sido mostrar –quizás exagerando algunos de los aspectos tratados– cuestiones que pueden transformarse en límites u obstáculos a un proceso de instalación de una autoridad metropolitana. Esto no supone que no se pueda avanzar en este sentido. Sin embargo, debe quedar claro que para ello, es condición necesaria avanzar hacia la autonomía de los municipios del conurbano de Buenos Aires, porque no hay esquema de articulación viable cuando los *socios potenciales* disponen de recursos y capacidades muy diferentes. De todos modos, si se avanza hacia la autonomía pero sigue operando la misma lógica de reproducción de la política, el riesgo es reproducir de manera ampliada el problema. La eventual discusión debe incluir la pregunta *¿autonomía para qué?* Más autonomía en lo formal no necesariamente garantiza avanzar en una línea de articulación, que será la resultante de nuevos estilos de construcción política. Nuevas instituciones, en el marco de viejas lógicas, seguramente reproducirán de manera ampliada los problemas.

En la misma línea, la provincia de Buenos Aires debería distinguir entre la normativa para los municipios del Conurbano y los del interior provincial, así como revisar las proporciones existentes para la elección de representantes. Sub-representados en las instancias legislativas provinciales, pero muy fuertes por su peso electoral, hoy los municipios del Conurbano parecen resolver directamente con el Gobierno nacional muchos de sus problemas, generando una complejidad más en este rompecabezas multinivel que no termina de organizarse.

Finalmente, pensamos que en lugar de avanzar directamente en la línea de constitución de una autoridad metropolitana habría que incentivar las instancias de articulación existentes y estimular nuevas. En este proceso, hay que *testear* voluntades concretas de resignar espacios de gobierno y de gestión, porque eso es lo que

estará en juego en el fondo (al menos en la lectura de los actores políticos). Se trata, en definitiva, de rearmar el mapa de competencias, y cuando hablamos de competencias y funciones hablamos también de recursos, excepto que se piense que la autoridad metropolitana vendrá con recursos nuevos. Ese es el primero y más importante test por el cual deberían pasar todos los sistemas políticos del territorio metropolitano. Así será posible conocer cuántos actores y hasta qué punto están dispuestos a avanzar en la construcción, no necesariamente de una nueva figura o un nuevo lugar institucional pero sí –al menos– de un nuevo sistema en el cual las políticas públicas tengan un grado mucho mayor de articulación.

Bibliografía

- BADÍA, GUSTAVO; CARMONA, RODRIGO y SOLDANO, DANIELA, *La dimensión territorial del orden político. Estado y Sociedad en el Área Metropolitana de Buenos Aires*. Comunicación al VII Congreso Nacional de Ciencia Política, SAAP, 2005.
- BADÍA, GUSTAVO y CARMONA, RODRIGO (compiladores), *La gestión local en Argentina*, ponencias seleccionadas del V Seminario Redmuni. Ediciones Universidad Nacional de General Sarmiento, Los Polvorines (Pcia. Buenos Aires), 2008.
- BADÍA, GUSTAVO y PEREYRA, ELSA (compiladores): *Aportes a la cuestión del gobierno en la Región Metropolitana de Buenos Aires*, Ediciones Al Margen-UNGS, La Plata, 2005.
- BADÍA, GUSTAVO; CARMONA, RODRIGO; ROFMAN, ADRIANA y SOLDANO, DANIELA, *Multi-intervención y fragmentación socio espacial en la Región Metropolitana de Buenos Aires: el contexto para nuevas políticas urbanas*. Ponencia al XIII Congreso Internacional del CLAD, Buenos Aires, 4-7 de noviembre de 2008.
- ESCOLAR, MARCELO; BADÍA, GUSTAVO y FREDERIC, SABINA (editores), *Federalismo y descentralización en grandes ciudades*, Editorial Prometeo-Banco Ciudad, Buenos Aires, 2004.
- OSZLAK, OSCAR, *Merecer la ciudad: los pobres y el derecho al espacio urbano*, Editorial Humanitas (co-edición CEDES), Buenos Aires, 1991.
- PÍREZ, PEDRO, *Buenos Aires metropolitana. Política y gestión de la ciudad*, Centro Editor de América Latina, Buenos Aires, 1994.
- PÍREZ, PEDRO, *Gobernabilidad urbana y gestión metropolitana en Buenos Aires: una cuestión pendiente*. Ponencia a las IV Jornadas Internacionales Estado y Sociedad, Buenos Aires, noviembre 1999.
- PÍREZ, PEDRO y LABANCA, JUAN FACUNDO, "La gobernabilidad metropolitana. A propósito del Área Metropolitana de Buenos Aires", Mimeo, (s.l.), 2008.

Gobierno de las áreas metropolitanas: la búsqueda de una arquitectura institucional adecuada¹

Federico Bervejillo y Alfredo M. Garay

Durante mucho tiempo se consideró que el tratamiento de las áreas metropolitanas debía ser un tema de interés nacional. En general han sido consideradas como un problema, sobre todo desde que se verificó que en estos puntos relevantes del territorio se concentra un porcentaje desproporcionado de la población y que el tratamiento de sus principales conflictos excede la capacidad de actuación de los gobiernos regionales, provinciales o locales.

Por su parte, la población ha tendido a reivindicar los gobiernos locales y su capacidad para dar mejores respuestas a los problemas concretos de la gente. En este marco, merece un análisis más profundo la evaluación de las políticas de descentralización que se implementaron en la década del noventa, por medio de las cuales los gobiernos nacionales transfirieron responsabilidades a los gobiernos regionales o locales.

En varios países, y éste ha sido el caso de la Argentina, los procesos de reformulación de las constituciones (nacionales y provinciales) han reivindicado las autonomías provinciales y municipales, y la posi-

1 Este texto busca sintetizar algunos de los aportes desarrollados entre 2006 y 2007 por Alfredo Garay y Federico Bervejillo durante el proceso de elaboración de la propuesta de Lineamientos Estratégicos para la Región Metropolitana de Buenos Aires. Este ejercicio de planeamiento contó con el apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y fue encarado por la Subsecretaría de Urbanismo y Vivienda del Gobierno de la Provincia de Buenos Aires en acuerdo con la Subsecretaría de Planeamiento del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y los municipios del Conurbano.

bilidad de que sobre la base de estas soberanías puedan establecerse pactos asociativos que den origen a nuevas instituciones, capaces de dar respuesta a problemas comunes.

Pese a esto, no se observan avances significativos y es incluso difícil encontrar experiencias exitosas en el manejo de la cuestión regional. Debemos asumir que éste ha sido un tema históricamente postergado, que en muy contadas ocasiones fue tratado con seriedad y que pese a ser una problemática obligada en el discurso de los gobernantes no parece formar parte de su agenda de prioridades.

Es justamente esta contradicción entre la importancia que en general se le asigna en los ámbitos académicos y la negligencia con que ha sido tratado en los ámbitos de toma de decisión la que a veces hace dudar a muchos respecto de su verdadera relevancia. ¿Se trata solamente de un tema de derecho institucional? ¿De una instancia de reordenamiento de las estructuras estatales en las que tecnócratas, burócratas y políticos profesionales tensan relaciones de poder a la hora de ejercer el control sobre el territorio? ¿O, por el contrario, puede ser analizado como una reivindicación social que tendría efectos significativos sobre la vida de las personas?

En los hechos se verifica que la discusión supone un nivel de complejidad que la aleja de la percepción inmediata de la gente, que no considera que su resolución contribuya a resolver las dificultades que impone su mal funcionamiento. La presión que resulta de la protesta social en torno a muchos de estos temas lleva a los gobiernos locales a tomar posiciones y a reivindicar su participación para resolverlos. Los resultados son, sin embargo, limitados, en tanto el poder de las autoridades locales queda subordinado frente al poder de las instancias centrales, en la medida en que el sistema de relaciones que vincula a cada problemática sectorial refiere a esquemas de poder que superan ampliamente la capacidad de acumulación de las autoridades locales.

Existe, entonces, una contradicción estructural: las formas de representación que vinculan a la población con sus representantes son de carácter territorial, mientras que las formas de designación de los funcionarios responsables del tratamiento de cada problema son de carácter sectorial. De este modo, los problemas son asumidos desde

la articulación de lógicas de poder de carácter sectorial, mientras que los procedimientos previstos para procesar estas contradicciones responden a lógicas de representación territorial.

Objetivamente, se verifica la existencia de una serie de jurisdicciones no coordinadas o insuficientemente coordinadas y la atomización de la autoridad estatal en diversos niveles de gobierno –agencias, entes, organismos, empresas de servicios públicos, entes de control, etc.– que componen un escenario institucional complejo y fragmentado.

Quienes trabajamos en los problemas de la región debemos reconocer que hasta el momento “no hemos querido, no hemos sabido o no hemos podido”² encontrar una propuesta capaz de generar coyuntura y de instalar la cuestión como una prioridad en el debate de la ciudadanía.

El desafío mantiene su vigencia. Se trata de analizar cuál es la mejor alternativa para gestionar actividades públicas que afectan a la Región Metropolitana, considerando el conjunto de condiciones que acotan esta decisión.

Antecedentes

Dispuestos a analizar los antecedentes, corresponde remontarnos al conflicto entre la Nación y la provincia de Buenos Aires respecto de la localización de la Capital Federal. Su resolución, ocurrida entre 1880 y 1887, implicó el recorte de una fracción del territorio provincial que, como asiento de los poderes del Estado, pasó a ser de jurisdicción nacional, y la creación de una nueva ciudad, La Plata, que pasó a ser la capital de la provincia de Buenos Aires.

En esa coyuntura, las características del recorte territorial presentaron alguna fisura, dado que previendo el crecimiento futuro de la localidad, la afectación territorial incluyó dentro del distrito federal las localidades de Belgrano y Flores, cuya existencia era anterior a la declaración de independencia. El diseño institucional previsto para la capital mantuvo

2 Esta expresión fue popularizada por el ex presidente Raúl Alfonsín y se ha hecho habitual en el lenguaje popular.

cierta ambigüedad respecto de las características del sistema de representación de la ciudadanía. Por un lado, se aceptó que el pueblo eligiera representantes en el órgano legislativo (concejales). Por el otro, se asignó el Poder Ejecutivo a un funcionario designado por el Presidente de la República (Intendente). Y a la vez se fusionó el Poder Judicial de la ciudad con el de la Nación (justicia federal).

Si centramos el análisis sobre un período más reciente, encontramos que en la década del sesenta, las oficinas de planificación del Gobierno nacional (Consejo Nacional de Desarrollo Económico, CONADE) desarrollaron un esquema director con proyecciones al año 2000. La propuesta, que analizaba el crecimiento de la región, previó el desarrollo de una ciudad lineal (eje costero) que englobaría las ciudades de La Plata, Rosario y el Gran Buenos Aires.

Los primeros signos de este crecimiento, cuando la expansión de la mancha urbana llegó a englobar 19 partidos del Gran Buenos Aires (incluyendo La Plata) primero, y 25 después, dieron argumentos para que durante el gobierno militar se fortaleciera la propuesta de creación de una nueva provincia que, separando el área metropolitana del resto del territorio de la provincia de Buenos Aires, conformara junto con la capital una nueva jurisdicción. Todas estas iniciativas no generaron ningún tipo de cambio institucional hasta que en la década del ochenta el Gobierno nacional dispuso el traslado de la Capital Federal a las localidades de Viedma (provincia de Río Negro) y Carmen de Patagones (provincia de Buenos Aires), lo que abrió el debate respecto del futuro de la ciudad, de su autonomía o de su eventual inserción en la provincia de Buenos Aires.

En este contexto, en la década del ochenta fue creada la Comisión Nacional del Área Metropolitana de Buenos Aires (CONAMBA), órgano dependiente del Ministerio del Interior que, de acuerdo con los preceptos constitucionales vigentes, consideraba que toda cuestión que involucrara más de una jurisdicción era de competencia nacional, lo que había trasladado gran parte de los problemas de la aglomeración a los ámbitos del Gobierno nacional. Este había sido el criterio aplicado para la gestión de todas las empresas responsables de la prestación de servicios públicos, que se desempeñaron en el ámbito metropolitano como una extensión de las competencias del Estado nacional. Se destaca, por ejemplo, el caso de la empresa de Obras Sa-

nitarias de la Nación (actualmente Agua y Saneamientos Argentinos, AySA), que disputaba con su equivalente (Obras Sanitarias de la Provincia) la extensión de las redes de agua y cloaca en el Gran Buenos Aires. Las condiciones técnicas que definían la conveniencia de una red única que se prolongaba sobre los límites de dos jurisdicciones determinaban que la cuestión pasara a ser de carácter nacional. En este punto, corresponde preguntarse si la vocación del Estado central por mantener estas competencias no estaba poniendo impedimentos técnicos al desarrollo de pequeñas redes autónomas (más eficaces para la provisión de las áreas densas de los municipios de la periferia).

Los casos de SEGBA (servicios eléctricos), Gas del Estado, Ferrocarriles Metropolitanos y Subterráneos de Buenos Aires no hacen más que repetir este esquema que, entre otras cosas, obligaba a los habitantes de todo el país a contribuir por medio del pago de sus impuestos con el desarrollo de los servicios (algunos fuertemente deficitarios) que se prestaban en Buenos Aires.

Hasta aquí, entonces, se forjó y permaneció vigente una tradición que obedece a la lógica de una Constitución que considera que los problemas que involucran dos o más jurisdicciones son de responsabilidad nacional.

Sin embargo, para el tratamiento de temas conflictivos aparecen durante la década del setenta algunas iniciativas que señalan nuevas tendencias. Se trata de la creación de instituciones de propiedad pública a las que se les daba un formato empresarial, que incluía como ámbito de conducción un directorio constituido en partes iguales por representantes de las tres jurisdicciones (Nación, Provincia y Municipio), con una presidencia rotativa. Es este el caso del Mercado Central, que concretó el traslado del Mercado de Abasto y dispuso un control centralizado de la calidad de los productos y de los precios. Con algunas modificaciones, es también el caso del CEAMSE (Cinturón Ecológico del Área Metropolitana Sociedad del Estado),³ una empresa multipropósito que promovía una intervención de gran escala sobre el territorio provincial, expropiando grandes extensiones de tierra para la habilitación de un parque urbano, la construcción de una autopista

3 En la actualidad ha cambiado su nombre por el de Coordinación Ecológica del Área Metropolitana S.A.

de alta velocidad y la instalación, dentro de ese futuro parque, de varios frentes de relleno sanitario en los que se dispondrían los desechos de toda la ciudad. Su diseño profundiza la dimensión empresaria para los aspectos operativos y la dimensión pública para obligar a los municipios a adherir al nuevo sistema de disposición de residuos. En ambos casos, se observa que el diseño institucional no prevé ninguna intervención del poder local, que debe subordinarse a las decisiones de estas empresas, que tienen impactos económicos, sociales y ambientales significativos sobre los municipios en donde se asientan.

La sanción de una nueva Constitución en 1994 asume a la ciudad de Buenos Aires como una jurisdicción autónoma, que se integra de una nueva forma a la federación. La transformación de un territorio federal en una nueva provincia era una práctica recurrente del Estado nacional, que por este mecanismo pasó de las 14 provincias originales a las 23 existentes en el momento de la sanción de la reforma constitucional. Sin embargo, la decisión de asignarle un estatus jurídico particular deja algunos puntos oscuros que no permiten afirmar que, incluso con ciertas restricciones, la Ciudad Autónoma pueda ser considerada como otra provincia.

De modo que cuando el Estado nacional se desprende del gobierno de la Ciudad, pasa en alguna medida a ser un huésped de este territorio. Esta fragilidad generó todo tipo de prevenciones, tanto para el Gobierno nacional como para el resto de las provincias, que coincidieron en la necesidad de sancionar una norma, la Ley de Garantías (24.588), cuyo propósito es preservar los intereses del Estado nacional mientras la ciudad continúe siendo capital de la Nación.

La nueva Constitución abre asimismo una puerta, de enorme trascendencia para el futuro de la Región Metropolitana, cuando faculta a las provincias “a crear regiones para el desarrollo económico y social y establecer órganos con facultades para el cumplimiento de sus fines” (Constitución Nacional, Título II, Gobiernos de Provincia, artículo 124).

Cabría aquí analizar si cuando la Constitución se refiere al “desarrollo económico y social” incluye cuestiones de tipo ambiental, urbano, manejo del transporte, la salud, la seguridad, etc., que son de clara competencia provincial. En ese caso, a partir de la sanción del nuevo texto constitucional, que reconoce el derecho de dos o más

jurisdicciones para constituir regiones para el tratamiento de temas de interés común, puede considerarse que el Estado nacional no tiene más competencia ni responsabilidad sobre este asunto.

En este contexto, no deja de sorprender que la mayoría de los trabajos que analizan la cuestión tiendan a considerar al Estado nacional como un socio indispensable para la conformación de cualquier entidad regional. Paradójicamente, la presencia del Estado nacional siempre es asumida en representación de funciones que ya no le competirían, como por ejemplo la provisión de agua, la coordinación del transporte o el manejo ambiental, temas todos que son de soberanía provincial y que, por lo tanto, pueden ser delegados por decisión de las provincias a un ámbito regional sin que la Nación tenga mucho que opinar al respecto.

Si bien la historia ha hecho que el Estado nacional sea dueño de las redes o de las empresas, la misma historia da cuenta de los casos en que en nombre de la descentralización el gobierno central ha transferido competencias a las provincias. Ha sido, por ejemplo, el caso de gran parte de los servicios de salud (hospitales nacionales) y de educación (escuelas secundarias), que durante la década del noventa pasaron a ser de responsabilidad provincial (lo que no siempre implicó la correspondiente transferencia de recursos).

En gran medida, esta intención queda expuesta en el momento de la privatización de algunos servicios, como en el caso de la creación de la entidad responsable de la regulación y el control en el sector de agua y saneamiento, el ETOSS (Ente Tripartito de Obras y Servicios Sanitarios, ahora disuelto), en el que participan representantes del Gobierno nacional pero también de la provincia de Buenos Aires y del Gobierno de la Ciudad.

Por lo tanto, a partir de 1994, cuando se reforma la Constitución, surge una alternativa institucional para la creación de una región, lo que implica la recuperación por parte de esta posible entidad regional de un conjunto de competencias que anteriormente estaban en manos de la Nación. Esto quiere decir que en caso de existir una instancia regional que manifieste la vocación de asumir estas competencias, el Gobierno nacional debería resignar su voluntad de participar de estos entes y transferir competencias e instituciones al organismo regional.

En este marco, la participación del Estado nacional debe ser evaluada en términos de su conveniencia y oportunidad o de su contribución para fortalecer y mejorar los mecanismos de representación, o en vistas de la continuidad institucional de las políticas que se propongan, pero ya no como una condición constitucional que obliga a las provincias a transferir sus responsabilidades.

Esto marca un verdadero salto cualitativo respecto de las experiencias anteriores, donde la conformación de agencias o comisiones de coordinación, como la CONAMBA, presentaban una debilidad estructural frente a organismos como la Administración de Puertos, Ferrocarriles o SEGBA, con verdadera capacidad para concertar intereses o movilizar recursos.

La experiencia particular de la CONAMBA es un ejemplo elocuente de la creación de instancias declamatorias, políticamente correctas pero sin capacidad de acción efectiva, cuando los temas sobre los que hay que actuar suponen una altísima cuota de voluntad política. De modo que la conformación de una instancia de manejo regional supone la consolidación de un pacto estratégico entre las dos jurisdicciones que conformarían la región y, por lo tanto, la identificación de objetivos de corto y largo plazo que deben formar parte del contrato que da forma institucional al manejo de intereses comunes entre ambas partes.

Si bien esta posibilidad existe legalmente, es bueno analizar el contexto y evaluar si es ésta una alternativa viable. Si se analiza el proceso político que siguió a la crisis de 2002, observamos un notable crecimiento del poder central y el paulatino debilitamiento de los Estados provinciales. Seguramente, estos desequilibrios guardan relación con las estrategias y políticas de alianzas que definen la relación entre el poder central y las diferentes conflictividades regionales, procesadas a través del sistema institucional de cada provincia.

Siguiendo la reflexión de Gramsci en *La cuestión meridional*, puede pensarse que en el caso argentino, la conformación de una conflictividad nacional es producto de la forma en que en determinado momento histórico se articulan entre sí las diferentes conflictividades regionales y, en ese marco, de la forma particular en que se entrelazan las representaciones de los diferentes intereses regionales, lo

que conforma una suerte de bloque de poder o alianza que define en cada caso un tipo de soporte para quien ejerce el gobierno nacional (“bloque histórico”).

Desde este enfoque, resulta interesante analizar cómo desde 1880, la conformación de las grandes etapas de desarrollo nacional (agroexportador, sustitutivo, neoliberal, etc.) se ha correspondido con la conformación de diferentes bloques o alianzas, que en cada caso articulan de manera particular los intereses sociales y regionales que conforman la conflictividad nacional. Puede en este marco verificarse que la evolución de las formas de articulación entre la conflictividad nacional y regional tiene efectos sobre el dispositivo institucional previsto para procesarlo, siendo particularmente interesante analizar sus manifestaciones a través del sistema político y particularmente del colectivo de los gobernadores. Asumiendo que se trata de un campo de fuerzas, constatamos que esta conflictividad se expresa como cambios en los discursos, en las alianzas y en las relaciones de poder. Si se analiza, por ejemplo, el comportamiento de los gobernadores de la provincia de Buenos Aires entre 1983 y 2010, se obtiene una muestra representativa de la posible evolución de estas cuotas de poder.

En este marco, observamos en los últimos años el ascenso del protagonismo de los intendentes municipales, que en el caso de la Región Metropolitana de Buenos Aires gobiernan a una población más numerosa que la de muchas provincias. Así, vale la pena verificar hasta qué punto la relación entre el Gobierno nacional y algunos de estos intendentes municipales puede desdibujar notablemente el poder del respectivo gobernador provincial.

Ahora bien, más allá de los cambios normativos, cuesta pensar que el momento político actual sea el adecuado para consolidar un pacto regional que no incluya al Gobierno nacional. Y, por lo tanto, que la provincia de Buenos Aires y la Ciudad Autónoma puedan reclamar la transferencia de competencias sobre el Área Metropolitana.

Marco conceptual

Como saldo de todas estas experiencias pueden pensarse varias alternativas institucionales para promover nuevas instancias de

gestión integrada para responder a los problemas y desafíos interjurisdiccionales como los que afectan a la Región Metropolitana de Buenos Aires (RMBA). Luego de su relativo olvido en los años ochenta y noventa, el debate en América Latina está siendo sumamente fértil en la actualidad.

Una primera hipótesis, que parte de la necesidad o conveniencia de constituir *gobiernos metropolitanos*, propone la creación de un nivel de gobierno específico, dotado de autonomía, amplias competencias y recursos propios, que contemple –incluso– la posibilidad de que las autoridades sean elegidas por votación directa. La idea de *gobierno metropolitano* alude a un sistema centralizado y jerárquico que se hace cargo del conjunto de funciones o temas metropolitanos (transporte, residuos, etc.), pero que deja las políticas macro en manos de los gobiernos superiores y las políticas estrictamente locales bajo la responsabilidad de los municipios.

Como señala uno de los autores en un trabajo previo,⁴ este tipo de sistema centralizado fue ensayado en varios países, con resultados dispares. En general fueron promovidos *desde arriba* por gobiernos nacionales, apelando a una legitimidad de tipo funcional. La planificación espacial y la gestión de servicios metropolitanos fueron sus principales áreas de acción. Por su parte, la falta de legitimidad democrática y los conflictos con los gobiernos locales fueron algunos de sus principales problemas o escollos.

En el caso argentino, la Prefectura en el Gran Rosario⁵ es seguramente la experiencia que alcanzó mayor desarrollo y es recurrentemente reivindicada como referencia para el diseño de una institución de gobierno metropolitano.

Cobra especial significación la cuestión del carácter electivo de las autoridades del gobierno metropolitano. Sobre todo por la conflictividad emergente del recorte de facultades a las autoridades originarias que, lógicamente, convergen sobre un nuevo actor, en muchos casos revestido de mayor poder que los originarios.

4 Se refiere al informe elaborado por Federico Bervejillo sobre la problemática institucional que ha servido como documento de base de los Lineamientos Estratégicos para el Área Metropolitana de Buenos Aires.

5 Vigente entre 1968 y 1972.

En este contexto, surge la tentación de complementar a estos nuevos ejecutivos electivos con algún tipo de representante legislativo también electo, lo que incorpora una cantidad de nuevos cargos y, por lo tanto, de nuevos desmembramientos de poder, cuya eficacia para mejorar la gestión plantea serias dudas.

Las propuestas de implementación de gobiernos metropolitanos, recurrentes durante la década del sesenta en el país, se fueron abandonando. En muchos casos, porque se trató de prácticas efímeras, difíciles de sostener por períodos prolongados; en otros casos, debido a la adopción de políticas de desregulación, privatización o descentralización y, finalmente, en los procesos de recuperación de la democracia, debido a que todo el esfuerzo democratizador tendió a ser reivindicado desde la esfera local.

En los últimos años, el desafío de la gestión metropolitana ha vuelto a ocupar un lugar central en la agenda de las reformas políticas y del desarrollo territorial, sólo que esta vez se plantea en un contexto de pensamiento diferente, que busca combinar la construcción de instituciones metropolitanas con la creación de redes y el impulso a los procesos de cooperación voluntaria.

Puede afirmarse que, actualmente, en la búsqueda de respuestas al desafío de gobernar las metrópolis se contraponen tres grandes visiones.

La primera es una visión *jerárquica*, basada en la máxima centralización posible de poder político, competencias y recursos. Se resuelve idealmente mediante la creación de un gobierno o de una autoridad conjunta metropolitana a la que se asignan competencias y recursos propios para planificar los *asuntos* o *funciones* metropolitanos, así como una base de recursos propios para gestionarlos.

La segunda visión se presenta contraria a cualquier centralización del poder y confía en el ajuste mutuo entre actores independientes como la mejor forma de lograr resultados acordes con el interés general. Este enfoque puede ser propuesto tanto desde una versión neoliberal y privatizadora como desde una versión municipalista y localista. En la primera versión, se piensa la metrópoli como un conjunto de individuos y empresas; en la segunda, como un conjunto de comunidades territoriales representadas por municipios.

Por su parte, la tercera visión se define como un modo *asociativo, colaborativo* o de *integración descentralizada*, basado en la construcción de redes de cooperación, acuerdos y pactos entre actores interdependientes. Este abordaje, por estar más dispuesto a operar combinando distintas lógicas, es, en cierta medida, más realista que el de los dos (extremos) enfoques anteriores. De hecho, cuando se analizan las trayectorias reales de ciudades metropolitanas siempre se observa una combinación de estructuras formales y jerárquicas dotadas de poder normativo, con mercados y relaciones competitivas, con estructuras más informales y flexibles, que operan mediante acuerdos voluntarios y relaciones de confianza mutua en un marco de interdependencia.

Cuadro 1.

Visiones contrapuestas en la construcción de capacidades metropolitanas

	DESCENTRALIZACIÓN	CENTRALIZACIÓN	INTEGRACIÓN DESCENTRALIZADA Y COOPERACIÓN
MODOS DE COORDINACIÓN	<i> Mercados</i>	<i> Jerarquías</i>	<i> Mercados, jerarquías y redes</i>
ARREGLOS TERRITORIALES	Muchos gobiernos locales fuertes y autónomos	Un gobierno metropolitano fuerte y autónomo	Pactos estratégicos, agencias territoriales y autoridades conjuntas
ARREGLOS FUNCIONALES	Fuerte diversificación de las agencias gestoras	Planificación y gestión concentrada de infraestructuras y servicios	Agencias metropolitanas de base asociativa
ESTILOS DE PLANIFICACIÓN	Planificación integrada sólo en la escala local. Planificación sectorial compartimentada en la escala regional	Planificación de estructura y normativa a escala metropolitana. Planificación sectorial concentrada y coordinada	Planificación estratégica a escala metropolitana Planificación normativa a escala local Planificación sectorial / territorial coordinada
RESOLUCIÓN DE CONFLICTOS	Resolución judicial	Resolución administrativa	Negociación y mediación constructiva

Fuente: elaboración propia.

Es importante destacar que los *modos asociativos* no se contraponen al juego formal de las instituciones. No es posible una conducción metropolitana eficaz basada únicamente en redes informales de cooperación. Las redes son más flexibles y alientan la innovación, pero requieren de las instituciones para conformar políticas eficaces y generar marcos normativos estables. Por esta razón es que en la *integración descentralizada* los modos de coordinación se basan en la búsqueda de una combinación virtuosa de mercados, jerarquías y redes.

En conclusión, puede decirse que desde el punto de vista institucional, la construcción de una gestión metropolitana más integrada deberá surgir de una combinación de:

- un proceso de creación de instituciones conjuntas dotadas de poderes formales;
- la adopción de pactos y compromisos voluntarios de cooperación entre los actores basados en acuerdos estratégicos;
- la existencia de una voluntad política suficiente para contraponer la tendencia al desmembramiento sectorial de la problemática.

El desafío consiste en proponer un sistema en el cual estas modalidades se puedan combinar, y así compensar las fortalezas y debilidades de los modelos extremos.

La *gobernanza* como ampliación de la idea de gobierno

La diversidad de puntos de vista sobre el gobierno metropolitano y los debates actuales remiten a la idea de *gobernanza*, entendida como la forma en que se conduce un sistema complejo como resultado de la interacción de una gran cantidad de actores sociales.

A partir de aquí, la *gobernanza territorial* puede definirse como el modo en que los actores públicos y privados ejercen poder y establecen un patrón de interacciones formales e informales del cual emergen decisiones y acciones clave para el ordenamiento y desarrollo regional. En su sentido descriptivo, la idea de gobernanza invita a reconocer que el modo de gobierno de la metrópoli no depende exclusivamente de la

institucionalidad formal o de los actores públicos, sino que resulta de interacciones formales e informales entre actores públicos, económicos y sociales.

La expresión *gobernanza* también puede ser utilizada en un sentido prescriptivo o normativo, como sinónimo de la capacidad de un sistema complejo para conducirse en forma democrática, sustentable y eficiente. En el caso de una Región Metropolitana, la gobernanza en sentido normativo o *buena gobernanza* alude a la capacidad de la sociedad metropolitana para definir y controlar los caminos de su propio desarrollo.

La razón básica para utilizar un enfoque de gobernanza en la gestión metropolitana se vincula con la complejidad y diversidad de actores, recursos, competencias e intereses que caracterizan su territorio. En este sentido, no es posible pensar su conducción efectiva en términos de la acción ejercida desde la esfera gubernamental, y mediante los modos de gestión pública o de regulación normativa propios del gobierno, sino que se requiere –a la vez– de la interacción, en espacios formales e informales, entre actores públicos, económicos y sociales.

Cuadro 2.
La gobernanza metropolitana como ampliación de la idea de gobierno

	Visión de GOBIERNO metropolitano	Visión ampliada con enfoque de GOBERNANZA
ACTORES PROTAGÓNICOS	Públicos	Públicos + sociales + económicos
MODOS DE COORDINACIÓN	Jerarquías formales	Jerarquías formales + redes de cooperación + mercados
ESTILOS DE PLANIFICACIÓN	Tecnocrática, sectorial / espacial	Colaborativa, territorial
MISIÓN	Administrar y ordenar el crecimiento	Promover el desarrollo integrado
MODOS DE PENSAR EL FUTURO	Proyección de tendencias pasadas	Prospectiva, construcción de escenarios

Fuente: elaboración propia.

La construcción de gobernanza regional en la RMBA plantea importantes desafíos por la complejidad del territorio y el alto grado de fragmentación institucional y política existente. Las propuestas que se discuten a continuación son variantes de la gobernanza asociativa, basadas en la coordinación y la cooperación entre múltiples actores públicos y privados.

Se presentan tres escenarios, los que denominaremos alternativas “A”, “B” y “C”, respectivamente. En cada caso se definen un modelo y una trayectoria. Por modelo debemos entender que nos referimos a los elementos clave para organizar la conducción y gestión conjunta. La trayectoria da cuenta de por dónde empezar.

La primera alternativa (A) se basa en la generación de pactos sucesivos referidos a los temas críticos y traducidos en agencias o autoridades conjuntas, sin estrategias o instituciones regionales. La segunda (B) está centrada en la creación de un Consejo Regional como núcleo de conducción y se inicia por medio de la firma de un convenio para la creación de la región. La tercera (C) se apoya en un pacto intergubernamental sobre estrategias metropolitanas y en la creación de una Agencia Metropolitana.

Cuadro 3.
Tres modelos y trayectorias de gobernanza metropolitana

	Alternativa A	Alternativa B	Alternativa C
Modelo	Autoridades o agencias conjuntas por temas, áreas o sectores	Consejo Regional como ámbito de conducción y planificación	Agencia Metropolitana y sistema de gestión
Trayectoria	Sucesivos pactos en temas críticos	Un convenio crea la región y su Consejo Regional	Un pacto estratégico define lineamientos y crea la Agencia

Fuente: elaboración propia.

La alternativa A responde a un enfoque *incremental*. El punto de partida son negociaciones y acuerdos entre la Ciudad, la Provincia y la Nación en torno a los temas más críticos. Las instituciones conjuntas

y los acuerdos se definirían caso a caso. Los municipios del Conurbano se sumarían a estos acuerdos en función de sus intereses, así como los restantes actores de la sociedad y la economía. En esta modalidad no habría un pacto general en torno a lineamientos estratégicos, sino solamente acuerdos en los temas priorizados. A mediano plazo, los temas se pueden ampliar y los acuerdos *ad hoc* pueden integrarse en un acuerdo general. Del mismo modo, en este modelo no existen instancias de planificación regional integrada ni ámbitos generales de participación. La trayectoria sería la siguiente: *acuerdos limitados => experiencia => ampliación de la agenda => acuerdo general*.

La alternativa B está centrada en la construcción de una nueva institucionalidad. El proceso se inicia con la creación formal de la Región Metropolitana –siguiendo los dictados de la nueva Constitución– y su Consejo Regional, en el que participan todos los niveles de gobierno. Con esta base, se procedería luego a iniciar un ciclo de planificación y a organizar la puesta en marcha de una Agencia, un sistema de gestión conjunta y un sistema de participación. La trayectoria sería: *instituciones conjuntas => estrategias => gestión*.

Finalmente, la alternativa C se apoya en un pacto de colaboración que implica la conformación de una Agencia Metropolitana responsable de promover la implementación de la agenda. Para lograrlo, la Agencia podrá cumplir funciones de planificación, gestión, coordinación y promoción. A partir de allí se plantea avanzar en la definición de un Fondo de Desarrollo Metropolitano para el financiamiento de proyectos comunes y un Sistema de Gestión, con autoridades, agencias o coordinaciones en correspondencia con cada eje estratégico. La secuencia esquemática sería: *pacto estratégico => agencia promotora => sistema de gestión*.

En síntesis, la primera modalidad pone el énfasis en la gestión de acuerdos concretos, con un mínimo de desarrollo institucional, para ir avanzando por ensayo y error. La segunda requiere un esfuerzo inicial importante de construcción institucional, para luego avanzar en la definición de los contenidos y procedimientos de la acción conjunta. La tercera es una combinación de las dos anteriores, en la cual un acuerdo político inicial con fuerte contenido estratégico se completa con la instalación de un dispositivo institucional que articula instituciones, instrumentos y procedimientos.

Alternativa A. Modelo de coordinación por temas específicos y agencias sectoriales

En un escenario de dificultades para la articulación política puede justificarse un modelo de transición que signifique un avance en la construcción de una institucionalidad metropolitana. Un conjunto de pactos sucesivos en torno a una agenda limitada de grandes desafíos y sus respectivas estrategias, más los correspondientes espacios institucionales a renovar o crear, formarían el núcleo de conducción y planificación. Las políticas de los gobiernos, especialmente nacional y provincial, adoptarían progresivamente una matriz territorial común en clave metropolitana.

La gestión sería reorganizada para lograr mayor coordinación entre las agencias temáticas existentes y a crearse. A la vez, se crearían esquemas de participación de actores y ciudadanos asociados a los ámbitos de gestión que correspondan a cada eje temático y a los programas estratégicos acordados entre los gobiernos.

Una agencia de información metropolitana, con base pública o mixta, o simplemente un sistema de información metropolitano resultado de la coordinación entre la Nación, la provincia, la ciudad y los municipios del Conurbano permitiría contar con un conocimiento territorial más integrado y un seguimiento de las políticas acordadas entre los gobiernos.

Alternativa B. Modelo organizado en torno a un Consejo Regional

Este modelo se asimila bastante a la propuesta contenida en el *Plan Urbano Ambiental* (PUA) elaborado por el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires⁶ y a su desarrollo posterior por la Fundación Metropolitana.⁷ Se define la institucionalización de la RMBA como región de coordinación de políticas y la formación de un Consejo

6 El informe final del Plan Urbano Ambiental ha sido publicado por el Gobierno de la Ciudad.

7 Asociación civil que asume la promoción de acciones dirigidas al tratamiento de los problemas metropolitanos. Para más información, consultar: www.metropolitana.org.ar.

Regional, intergubernamental, como pieza central del esquema, de acuerdo con las previsiones constitucionales.

Con el fin de avanzar en este posible modelo, cabe preguntarse cuál sería la vinculación entre los lineamientos que define el Consejo y la planificación-gestión de las agencias temáticas, y cómo las direcciones de las agencias participan o inciden en la planificación regional integrada. Se puede pensar en algunas alternativas:

- Un punto de encuentro no vinculante, gestionado por la Agencia Metropolitana (el Consejo define orientaciones o recomendaciones).
- Una vinculación legalmente establecida bajo el modo de *directrices* (el Consejo define directrices que son vinculantes en cuanto a sus fines para las agencias temáticas).
- Una vinculación librada al efecto de los pactos intergubernamentales a través de los delegados de los gobiernos en la dirección de las agencias temáticas conjuntas.
- También resulta necesario definir el rol que juegan en este modelo las subregiones metropolitanas: ¿permanecerán como hasta hoy en el plano de la coordinación intermunicipal voluntaria o serán incentivadas y transformadas en espacios de coordinación intersectorial de las políticas públicas supramunicipales?

Alternativa C. Modelo de pacto estratégico y Agencia Metropolitana

Este modelo apunta a una gobernanza metropolitana más flexible que la contemplada en la alternativa B y, sobre todo, a un proceso de construcción de capacidades a partir de distintos *nodos* de gobernanza y gestión, de forma que aquí no se hace depender toda la estructura de un centro político intergubernamental. De todos modos, es esencial al modelo la existencia de un pacto intergubernamental en torno a un núcleo de estrategias regionales y procedimentales que definan el marco general de la cooperación metropolitana.

De este modo, las estrategias regionales lideran la conducción y la planificación. En otras palabras, la gobernanza se organiza en gran medida en torno a los acuerdos de planificación.

El modelo incluye una Agencia Metropolitana coordinadora, que se apoya en la articulación de los lineamientos estratégicos generales con los planes operativos y la gestión, y que trabaja *transversalmente* en relación con los gobiernos y las agencias sectoriales. Se trata de un tipo de agencia muy *liviana* en su desarrollo organizativo, ya que, en principio, no tiene competencias normativas extensas ni responsabilidades directas de gestión. No obstante, requiere de una amplia legitimidad y algunos instrumentos para ser capaz de influir en el conjunto de los actores y sus interacciones (lo que se discute con detalle más adelante).

La organización de los modos de participación de los actores, más allá de las contrapartes del pacto intergubernamental, plantea un desafío que puede resolverse en forma totalmente descentralizada (participación en los *nodos* de gobernanza) o en una combinación de modos descentralizados con alguna instancia de carácter regional y general, como una asociación metropolitana de amplia integración pública y privada.

Una asociación mixta puede operar como soporte social del pacto metropolitano y de la acción de la Agencia Metropolitana. A la vez, puede contribuir a conectar las agendas y estrategias de los actores con las estrategias generales y –de este modo– a enriquecer estas últimas a partir de la canalización de iniciativas hacia la Agencia.

Para la gestión conjunta o coordinada se promueve la idea de un sistema de autoridades y agencias temáticas que sustituya la actual dispersión de cuerpos sectoriales descoordinados y ofrezca el ámbito para la creación de nuevas entidades en los temas estratégicos que aún carecen de coordinación (como por ejemplo el transporte). Este sistema se coordinaría mediante la común referencia a las directrices definidas en las estrategias regionales y la labor de la Agencia coordinadora que atiende a la *costura* de los planes operativos y de gestión.

Finalmente, la Agencia Metropolitana también asume la función de gestión del conocimiento. A este efecto, articula el sistema de pro-

ductores públicos y privados de información territorial, realiza análisis, prospectiva y evaluación de políticas, y desarrolla su propio sistema de indicadores de gobernanza y gestión metropolitana.

Cuadro 4.
Resumen de las tres alternativas de gobernanza metropolitana

Funciones	Alternativa A	Alternativa B	Alternativa C
Conducción	PACTO BÁSICO (agenda mínima)	CONSEJO REGIONAL	PACTO ESTRATÉGICO
Planificación integrada	NC	Consejo Regional y Secretaría (Agencia Metropolitana)	Agencia Metropolitana
Participación	A resolver tema por tema	Consejo consultivo y foros ciudadanos	Asociación Metropolitana
Gestión conjunta sectorial	Autoridades y agencias temáticas	Autoridades y agencias temáticas	Sistema de autoridades, coordinaciones y acuerdos
Gestión conjunta subregional	Consortios intermunicipales	Consortios intermunicipales	Áreas-programa, subregiones de políticas y consortios intermunicipales
Apoyo técnico y conocimiento	NC	Secretaría técnica (Agencia Metropolitana)	Agencia Metropolitana

Fuente: elaboración propia.

Todas las alternativas representan modelos posibles y existe cierto margen que permite pasar de unas a otras en determinadas condiciones. Sin embargo, las decisiones iniciales son muy importantes: los primeros pasos pueden condicionar para bien o para mal los resultados por un ciclo relativamente largo.

El camino elegido

El camino elegido puede ser leído como un esfuerzo por crear las condiciones para la firma de un pacto intergubernamental de gobernanza metropolitana. Para lograrlo, al desarrollar los Lineamientos Estratégicos para la Región Metropolitana se propuso identificar un número acotado de cuestiones en torno a las cuales se cree que será posible construir un acuerdo (pacto metropolitano). Para dar seguimiento a este compromiso se propuso la creación de una institución (Agencia) que genere las condiciones para avanzar en estas líneas de trabajo. A la vez, para completar el modelo, se propuso construir un dispositivo de gobierno, es decir, una maquinaria de gestión que articule de manera adecuada el conjunto de instituciones, instrumentos y procedimientos que permitan procesar de manera eficaz aquellas cuestiones que el pacto identifica como de interés metropolitano.

El desarrollo de una metodología para la realización de las bases de este acuerdo parte del reconocimiento de las posibilidades y restricciones de cada uno de los sectores que intervienen en la conformación de la problemática regional, y de la necesidad de establecer un marco que permita articular el sistema de decisiones en torno a una problemática común.

Esto supone hacer frente a la contradicción entre las formas de representación territorial y el sistema de presiones que ha ido conformando la agenda de prioridades, que está organizado por sector. Este juego de fuerzas, a veces contrapuestas, define uno de los principales problemas para el tratamiento de la problemática metropolitana, en la medida en que los dispositivos institucionales que procesan este sistema de actores e intereses no tienen la complejidad suficiente para dar cuenta de la conformación de una problemática global.

Ambas lógicas comparten un mismo espacio pero no garantizan, en ninguno de los casos, un funcionamiento eficiente que dé cuenta de todos los efectos o externalidades que cada decisión implica para el territorio metropolitano en su conjunto. En este marco, resultan evidentes los efectos del desmantelamiento que durante las últimas décadas del siglo XX experimentaron las estructuras de planeamiento que llevaron al Estado a perder de vista una visión de totalidad e incluso, a resignar la posibilidad de tener un pensamiento autónomo del de

sus interlocutores sectoriales. Por estos motivos, es necesario discutir, y eventualmente consensuar, un marco de referencia que permita dar coherencia a las políticas públicas y a las iniciativas de la sociedad.

El primer trabajo consiste en identificar aquellas cuestiones que pueden ser asumidas como los problemas centrales de la RMBA, aquellos que pueden servir de base para la conformación de una agenda común entre las jurisdicciones que ejercen competencias sobre este territorio.

Conceptualmente, el método elegido busca reconstruir una idea de totalidad y relacionar temáticas que generalmente son tratadas en forma sectorial. Esto supone una reducción a un número acotado de cuestiones posibles para abordar y relacionar, y asimismo implica identificar los términos en que las opciones que enfrenta cada uno de estos ámbitos sectoriales son debatidas.

Como todo ejercicio de combinación, este método no proveerá un único resultado, sino un conjunto de opciones (o escenarios) en los que pueden ponderarse los efectos de las decisiones que les dieron origen.

Queda claro que el objetivo principal de este abordaje es ponderar los efectos de algunas decisiones sectoriales sobre el comportamiento del conjunto, lo que también implica prefigurar cuáles son las herramientas de las que disponemos para promover estas intervenciones sectoriales.

Selección de la matriz de problemas

Sobre la base de los estudios sectoriales que sirvieron de antecedentes, del relevamiento de campo y reuniones de trabajo en talleres con responsables sectoriales de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y de los municipios del Conurbano, fueron destacadas 12 cuestiones relevantes, ordenadas en torno a tres grandes temáticas: (1) cuestiones relacionadas con el desarrollo, (2) cuestiones relacionadas con la movilidad y el crecimiento de la urbanización, y (3) cuestiones relacionadas con el medioambiente. Cada temática se desarrolló, a su vez, en torno a cuatro cuestiones, seleccionadas dentro de un universo de

6 ó 7 asuntos considerados como relevantes. En los diferentes talleres⁸ se acordó que sobre esta base era posible avanzar en la construcción de escenarios, con el objetivo identificar la evolución posible de cada una de estas 12 cuestiones y sus probables combinaciones.

Es de destacar que estas 12 cuestiones no son en sí mismas novedosas. De hecho, una vez expuestas es probable que resulten bastante obvias, lo que no les resta importancia en la conformación de la problemática global de la aglomeración ni modera sus efectos sobre la calidad de vida de sus habitantes. Sin embargo, es más difícil reconocer que muchas de ellas han quedado instaladas como fatalidades de la realidad y que la sociedad ha aceptado convivir con ellas como si formaran parte del paisaje, por ser consideradas tan grandes o complejas que resultaría inútil cualquier intento de solucionarlas.

En la mayoría de los casos, su existencia se apoya en algunas decisiones que fueron tomadas en el pasado, cuya evolución no ha sido compatible con el desarrollo de la ciudad, pero que han definido criterios de intervención que han consolidado una cultura que se resiste a ser revisada desde una nueva perspectiva.

Entendiendo que se trata de una realidad especialmente compleja, en la que entran en juego intereses poderosos e intervienen demasiados actores, no se ha buscado inventar una nueva realidad proyectar la ciudad que deseáramos. Por el contrario, se ha indagado en cada uno de los ámbitos sectoriales con competencias para el tratamiento de estas cuestiones cuáles han sido las opciones que en algún momento han sido presentadas o discutidas como alternativas, conformando los verdaderos dilemas para la toma de decisión. Hemos constatado que en cada caso las opciones que se presentan no son muchas, que en la mayoría pueden reducirse a dos y que, en algunos casos, se limitan a la opción de tomar o no una determinada medida.

8 Los diferentes pasos de la elaboración de los Lineamientos Estratégicos para la Región Metropolitana incluyeron el desarrollo de talleres de trabajo con los municipios del AMBA, con sectores representativos de las temáticas destacadas (puerto, transporte energía, etc.) y con entidades académicas o representativas de la problemática de la población, como asociaciones barriales, ambientalistas, de defensa del patrimonio, derechos humanos y otro tipo de organizaciones sociales.

Consideramos que la combinación de estas opciones permite conformar escenarios alternativos y analizar los efectos de cada uno en términos de fortalezas y debilidades, oportunidades y riesgos.

Puede concluirse que de la etapa de diagnóstico surge la necesidad de considerar tres ejes. Ellos son:

Cuadro 5.
Matriz de problemas de la RMBA. Ejes de diagnóstico y cuestiones

Eje de diagnóstico	Cuestión
1 Debilidad estructural de la matriz de soporte del sistema productivo frente a las nuevas condiciones de localización de las actividades económicas	1.1 Futuro del puerto
	1.2 Restricción energética
	1.3 Conformación de la estructura vial
	1.4 Configuración del espacio industrial
2 La construcción de la ciudad no progresa al ritmo de las necesidades de la población y evoluciona siguiendo patrones de exclusión	2.1 Estructuración del sistema de centros
	2.2 Organización del sistema de movilidad
	2.3 Expansión de la red de agua y saneamiento
	2.4 Crecimiento de la aglomeración
3 La problemática ambiental se agrava y congrega en torno a sus áreas más críticas a los sectores más desfavorecidos de la población	3.1 Manejo de cuencas
	3.2 Tratamiento de residuos
	3.3 Provisión de áreas verdes
	3.4 Protección del borde periurbano

Fuente: elaboración propia.

De estos ejes se desprende un número acotado de cuestiones (matrices) que constituyen problemas relevantes para el futuro de la ciudad. Al respecto, interesa conocer cuáles son las opciones que se nos presentan como alternativas para el tratamiento de cada una de ellas.

Sobre la base de este primer análisis puede reconocerse un orden temático. El primer conjunto (matriz productiva) guarda relación con los problemas del desarrollo y de la provisión de condiciones generales y de soportes materiales para el desarrollo económico. El segundo conjunto (matriz de movilidad y crecimiento) refiere a la estructuración del espacio urbano. El tercero (matriz ambiental) se vincula con la relación entre la ciudad y su ambiente. En los tres casos se buscó analizar su impacto sobre el desarrollo social, especialmente en sus dimensiones más críticas, como la de aquellos que no logran acceder a un empleo, sobre la vida cotidiana en las urbanizaciones precarias o de quienes viven en ambientes degradados.

La matriz de problemas pone en evidencia el modelo territorial actual sobre el cual nos toca operar y permite prefigurar un modelo territorial alternativo o modelo deseado, que sería alcanzable sólo si todas las variables pudieran controlarse. Como ello no es posible debido a la complejidad sectorial y territorial previamente descrita, la mejor manera de prefigurar el futuro es a través de la construcción de escenarios alternativos.

Al analizar cada una de las cuestiones se pueden reconocer distintos tipos de dificultades. Por un lado aparecen cuestiones técnicas, donde el tratamiento de los problemas puede ser asumido desde una o varias alternativas tecnológicas. A la vez, existen algunos problemas cuya resolución enfrenta problemas de financiamiento, generalmente porque su envergadura presenta cierta desproporción con los recursos de los que se dispone. Sin embargo, en la mayoría de los casos constatamos que la dificultad se presenta en la ausencia, debilidad, superposición u obsolescencia de los dispositivos institucionales dirigidos al tratamiento de cada una de estas cuestiones.

Después de un largo período de debilitamiento del Estado, el *gobierno del territorio* se presenta como una cuestión central, que refiere a la existencia o no de una voluntad política dispuesta a priorizar los intereses de la sociedad respecto de los diferentes intereses sectoriales y de las inercias y resistencias que tienden a mantener este estado de las cosas. Resulta urgente explicitar un marco conceptual que preceda y presida las acciones del Estado, a la vez que reafirme criterios básicos de convivencia y garantice derechos humanos como el acceso al trabajo, a la salud, a la educación y a una vivienda digna.

Un marco conceptual que proponga consignas capaces de orientar las iniciativas particulares en el marco de un proyecto común y que logre que la capacidad de transformación de los recursos del Estado se multiplique con el aporte de los recursos de la sociedad.

Identificación de los dilemas

Etimológicamente, un dilema es un argumento formado por dos proposiciones contrarias que permite que la negación de una sirva como demostración de la otra. La noción de dilema da cuenta de la existencia de una alternativa, disyuntiva u opción, y señala la existencia de un problema pero también la necesidad de elección entre diferentes posibilidades.

La identificación de dilemas, en rigor, no siempre nos sitúa frente a una única opción. En los hechos se presentan casos donde la posibilidad de actuar presenta dos alternativas claramente diferenciadas. Sin embargo, en otros casos el dilema nos enfrenta a la posibilidad de actuar o no hacerlo, de modo que también son frecuentes los planteos donde se deben enfrentar tres opciones.

Si bien por el alcance de este capítulo resulta imposible desarrollar cada uno de los dilemas identificados para la RMBA, en el Cuadro 6 se ha intentado sintetizar el conjunto de opciones que se presentan para cada uno de los ejes de diagnóstico.

Cuadro 6.
Matriz de problemas de la RMBA. Cuestiones y dilemas

	Cuestiones	Dilemas	
Producción	Puerto	Invertir en el puerto existente	Construir un nuevo puerto aguas abajo
	Energía	Energía barata a base de gas	Diversidad de fuentes y ajuste de las pautas de consumo
	Estructura vial	Ensanchar autopistas	Construir vialidades concéntricas
	Localización industrial	Optimizar uso de la estructura industrial existente	Promover nuevos parques industriales

	Cuestiones		Dilemas
Movilidad y crecimiento	Centralidad urbana	Promover el desarrollo de nuevas centralidades	Fortalecer estructura de centros vinculados a las estaciones
	Transporte	Respetar el sistema privado de transporte y recaudación	Crear autoridad de transporte e implementar boleto intermodal
	Servicios sanitarios	Mantener expansión de una red unificada para toda la aglomeración	Promover la construcción de redes autónomas y plantas de tratamiento desvinculadas
	Crecimiento	Expansión de un suburbio de baja densidad	Controlar la expansión y densificar el tejido urbano
Ambiente	Manejo de cuencas	Organizar comités de cuenca con el modelo Unirec	Designar autoridades de cuenca con el modelo Matanza-Riachuelo
	Residuos	Seguir con el relleno sanitario	Reformular los criterios de tratamiento de residuos
	Áreas verdes	Sostener que es una temática de responsabilidad municipal	Organizar coordinación del sistema de áreas verdes
	Borde periurbano	Ocupar el borde periurbano como un área complementaria	Proteger el borde periurbano como un área de protección

Fuente: elaboración propia.

Construcción de escenarios alternativos

La construcción de escenarios permite exponer un conjunto de alternativas respecto del futuro de la aglomeración, poniendo a discusión de la sociedad las consecuencias de tomar, o no, determinadas decisiones sobre estas 12 cuestiones.

Se trata de un ejercicio prospectivo que busca prefigurar una imagen de lo que puede suceder, partiendo del análisis de las condiciones que presenta la realidad y sus tendencias, y del reconocimiento de las posibilidades que tiene una política pública para incidir sobre el comportamiento de estas tendencias.

La construcción de escenarios en torno a estas 12 cuestiones, que a la vez dan lugar a diversos dilemas, llevaría a combinar por

lo menos 2 x 12 posibilidades, lo que convierte este ejercicio en un galimatías muy confuso de evaluar. Por este motivo, la construcción de escenarios alternativos requiere un paso intermedio que permita jerarquizar estas variables. Para ello, es necesario introducir algunos criterios que permitan ponderarlas en términos operacionales.

El primer criterio incorpora la *noción de incertidumbre*, y lleva a considerar cuáles de las opciones identificadas como dilemas tienen mayores posibilidades de pasar a ser decisiones en el corto plazo. La noción de incertidumbre permite, asimismo, identificar cuáles son las cuestiones más difíciles, que dan cuenta de sistemas de presión más poderosos y presentan, por lo tanto, mayor dificultad para incorporar transformaciones. Son los verdaderos nudos duros, problemas difíciles de resolver. Aquellas cuestiones que vale la pena discutir porque (por lo menos en esta coyuntura) se juega en ellas el futuro de la Región Metropolitana.

El segundo criterio que ha servido de base para la construcción de escenarios alternativos ha sido ponderar el *estado de otras variables*, es decir, las decisiones que se toman sobre alguna de ellas. En los anexos del texto publicado⁹ se da cuenta del sistema de ponderación, que permite construir una suerte de diagrama de influencia que posibilita la identificación de las piezas fuertes del sistema.

El mismo método permitió identificar *variables fuertemente influenciadas* por estas decisiones y diferenciarlas de otras que guardan una *relativa independencia*. A partir de aquí, ha sido importante constatar que las cuestiones vinculadas con la política urbana (modalidades de expansión, tratamiento del sistema de centros, promoción de parques industriales, política de gestión de áreas verdes y del manejo del borde periurbano), que generalmente constituyen el capítulo urbano ambiental de un plan estratégico, tienen una enorme dependencia de otras variables y, por lo tanto, de decisiones que se toman en ámbitos que escapan a sus competencias, lo que destaca la importancia de esos otros temas cuyo futuro se decide en ámbitos que no ponderan efectos territoriales.

⁹ Lineamientos Estratégicos para la Región Metropolitana, Subsecretaría de Urbanismo y Vivienda, Gobierno de la Provincia de Buenos Aires, Publicación oficial, La Plata, 2007.

A partir de estos criterios de incertidumbre y tracción se logró construir cinco escenarios alternativos, que permitieron estudiar los efectos de los subconjuntos de variables analizados sobre las matrices de desarrollo, crecimiento y medioambiente en toda la RMBA.

Siguiendo esta metodología, fue posible anticipar (por lo menos analíticamente) los efectos de los diferentes escenarios sobre la estructura urbana. Asumiendo que en cada caso las posibilidades de actuación quedan acotadas en función de las capacidades y competencias de los organismos responsables, es posible identificar con mayor claridad cuáles son las acciones que conviene emprender, las instituciones en las que nos podemos apoyar y las herramientas que en esas condiciones resultan más adecuadas para actuar.

Los cinco escenarios alternativos identificados permiten a los diferentes sectores evaluar la conveniencia o no de determinadas medidas a la luz de los efectos que producen sobre el conjunto. En este marco, cada sector puede identificar sinergias o contradicciones y constituir alianzas tendientes a alcanzar aquellos escenarios que fueron evaluados como posibles, deseables o convenientes.

Propuesta de un instrumento de gestión metropolitana

La construcción de un *acuerdo estratégico metropolitano* en torno a alguno (o algunos) de estos escenarios se presenta como el punto de partida para avanzar en la definición de arreglos institucionales y la selección de instrumentos de gestión específicos para cada una de las temáticas, a partir de las realidades de partida (instituciones y mapa de actores) y los objetivos estratégicos definidos.

En general, esta construcción requiere articular una multiplicidad de actores que se reparten los intereses, las competencias y los recursos. Esta articulación puede darse mediante instituciones conjuntas (autoridades y/o agencias) que suponen delegación de competencias y recursos desde las partes asociadas, o mediante acuerdos, nodos y redes de cooperación que afectan menos la autonomía de las partes.

Sobre el conjunto de 12 cuestiones estratégicas identificadas para la RMBA en términos de sus demandas de conducción/coordina-

ción, se identificaron cuatro cuya gestión integrada requiere la *constitución de autoridades*, de agencias conjuntas o la reformulación de las existentes. Ellas son:

- El sistema portuario y logístico
- El transporte de pasajeros
- La gestión de los residuos urbanos
- La gestión del sistema metropolitano de áreas verdes

En un segundo grupo se identificaron cuatro cuestiones que requieren la *creación de ámbitos y procedimientos de coordinación* para asegurar una gestión integrada y acorde a las estrategias generales. A saber:

- La infraestructura vial
- La gestión ambiental y urbana de las cuencas
- Las redes de agua y saneamiento
- La generación y distribución de energía

Finalmente se identificaron cuatro cuestiones que no parecen requerir desarrollos institucionales especiales, sino más bien una conducción que se haría efectiva mediante *sistemas de estímulos a la cooperación*, como podrían ser fondos concursables para proyectos alineados con las estrategias generales, gestionados desde las estructuras gubernamentales existentes. Estas son:

- La promoción y localización de la actividad industrial
- La promoción y el ordenamiento del sistema de centros
- Los modos de crecimiento urbano y las políticas de vivienda
- El ordenamiento y gestión de los espacios periurbanos

El conjunto de instancias deberá conformar un verdadero dispositivo institucional, es decir, un sistema de instituciones, instrumentos y procedimientos a través de los que se implementa la política que surge del pacto. Para su implementación se propone:

- La creación de una mesa intersectorial con representación de las cuatro autoridades metropolitanas¹⁰ y las cuatro estructu-

10 Es decir, la autoridad del puerto metropolitano, la del transporte, la de tratamiento de residuos y del sistema regional de áreas verdes.

ras de coordinación.¹¹ La Agencia Metropolitana debería asumir el rol de coordinación de este ámbito.

- Asignar a la Agencia Metropolitana las funciones de: contribuir a implementar los acuerdos base, implementar y posteriormente auditar a las cuatro autoridades metropolitanas; convocar y moderar las cuatro estructuras de coordinación; y coordinar normas e incentivos y asignar recursos de un Fondo de Desarrollo Metropolitano para las cuatro líneas de promoción;¹²
- Asignar a esta misma Agencia el desarrollo de un sistema de información sobre la gestión metropolitana, con el fin de monitorear los avances en la implementación de esta estrategia.

En términos operativos, puede pensarse que esta agenda debe ajustarse a la obtención de metas pautadas para el corto y mediano plazo, y en este marco habilitar un mecanismo de inclusión de nuevas temáticas en la agenda. Puede así considerarse que después de un tiempo, las metas previstas para algunos temas habrán sido alcanzadas y que muy probablemente otros temas habrán adquirido relevancia o viabilidad para considerar su tratamiento desde una perspectiva metropolitana. En este sentido, una función de la Agencia será la de promover un mecanismo de *altas y bajas* de la agenda común que permita una actualización del pacto sobre la base de un procedimiento pautado que facilite la construcción de consensos.

Conclusiones

El intento de gestionar en forma coherente un territorio complejo como lo es una Región Metropolitana conduce, a poco de andar, a reconocer la necesidad de la *coordinación* entre los múltiples actores, sectores y lógicas de acción que están en juego. En particular, puede

11 En este caso, las unidades de coordinación de energía, de vialidad, de cuencas y obras sanitarias.

12 Se trata de la gestión de un fondo de promoción a la creación de nuevos parques industriales, de fortalecimientos y rehabilitación del sistema de centros, a las nuevas urbanizaciones sociales y a mejorar el manejo del borde periurbano.

afirmarse que cualquier esquema de gestión integrada debe resolver cuatro tipos de coordinación. A saber:

- Coordinación vertical: entre gobiernos de distinto nivel (Nación, provincia y ciudad, municipios), ya que todos ellos tienen competencias, distintas o concurrentes, sobre la gestión del territorio.
- Coordinación horizontal: entre gobiernos del mismo nivel que comparten espacios naturales, redes de infraestructuras, problemáticas urbanas y sociales. En la RMBA, se plantea como coordinación entre la provincia y la ciudad de Buenos Aires y como coordinación entre municipios del Conurbano.
- Coordinación intersectorial: entre secretarías, organismos o agencias a cargo de políticas sectoriales que tienden a definirse y gestionarse aisladamente y que descuidan sus efectos e interacciones en y con el territorio.
- Coordinación Estado-sociedad: entre actores públicos, económicos y sociales, para todo el ciclo de las políticas.

En general, la coordinación es un proceso costoso, a menudo visto con recelo por actores que perciben esos costos (pérdida de autonomía, costos de transacción, costos de imagen, etc.) a la vez que consideran inciertos los beneficios futuros. A este cálculo racional de costos y beneficios de la coordinación se suma, a menudo, el peso de culturas institucionales cerradas. Estas dificultades tienden a traducirse en un estilo de *coordinación defensiva*, llevada al mínimo necesario para evitar las consecuencias negativas más inmediatas de acciones no coordinadas.

La coordinación así planteada tiene poco que ver con el ideal de una gestión metropolitana integrada, ya que se traduce en visiones cortoplacistas, agendas limitadas y una participación restringida. Se plantea entonces la pregunta de cómo trascender un modelo de coordinación defensiva hacia instancias de coordinación más activa y de cooperación.

La clave parece estar en la construcción de un marco de conducción estratégica y liderazgo capaz de generar a la vez la visión tangible

de los beneficios esperados y los incentivos subjetivos para una acción compartida. Este razonamiento vincula estrechamente el objetivo de una *gestión integrada* con la búsqueda de condiciones para una *conducción estratégica*. No parece posible llegar a la gestión integrada metropolitana solamente mediante una coordinación construida caso a caso, de abajo hacia arriba. El otro movimiento, que va de lo global a lo particular, de un proyecto de nivel territorial a los problemas concretos, es una condición necesaria para alcanzar este objetivo.

La construcción de gobernanza en la RMBA tiene que avanzar a la vez sobre varios frentes. El primero refiere a la gobernanza global de la región o conducción regional; y los restantes, a la gobernanza de sus componentes principales: sistemas generales (componentes funcionales, como el sistema de transporte o las redes de saneamiento) y subregiones asociativas (componentes territoriales, definidos en torno a problemas como la gestión de cuencas o la promoción económica).

Por las dimensiones de las grandes metrópolis, se requiere un nivel de coordinación y cooperación intermedio entre el regional y el municipal, que se corresponde con *subregiones* metropolitanas. Se define, por lo tanto, una instancia intermedia de organización: corredores de transporte, redes de subcentros interdependientes, cuencas hidrográficas, cuencas de empleo y movilidad vivienda-trabajo-consumo, identidades suprabarriales y en algunos casos supramunicipales, etc.

En cualquier caso, corresponde destacar que las subregiones no son únicamente particiones espaciales, sino territorios en los que se plantea el desafío de integrar las dimensiones social, económica, urbano-ambiental e institucional.

La conducción regional resulta un componente insustituible en un esquema de gobernanza metropolitana, porque es el único ámbito en el que resulta posible plantear un debate y construir consenso acerca de las grandes opciones de modo de desarrollo y de modelo territorial para el mediano y largo plazo.

Estos fueron los criterios con los que fue elaborada y presentada la propuesta de Lineamientos Estratégicos para la Región metropolitana de Buenos Aires, experiencia desarrollada entre 2006 y 2007. Puede afirmarse que con los cambios de Gobierno provincial y de la ciudad, sus posibilidades de aplicación se debilitaron. Sin embargo, en

estos años hemos visto avanzar la discusión sectorial en torno a estos dilemas y orientarse las decisiones hacia los escenarios buscados. Este es el caso de la cuestión energética, las vialidades concéntricas, el servicio sanitario universal, el boleto intermodal y hasta la relocalización del puerto. Paradójicamente, han sido las políticas urbanas las que expresaron mayor alejamiento de estos ejes, no tanto por voluntad de las partes como por su pérdida de relevancia en la conformación de la agenda de gobierno.

No perdemos, sin embargo, la expectativa de que los gobiernos locales y la sociedad mantengan este pliego de reivindicaciones como una agenda preliminar y como una alternativa más o menos simple de ensamblar voluntades para hacer frente a las cuestiones centrales.

La Argentina y Buenos Aires: evolución o revolución

Antonio Cicioni

El conurbano de Buenos Aires, donde habitan diez de los trece millones de habitantes de la Región Metropolitana, ocupa un espacio curioso en el escenario político, económico y cultural de la Argentina. Hace décadas que su preeminencia demográfica y productiva es indiscutible, pero su poderío político real es, contra lo que se tiende a pensar, muy inferior a su tamaño relativo. La consecuencia directa –y la prueba más concreta– de la minusvalía política del Gran Buenos Aires (GBA) se resume en una realidad tan poco conocida como perturbadora: en relación con el resto del país, la presencia del Estado en él es notoriamente frágil. Así, buena parte de los suburbios metropolitanos se han convertido en el gran reducto tercermundista de la Argentina, por lo que adquieren una dimensión y complejidad muy superior a la que parecen dispuestos a aceptar los compatriotas del resto del territorio nacional.

Un cuarto de los argentinos vive en el Conurbano, pero la proporción crece si nos focalizamos en quienes sufren malas condiciones de vida, dado que el 40% de los pobres del país reside en él. Más grave aún es la situación si detenemos la mirada en quienes viven en la miseria: casi dos de cada tres argentinos indigentes tienen su hogar en las vastas zonas olvidadas de los sucesivos anillos de la Región Metropolitana.¹ Es en esas interminables áreas de amontonadas viviendas precarias, tan alejadas de las condiciones modernas de habitabilidad urbana, que la calidad de vida es, como en ningún otro lugar del país, comparable a la de los peores nichos de infortunio de Latinoamérica. De hecho, es difícil imaginar, para quien no frecuenta tales zonas, cómo se vive a tan pocos kilómetros del centro neurálgico del poder en la Argentina.

1 INDEC, Encuesta Permanente de Hogares, diciembre de 2008.

En realidad, la miseria vergonzante que se ve en el Conurbano hace ya tiempo que echó raíces. La notable disminución del gasto social y la desindustrialización consecuentes de las políticas económicas de la última dictadura militar dispararon el fenómeno, pero la decadencia de los suburbios se pronunció con la alta inflación y el bajo crecimiento de los años ochenta. El golpe de gracia llegó, ya en los noventa, con la convertibilidad y el hiperdesempleo arraigado en las zonas industriales del Conurbano. Así, para principios del presente siglo, la movilidad social –que durante largo tiempo orgullosamente caracterizó a Buenos Aires– se había convertido en un lejano recuerdo, como si la situación gozada por las generaciones anteriores hubiera sucedido no sólo en otro tiempo, sino también en otro lugar.

Fue entonces lógico que, a lo largo de estas décadas, el “silencioso sitio a la ciudad”² se hiciera carne por medio de innumerables manifestaciones que fueron cambiando la forma y el fondo del estilo de vida de los habitantes de la metrópoli. Las zonas residenciales de clase media, por ejemplo, enrejaron sus hogares, en un débil intento de protección frente al creciente crimen. A la vez, los pobres se fueron haciendo crecientemente visibles –gradualmente al principio, masivamente luego– incluso en los barrios céntricos, transformando en aún más irrisorias las viejas aspiraciones de “la ciudad blanca” y europea.³ En un plano específicamente político, dos veces –a mediados de 1989 y a fines de 2001– el Conurbano cayó en breves pero intensos períodos de anarquía que asombraron al país y terminaron con los dos gobiernos radicales de la democracia.

Frente a este escenario, sería dable esperar que la Argentina, que se acerca a su bicentenario, haya decidido focalizar su atención en revertir la degeneración de su metrópolis, alguna vez orgullo de la joven nación. Sin embargo, sucede más bien lo contrario. Generar atención sobre este fenómeno y su relación con el armado institucional vigente es el principal objeto de este escrito.

2 Se hace referencia a la frase de Tulio Halperín Dongui, citado en Torre (2000:263).

3 Se hace referencia a la frase de Oscar Oszlak, en Silvestri y Gorelik (2000:470).

Representación y asignación

La discriminación de la metrópoli tiene su principal prueba en las complejas redes de leyes que determinan el destino de los recursos públicos, así como en las dificultades existentes para cambiarlas. De los dos grandes flujos de fondos que genera el Estado federal argentino, el sistema previsional y la coparticipación de impuestos, el primero tiene probablemente un impacto casi neutro en términos geográficos,⁴ pero el segundo tiene una notable distorsión a favor de las regiones menos pobladas de la Argentina. De hecho, salvo alguna excepción, los Estados de las provincias más pequeñas logran contar con capacidades de inversión muy superiores a las de las provincias más pobladas, tal el caso de la provincia que contiene al Conurbano, Buenos Aires, uno de los más extremos. Así, por ejemplo, el Estado neuquino invierte por habitante y por año nada menos que doce veces lo que logra hacerlo el Estado bonaerense.

En un país como la Argentina –vasto, demográficamente desequilibrado y con una cultura democrática que difícilmente pueda considerarse consolidada–, las diferencias en la calidad y magnitud de la presencia estatal tienden a borronearse, más aún en las percepciones colectivas. Sin embargo, quien pueda visitar y comparar las regiones menos pobladas del país con el conurbano metropolitano –y también, aunque en menor grado, con el resto de los conurbanos de las (pocas) grandes ciudades argentinas– podrá constatar nítidamente cómo, en promedio, la calidad de vida cambia significativamente de acuerdo con el lugar de residencia. Así, mientras que en tantas ciudades medianas pampeanas, patagónicas o cuyanas una familia de clase media o media-baja tiene a su disposición una serie de servicios estatales que en ocasiones no están tan lejos de los del mundo desarrollado, otra familia equivalente del Gran Buenos Aires invertirá buena parte de sus magros ingresos en compensar las falencias en los servicios estatales.

4 En realidad es una tarea pendiente realizar un estudio detallado de los beneficios previsionales netos en la Argentina. Un desafío evidente es el hecho de que varias cajas jubilatorias provinciales no han sido transferidas. En todo caso, y dado el uso político que se les ha dado a las jubilaciones, no sería sorprendente encontrar que el ingreso neto por beneficiario es altamente variable por distrito, pero con mayor predominancia en los distritos donde el Estado es proporcionalmente más grande en relación con el tamaño de la economía (justamente, en las provincias más pequeñas).

Esta realidad, multiplicada por millones de casos, es, por supuesto, grave tanto en términos sociales como de justicia distributiva. Sin embargo, la percepción social sobre tal realidad parece mínima, por no decir nula.

¿A qué se deben disparidades tan grandes en la capacidad de acción del Estado? Ya fue dicho que la causa directa está en los mecanismos de distribución de los ingresos fiscales entre el Estado federal y las provincias. Sin embargo, escarbando más a fondo podrá notarse que la razón principal por la cual no logra modificarse la coparticipación —entre otras normas que dan forma a la asignación de los recursos públicos— reside en los mecanismos de distribución del poder político en el Parlamento federal. De hecho, el Senado presenta el indicador de “*mallaportionment*”⁵ más pronunciado entre todas las federaciones del mundo, mientras que la cámara baja también está en los primeros puestos.⁶

Esto explica que cualquier intento por homogeneizar el gasto público provincial en la Argentina se vea rápidamente truncado o revertido. El ejemplo más ilustrativo es, por supuesto, el denominado Fondo del Conurbano.⁷ Establecido en 1991, al poco tiempo de su creación fue vilipendiado por casi todo el espectro político. Esto se debió no sólo a la falta de transparencia en su uso (algo que por cierto no lo diferenciaba de la cultura presupuestaria del resto del país), sino también por el supuesto desfalco que significaba para las finanzas del Interior. Este segundo argumento, aun si menos visible en el diálogo mediático, fue determinante para que el Fondo del Conurbano se convirtiera en objeto

5 El *mallaportionment* es un concepto utilizado en la ciencia política para determinar los diferenciales de representación política en un cuerpo legislativo en relación con la proporción poblacional. Suele ser utilizado principal pero no exclusivamente para las naciones federadas.

6 Ver Samuels y Snyder (2001).

7 El Fondo de Reparación Histórica del Conurbano (Ley Nacional 24.443/91) fue prenda de negociación de Eduardo Duhalde para aceptar renunciar a la vicepresidencia y candidatearse a gobernador de la provincia de Buenos Aires. Originalmente establecido en un 10% de la recaudación del impuesto a las ganancias, fue congelado en 650 millones de pesos anuales en 1996, es decir, unos 65 pesos por año por habitante del Conurbano. Esta quita equivalió en 2009 a una pérdida anual de 5.000 millones de pesos. Sobre la creación del fondo y un análisis institucional al respecto, ver Chiara et al., 1997.

permanente de debate –así fue, por ejemplo, en la Convención Constituyente de 1994. De hecho, sólo cinco años después de su creación y con la notable anuencia de los legisladores bonaerenses, el Fondo fue congelado. De esta manera, la transferencia directa al GBA se fue estancando en la irrelevancia, en particular a partir de la devaluación del peso, lo que volvió a condenar a la provincia de Buenos Aires a la fragilidad fiscal permanente.⁸

Podría argumentarse que la carencia de inversión provincial en el Conurbano se ve compensada por la acción federal. Para constatar la solidez de este argumento debe primero aclararse que aún no se cuenta con suficientes datos empíricos de disponibilidad pública ni, consecuentemente, con análisis que produzcan resultados contundentes. En todo caso, sería necesario –por no decir indispensable– desarrollar un estudio preciso del beneficio fiscal neto que recibe cada región del país. De todos modos, parece indudable que la acción federal no compensa, ni mucho menos, las disparidades de gasto provincial.

Esto se debe a la naturaleza y la dimensión de las responsabilidades a cargo de cada jurisdicción de gobierno. Si al gasto público federal se le restan las partidas previsionales, los pagos de deuda pública y la inversión en la estructura administrativa y de Gobierno federal, el remanente es relativamente poco significativo. El gasto público provincial, en cambio, es de notable relevancia, lo cual no debería sorprender si se tiene en cuenta que dicha jurisdicción abarca, entre otras dimensiones básicas de la interacción social, las escuelas, los centros de salud y los tribunales, todos servicios que, al involucrar gran cantidad de recursos humanos, también requieren de equivalentes recursos financieros. Así es que se producen las asombrosas –aunque no tan fácilmente perceptibles– disparidades regionales de presencia estatal.

Es por esto que sería un error analítico –aunque, según el caso, una efectiva estrategia de acción política– suponer que el aumento real que desde 2003 se percibe en la inversión federal en el Conurbano implica un avance relevante hacia el emparejamiento del gasto

8 La delgadez de los ingresos bonaerenses no se debe, por supuesto, exclusivamente al congelamiento del Fondo del Conurbano. Más importante aún fue la cesión de varios puntos de la coparticipación, cuando las nuevas fórmulas fueron negociadas, en 1988.

público por habitante. Es evidente que primero el gobierno de Néstor Kirchner y luego el de Cristina Fernández supieron ver la magnitud de las demandas insatisfechas y el consecuente potencial electoral de una aglomeración tan enorme como postergada. Esto se tradujo en bienvenidos y significativos incrementos, particularmente en la inversión en infraestructura de servicios y en subsidios al transporte público. Sin embargo, seguramente se podrá constatar, cuando finalmente se disponga de datos suficientes, que el reciente crecimiento de la inversión federal no ha logrado compensar significativamente las dispares capacidades de gasto público agregado en la Argentina. Más aún si se lo mide per cápita, lo cual permitiría constatar que determinadas inversiones aparentemente millonarias son irrisorias si se las compara con la capacidad de gasto de al menos la mitad de las provincias argentinas.

Las consecuencias de las diferencias de inversión pública se van reflejando, inevitablemente, en las estadísticas sociales disponibles. Los indicadores del GBA están ya firmemente ubicados a la par o por debajo de los de las zonas tradicionalmente más postergadas del país, a la vez que se distancian crecientemente de las regiones con mayor desarrollo humano. Pero no es necesario tampoco buscar el contraste con regiones relativamente lejanas. Basta, por supuesto, con cruzar el Riachuelo o la Avenida General Paz para encontrarse con una situación que, si bien de forma cada vez menos nítida, se contrapone brutalmente a la urbana. Hace ya tiempo que la metrópoli contiene en su interior las mismas contradicciones que la nación, y no es sólo la cercanía geográfica, o más bien la condición de ser parte de una misma unidad de población humana, que hace que la discordancia sea tan transparente.

El agujero negro de la política argentina

Si la discriminación en términos de representación política y de inversión estatal que sufre el conurbano de Buenos Aires es de por sí llamativa, más aún lo es intentar comprender por qué la cuestión tiene tan poca presencia en la agenda pública argentina. ¿Cómo es posible que no sea un tema realmente prioritario de discusión y análisis? Intentar encontrar respuestas adecuadas para este interrogante es un

desafío complejo que este escrito, desde ya, no pretende solucionar. Sí se plantearán, sin embargo, algunas hipótesis orientadas a intentar esclarecer la cuestión.

En primer lugar, es necesario ubicar las pretensiones explicativas en el marco de las características generales del debate público argentino. Al respecto, un dato que parece indudable es que el *ágora* –ese útil concepto que resume los multidimensionales espacios donde las sociedades modernas interactúan con el fin de afectar y moldear los intereses públicos– se encuentra todavía en etapas iniciales de democratización. Esto es, los sectores más postergados de la sociedad tienen una capacidad de hacer escuchar su voz muy inferior a su proporción demográfica.

Para constatar esto basta detenerse, entre tantos ejemplos posibles y al igual que lo han hecho muchos analistas de la comunicación en el último año, en el espacio central que a partir de marzo de 2008 obtuvo la protesta liderada por las principales patronales agropecuarias frente a la Resolución 125. De hecho, si se toma en cuenta la proporción poblacional de los afectados directa e indirectamente por el intento de aplicación de las retenciones móviles, cabe reflexionar sobre el contraste con el espacio logrado en la puja discursiva por sectores tanto o más numerosos, como ser el campesinado no terrateniente o los pueblos originarios. Siguiendo esta línea, puede entonces conjeturarse que, para el caso del conurbano metropolitano, la falta de una voz conforme a su dimensión demográfica es un caso más, si bien particularmente relevante, de un fenómeno de escala nacional.⁹

En una línea similar, es necesario tomar nota de que el diálogo público en la Argentina se ha caracterizado, en comparación con varias de las democracias más consolidadas, por un muy escaso uso de información presupuestaria. En efecto, y a pesar de ser los datos fiscales uno de los instrumentos más potentes para analizar la orientación y la calidad de las políticas públicas, sólo en los últimos años ha comenzado a ser algo más frecuente su uso. Esto está, lógicamente,

⁹ Es, de hecho, desde esta visión que se apoyaron durante más de dos décadas varios de los frustrados intentos de democratización del sistema argentino de medios, y que sólo a fines de 2009 parecen haber encontrado una ventana de oportunidad con la aprobación de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual.

relacionado con las largas décadas de autoritarismo y de alta inflación y con la consecuente virtual imposibilidad de elaborar presupuestos serios –de hecho, fue sólo en 1992 que el Estado federal volvió a cumplir con los procedimientos presupuestarios mínimos.

Este fenómeno se relaciona con una tradición política antigua y difícil de precisar, caracterizada, por un lado, por una tendencia a la apropiación de la información generada por el Estado por parte de quienes gobiernan y, por otro, por una débil demanda pública. De hecho, aún hoy y con más de un cuarto de siglo de democracia, es difícil establecer con exactitud los múltiples flujos de inversión estatal, lo cual desde ya es un evidente signo de democratización incompleta. Por otra parte, cuando la información presupuestaria está disponible, a menudo no es fiable o simplemente es demasiado exigua para ser relevante. Así, la falta de presencia en el debate público de la discriminación fiscal del conurbano metropolitano puede ser comprendida, otra vez, como un caso más, si bien particularmente relevante, de un fenómeno de escala nacional.

Más sutil, poderosa y difícil de modificar parece ser otra tendencia de la cultura política nacional. Es sabido que el clivaje interior-puerto marcó la historia argentina desde bastante antes de la independencia nacional. Esta puja ha condicionado buena parte de los principales eventos históricos del país, incluso después de la derrota definitiva, en 1880, de las fuerzas autonomistas porteñas y la consecuente federalización de la ciudad. Es así que han logrado arraigarse profundamente en el inconsciente colectivo nacional una serie de supuestos que condicionan las relaciones políticas intrarregionales. De hecho, cualquier persona que tenga la posibilidad de frecuentar debates políticos en el interior del país puede atestiguar cuán rápido se llega a argumentaciones cuyas principales premisas explicativas residen en el centralismo porteño. Podría incluso afirmarse que para los argentinos del Interior, Buenos Aires es tanto más un concepto que un lugar geográfico.

Son muchas las derivaciones prácticas de este componente estructural del ideario político argentino. Vale aquí mencionar algunas. En primer lugar, el hecho de que los efectos negativos de la predominancia de Buenos Aires sean a menudo tomados como una verdad evidente que no requiere de mayores revisiones. En segundo

lugar, que las argumentaciones hechas desde Buenos Aires tengan a menudo un tinte vergonzante o culposo. Esto a la vez se refleja en un tercer fenómeno: se ha convertido casi en un tabú –una suerte de incorrección política a la argentina– plantear razonamientos que intenten ubicar a Buenos Aires desde un lugar distinto al de victimario.

Es necesario, entonces, señalar la percepción errónea subyacente a estas visiones. Errónea porque se basa en una idea de Buenos Aires, o más bien en una realidad, que hace tiempo ha quedado obsoleta. Es a todas luces cierto que la metrópoli se distanció por largo tiempo del resto del país –desde la creación del Virreinato y, con mayor ímpetu, a partir de la federalización y el despegue del modelo agro-exportador. A la vez, la distancia en lo económico y cultural se retroalimentó con el vertiginoso incremento demográfico: Buenos Aires fue primero el principal centro aspirador de inmigrantes europeos, para luego convertirse en el más importante receptor de migrantes internos y de los países limítrofes. Se produjo así el crecimiento exponencial del Conurbano que, más tarde y con la larga decadencia económica de las últimas décadas del siglo XX, fue paulatinamente transformándose en hogar de múltiples injusticias sociales.

A pesar del cambio estructural, ni la propia Buenos Aires ni el resto del país parecen haber tomado nota de la magnitud real de la transformación. De hecho, son comunes las argumentaciones políticas que parecen basadas en una visión que podría definirse como *turística* –es decir, la del viajero que, en fugaz visita a los barrios centrales de la metrópoli, extrapola lo visto e imagina una vasta y considerablemente próspera extensión del Viejo Continente. Pero no es tampoco ilógico caer en esta confusión. Como toda megaciudad, Buenos Aires cobija varias urbes, algunas de las cuales, es sabido, tienen indicadores económicos, sociales y culturales comparables a los del mundo desarrollado. Esta realidad se ve reforzada por la infraestructura institucional –analizada en la próxima sección–, que promueve la tendencia generalizada a hablar del sector federalizado como si fuera la *verdadera* Buenos Aires. En resumen: a pesar de la estructural transformación de la ciudad a lo largo del siglo XX, la frontera política creada en 1880 sigue siendo tomada por real, como si un pequeño río o una gran autopista marcaran límites efectivos entre la ciudad originaria y su hace ya tiempo rebosante conurbano.

De ser correctas las apreciaciones aquí planteadas, se obtiene una aproximación de respuesta para la pregunta inicial del apartado. En efecto, si no es a partir de ellas cabría preocuparse con las explicaciones alternativas. De hecho, de no ser así, ¿cómo entender las continuas propuestas provenientes del interior para revertir la eliminación del Colegio Electoral?¹⁰ ¿Acaso la ciudadanía metropolitana debería tener aún menos poder político? Más aún, y profundizando en la discriminación ya expuesta referida a los recursos públicos de los gobiernos provinciales, ¿cómo explicar las decenas de planes compensatorios federales que ignoran o minimizan al GBA, a pesar de ser, por lejos, el principal foco de miseria y pobreza del país?¹¹

Tanto desde adentro como desde afuera de ella, se continúa hablando de Buenos Aires como si aún fuera la joven y promisoría capital cuyos 200 kilómetros cuadrados federalizados parecían, 130 años atrás, más que suficientes para contenerla. Así, el inesperado y turbulento Gran Buenos Aires sufre hoy de la forma más aguda de discriminación: la invisibilización. El conurbano bonaerense –temido y poco comprendido– es el gran agujero negro de la política argentina.

10 El Colegio Electoral, existente hasta la reforma constitucional de 1994, implicaba la elección directa del presidente y vicepresidente a través de congresales, cuyo número por provincia equivalía a la suma de sus diputados y senadores. Así, el notable *mallaportionment* del Congreso Nacional se replicaba en la elección presidencial. De reinstalarse el Colegio, el GBA pasaría del cuarto del electorado al que equivale bajo el principio ahora vigente de “una persona, un voto” a representar aproximadamente el 13% (cifra estimada de acuerdo a la representatividad promedio del GBA en las listas bonaerenses).

11 Un ejemplo reciente y realmente sorprendente fue la creación, en 2006, del Programa de Compensación Salarial, por el cual 11 provincias de bajo desarrollo lograron subsidios federales para solventar los sueldos docentes. Este fondo incluyó provincias como San Juan, que en ese entonces se ubicaba en octavo lugar en cuanto a sueldo docente promedio. En contraste, la provincia de Buenos Aires (PBA) –ubicada en el vigésimo lugar en el mismo ranking– no estaba incluida. El problema radica en que incluir a la PBA hubiera implicado duplicar el monto total de la partida presupuestaria nacional. Este es sólo un ejemplo de tantos que pueden encontrarse entre los programas federales. Nótese que el interior de la PBA, con un tercio de la población provincial, tiene indicadores de desarrollo muy superiores a los del GBA. Al tomarse la provincia como un todo, los indicadores del GBA quedan ocultos detrás de los de la provincia que lo contiene (ver “Lo bueno sale caro”, entre otros artículos referidos a las finanzas provinciales, en *Anuario 2006*, CIPPEC).

La metrópoli sin gobierno

Como si la minusvalía fiscal, simbólica y política del Conurbano no fuera suficiente, debe agregarse al análisis un elemento adicional, de consecuencias prácticas al menos tan importantes como las cuestiones mencionadas. Se trata de la infraestructura institucional de la metrópoli, es decir, las instituciones de gobierno establecidas para lograr cumplir con los fines públicos que requieren de la acción del Estado. La cuestión es compleja y, al igual que las otras dimensiones, sorprende por su ausencia en el debate público argentino.¹²

El repaso de la distribución de atribuciones en las principales áreas de gobierno da cuenta de este fenómeno e ilustra claramente la particularidad del sistema político de la RMBA, aun en el contexto argentino. Como en toda federación, algunas de las atribuciones de gobierno más importantes corresponden al Estado supraprovincial. Quedan, sin embargo, a las provincias, significativos espacios de acción en varias áreas de las políticas públicas. Cuando se analiza esta distribución de atribuciones para el caso específico de la metrópoli Buenos Aires, se constata no sólo una notable fragmentación institucional, sino también lo que ha sido denominado como el “problema metropolitano”¹³ —es decir, la separación entre el sistema de gobierno de la RMBA y el territorio.

El “problema metropolitano” resulta en una ciudad que no es ni una unidad de representación ni una unidad de acumulación política, aun cuando inevitablemente es un conglomerado político. Existe así una divergencia entre la mayoría de los problemas político-sociales de la región y la capacidad del Estado para darles solución. Este desajuste indica la existencia de un conjunto de cuestiones que deben ser resueltas, pero para las que no sólo no existe un ámbito institucional, sino tampoco un procedimiento de representación específicamente establecido.¹⁴ Los ejemplos que pueden ilustrar y sostener este argumen-

12 Los problemas derivados de la institucionalidad metropolitana fueron tratados con mayor detalle en Cicioni, Diéguez, Timerman (2007). Este apartado se basa en lo expuesto en ese trabajo.

13 “El problema metropolitano, entonces, se constituye cuando la ciudad funcional o real sale de los límites de las fronteras de la ciudad política o formal” (Escolar y Pérez, 2001:12).

14 Escolar y Pérez, op. cit, pp. 5-6.

to son numerosos. Es un hecho conocido que la demanda proveniente del Conurbano es crecientemente significativa para la oferta estatal de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA).¹⁵ Lo mismo se aplica a otras problemáticas, como la inseguridad, dado que es evidente que los límites distritales poco pueden hacer para separar el centro de la ciudad del caldo de cultivo permanente que significan la marginalidad y la alienación extrema, tan difundidas en el Conurbano.

Nótese que la fragmentación institucional no sólo se da en un plano horizontal, es decir, en la división de la urbe en dos distritos confederados. La matriz de gobernanza de la RMBA, de hecho, se caracteriza también por estar fragmentada en un plano vertical, es decir, por la capacidad del Estado federal de intervenir directamente en la gestión, administración, regulación y control de áreas de gobierno que en otras jurisdicciones están a cargo de los gobiernos provinciales o municipales. Así, el Estado federal es responsable principal de legislar y ejecutar las políticas en materia de transporte, aguas y saneamiento y distribución de energía eléctrica –áreas que, según la lógica de asignaciones de atribuciones utilizada en el resto de la federación, deberían ser o de jurisdicción bonaerense o del gobierno de la CABA. El problema reside en que mientras que en el resto del país se descentralizaron esos y otros servicios, en el caso de la RMBA no existió una instancia de gobierno donde hacerlo, dada la inexistencia de una jurisdicción que abarque toda la metrópoli. Este curioso hecho no parece haber sido fuente de particular atención, quizás porque lo *nacional* muchas veces es aceptado, de manera más bien inconsciente, como sinónimo de lo metropolitano.

La falta de descentralización de los servicios metropolitanos (además de la más evidente inexistencia de autonomía para aquellas áreas aún no transferidas a la jurisdicción de la CABA) resulta en la singularidad de que el Congreso de la Nación y el Poder Ejecutivo Nacional deben dedicar parte de sus recursos a regular y/o administrar estas funciones. Vale insistir en que esta situación no sólo se refiere a la CABA, sino también al GBA. Es decir que cuando se habla de la falta de autonomía de la CABA, sería más preciso hablar de la falta de autonomía de la RMBA.

15 Por ejemplo, el 35,8% de los egresos en los hospitales de la CABA son residentes del Conurbano (Ministerio de Salud, Dirección de Estadísticas para la Salud, GCBA, 2005).

¿Qué consecuencias prácticas trae este armado institucional? En primer lugar, debilita la capacidad de acción del gobierno de la CABA y del gobierno bonaerense para dar lugar a las demandas y necesidades de la ciudadanía metropolitana. En segundo lugar, ubica al Estado nacional como principal nivel de gobierno responsable en áreas fundamentales de gobierno, algo que no sucede en el resto del territorio nacional.¹⁶ En tercer lugar, fracciona la búsqueda de soluciones a problemáticas que, en su misma lógica causal, corresponden a un territorio integrado. Esta tríada de debilidades del sistema político metropolitano lleva, a su vez, a comportamientos subóptimos de los actores políticos y, por lo tanto, implica también un equilibrio subóptimo para la calidad de vida de la ciudadanía metropolitana.

De hecho, una consecuencia esencial del doble fraccionamiento es que lleva a lo que podría denominarse un *mandato de cooperación*, algo que se tiende a tomar como una obviedad, pero que no dejaría de resultar curioso a un observador ajeno a nuestra realidad. De hecho, frente a problemáticas tan esenciales para la calidad de vida de los habitantes de la metrópoli Buenos Aires como son el transporte, el medioambiente o la seguridad, se han creado –o se ha intentado sin éxito crear– ambiciosas estructuras de gobierno cooperativo, que basan su lógica de funcionamiento en la acción conjunta por parte de la CABA, la provincia de Buenos Aires y el Estado federal.¹⁷ El resultado de estas experiencias parecería ser muy distante de lo esperado en las planificaciones previas, más allá de los matices que presenta cada uno de los casos. En todo caso, cabe preguntarse si debería esperarse otro resultado de ingenierías institucionales que imponen la acción coordinada en materias tan complejas por parte de instancias gubernamentales que responden a distintas matrices de incentivos.

16 Con lo cual, por otra parte, se impide que en estas áreas de las políticas públicas el Estado federal tome para la RMBA el rol planificador, orientador y supervisor de la gestión que sí ha tomado en estas áreas para el resto del país.

17 Se hace referencia, por ejemplo, a la CEAMSE (Coordinación Ecológica del Área Metropolitana), a la Corporación del Mercado Central de Buenos Aires y a la Autoridad de Transporte Metropolitano (ATAM) y al Ente de Coordinación del Transporte Metropolitano (ECOTAM) –estos dos últimos son intentos fallidos de los años noventa (Kralich, 2005:25-28; Gutiérrez, 1998).

En cuanto a la responsabilidad de la jurisdicción nacional en áreas esenciales del funcionamiento del Estado, es necesario reparar en algunas de sus consecuencias. En un contexto de régimen democrático, pocas cosas hacen más débil la “*accountability*”¹⁸ que la falta de conocimiento por parte de la ciudadanía con respecto a qué instancia de gobierno debe resultar “*accountable*” frente a cada área de las políticas públicas. Lo mismo ocurre cuando la ciudadanía no puede priorizar la rendición de cuentas, dado el costo de oportunidad de dejar de atender otro aspecto de sus necesidades o intereses.

De hecho, la falta de descentralización y la fragmentación hacen más difícil para los ciudadanos metropolitanos identificar con claridad al responsable de la calidad de las políticas públicas en las áreas donde la situación descrita se produce. Pero, más aún, incluso en aquellos casos donde el beneficiario es consciente sobre cuál instancia estatal posee capacidad decisoria, el poder de su principal instrumento de control democrático —el voto— se ve disminuido. Esto porque si un ciudadano debe exigir simultáneamente a una misma autoridad política responsabilidad por el desempeño de la economía y, por ejemplo, por la calidad del servicio de transporte público, no habrá mucho lugar a duda sobre qué aspecto priorizar. Así, al desatenderse el principio nuclear de la descentralización —reforzar la capacidad de control a la sociedad civil— la ciudadanía de la RMBA pierde un instrumento esencial de la interacción democrática.

Puede argumentarse entonces que también aquí, y no ya en un plano simbólico, se produce una cierta simbiosis entre lo metropolitano y lo nacional. Esto suele ser causa de reclamos en el Interior. La ironía del caso es que, en realidad, se trata de una situación opuesta a la ideal para la ciudadanía metropolitana. La atención del Estado nacional en estas materias suele ser fugaz y poco consistente, lo cual no deja de ser esperable si se tiene en cuenta la cantidad de demandas y necesidades a las cuales debe dar cuenta ese estamento de

18 El concepto de *accountability* es un elemento de fundamental relevancia en la teoría política moderna y puede ser definido como: “A es ‘*accountable*’ a B cuando A está obligado a informar a B sobre las acciones y decisiones (pasadas o futuras), para justificarlas, y para recibir una penalidad en caso de una eventual conducta inefectiva” (Schedler, 1999).

gobierno.¹⁹ ¿O acaso sería razonable pretender que el Estado federal argentino tenga entre sus máximas prioridades reales, por ejemplo, el sistema de transporte metropolitano?

Esta situación lleva a concluir que el diseño institucional vigente implica la existencia de un déficit democrático relevante en la RMBA, dado que la ciudadanía no puede hacer políticamente responsable a estamentos de gobierno locales, como sí sucede en el resto del país. Lo singular de esta situación, vale resaltar, es que el presente arreglo institucional es perjudicial tanto para la metrópoli como para el resto del país. Este último, de hecho, se ve damnificado porque el Estado federal debe responder como autoridad local ante nada menos que un tercio de la población del país, lo cual evidentemente disminuye su capacidad de acción. El descentramiento de la atención del Estado federal repercute en todo el territorio nacional.

En resumen: del análisis de las capacidades de acción de quienes deben ser responsables políticamente en las diferentes áreas de acción del Estado frente a la ciudadanía metropolitana, así como de las capacidades de ésta para hacer políticamente responsables a quienes gobiernan, surge la hipótesis de que la RMBA cuenta con un diseño institucional que, por un lado, frena o desalienta la canalización del control ciudadano y, por otro, debilita la capacidad de acción efectiva de quienes la gobiernan. En consecuencia, se empobrece la calidad de políticas públicas efectivamente implementadas y, con ellas, la calidad de vida de la ciudadanía. Sin embargo, estos son típicos desafíos ante los cuales la ingeniería institucional puede ensayar respuestas.

Evolución o revolución

Los grandes cambios sociales son a menudo demasiado lentos, en términos de la duración de una vida humana, como para ser fácilmente perceptibles. La gradual acumulación de pequeñas transformaciones va

19 Esta situación plantea un dilema adicional: ¿cómo puede justificarse que centenares de legisladores nacionales del interior del país puedan y deban decidir sobre los destinos del transporte o de las redes de servicios públicos metropolitanos? Podría argumentarse que la CABA tiene aún un estatus semi-federal, que legitima la falta de autonomía; pero entonces, ¿cómo justificar la intervención nacional en el GBA?

dejando sus rastros, pero el acostumbramiento debilita la percepción de los fenómenos de largo alcance. Es al extender la unidad de medida de tiempo –por ejemplo, observando los procesos en tramos de décadas más que en años– que se presentan nuevas realidades. Para el caso de Buenos Aires, surgen de hecho hipótesis inquietantes. Por ejemplo: ¿fueron las revueltas de 1989 y 2001 hechos aislados resultantes de las crisis económicas de la época, o acaso fueron síntomas de un proceso al que aún le queda un largo camino? En otras palabras, ¿podrá la Buenos Aires de las próximas décadas evitar descalabros sociales de gran magnitud sin modificar su matriz institucional?

Intentar responder a estos interrogantes aislando a la metrópoli del contexto nacional, regional e incluso global sería, desde ya, una ingenuidad. Sin embargo, no se pretende aquí alertar sobre los fenómenos y las políticas que suceden en tales niveles, entre otras razones porque no es en ellos donde se produce la grave carencia de debate. Sí sorprende, en cambio, cómo el diálogo público argentino le niega a su principal metrópoli un carácter unificado. Conscientemente o no, se pretende –tanto en la planificación como en el discurso o en la acción– una Buenos Aires limitada a las viejas fronteras, todavía vigentes en lo formal pero cada vez más irrisorias en su impacto real. Será difícil encontrar soluciones de gobernabilidad si el sujeto mismo del problema es negado o desvirtuado.

Crear una nueva infraestructura institucional para la metrópoli implicará, por supuesto, un cambio sustantivo en la tradición política argentina. Son grandes las resistencias a los cambios institucionales profundos –más aún aquellos que son percibidos como potencialmente ventajosos para el viejo puerto.²⁰ Sin embargo, y como intentó argumentarse en este escrito, no parece haber cabida para mucho más tiempo de inacción. Aun frente a un escenario optimista de crecimiento económico sostenido, Buenos Aires enfrenta serios problemas, que requieren de gobiernos más eficientes para solucionarlos. Pero no

20 Este punto es tratado en detalle por Badía y Pereira (2003), quienes señalan: “(...) el factor más importante para explicar la no consolidación de una instancia de gobierno metropolitano es político: supone abrir la posibilidad de un nuevo espacio de acumulación política en la región más importante del país en términos económicos y políticos y, por lo tanto, aparece el riesgo de cambiar las pautas que rigen la carrera política en los espacios jurisdiccionales involucrados”.

habrá gobiernos efectivos mientras no haya un Estado con capacidad real de acción y una ciudadanía con capacidad real de control.

Puede suponerse que un eventual gobierno metropolitano profundizará la propensión centrípeta y macrocefálica de la Argentina. Sin embargo, tal argumento se muestra falible al considerarse que la metrópoli fragmentada no evitó esas tendencias. En todo caso, la búsqueda de soluciones a tales fenómenos debería más bien priorizar, entre otros aspectos, la diferenciación entre nación y metrópoli. Para esto, parece claro que retomar la idea del traslado de la sede del Gobierno federal es una alternativa adecuada, que a la vez tendría un directo impacto en la desconcentración poblacional.²¹

Buenos Aires necesita dejar atrás su fragmentación y la larga etapa de intervención federal permanente, propias de una época ya tan lejana en el tiempo como en las condiciones que fueron utilizadas para justificarla. A la vez, la federación requiere de un gobierno que deje de verse entorpecido por la obligación de atender los problemas locales de Buenos Aires. Podrá tardar más o menos tiempo, pero el rediseño institucional profundo parece inevitable. En todo caso, el interrogante es si los cambios serán resultantes de una reflexiva planificación o de la –lamentablemente tan habitual en nuestra historia– urgencia que sigue a las crisis traumáticas.

Bibliografía

- BADÍA, G. y PEREYRA, E., *Aportes a la cuestión del gobierno en la Región Metropolitana del Gran Buenos Aires*, UNGS, Ediciones Al Margen, 2003.
- CHIARA, M., DANANI, C. y FILC, J., *El Fondo de Reparación Histórica del Conurbano Bonaerense: una aproximación macroinstitucional*, Instituto del Conurbano de la Universidad Nacional de General Sarmiento, Colección Investigación – Serie Informes de Investigación N° 2, 1997.

21 Paralelamente, deberá contemplarse la –a esta altura evidente– necesidad de subdividir la provincia de Buenos Aires. Una vez separado el GBA del actual territorio bonaerense podrá darse lugar a dos o tres jurisdicciones adicionales que, entre otras ventajas, tendrán dimensiones acordes con los requerimientos de los procesos modernos de gestión estatal. A la vez, las nuevas provincias podrán surgir en torno a ciudades como Bahía Blanca o Mar del Plata, cuyas poblaciones nítidamente superan la dimensión promedio de las capitales de provincias de baja densidad.

- CIONI, A.; DIÉGUEZ, G. y TIMERMAN, J. "Superposición de jurisdicción y débil accountability. Consecuencias para la calidad de las políticas públicas en la Región Metropolitana de Buenos Aires", *Documento de Trabajo N° 15*, CIPPEC, Buenos Aires, 2008.
- ESCOLAR, M. y PÍREZ, P., "¿La cabeza de Goliat? Región Metropolitana y organización federal en Argentina", XXIII Congreso de la Asociación de Estudios Latinoamericanos, 2001.
- CIPPEC, *Anuario de Políticas Públicas 2006*.
- MINISTERIO DE SALUD, *Informe Anual*, Dirección de Estadísticas para la Salud, GCBA, 2005.
- SAMUELS, D. y SNYDER, R., "The Value of a Vote: Mallapportionment in a Comparative Perspective", en *British Journal of Political Science* 31, 2001:651-671.
- SCHEDLER, A., "Conceptualizing Accountability", en Schedler, Diamond, Plattner: *The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies*, Lynne Rienner Publishers, 1999.
- SILVESTRI, G. y GORELIK, A., "Ciudad y cultura urbana, 1976-1999: el fin de la expansión", en Romero, José Luis y Romero, Luis Alberto (eds.), *Buenos Aires: Historia de cuatro siglos*, Altamira, Buenos Aires, segunda edición, tomo II, 2000.
- TORRE, J.C., "La ciudad y los obreros", en Romero, José Luis y Romero, Luis Alberto (eds.), *Buenos Aires: Historia de cuatro siglos*, Altamira, Buenos Aires, segunda edición, tomo II, 2000.

Construyendo gobernabilidad para la metrópoli Buenos Aires desde la institucionalidad y la gestión

Pedro Del Piero

A lo largo del siglo XX, y como corolario de la sociedad industrial, las ciudades se convirtieron en espacios centrales para el desarrollo de ciudadanía, legitimidad política y competitividad sistémica territorial. Más de la mitad de la población mundial vive hoy en ciudades que crecen exponencialmente, fruto de fuertes y pronunciadas migraciones que buscan oportunidades para vivir mejor, o vivir menos mal.

Hemos observado que el progreso en la calidad de vida de quienes habitan las ciudades tiene una relación directa con una construcción colectiva que suele tener como centro la afirmación de identidad ciudadana, trabajada desde acuerdos y consensos facilitados por la existencia de rasgos comunes y de diversidades aceptadas. Es todo un tema, donde los componentes culturales y los modos utilizados para enfrentar colectivamente las adversidades son tan determinantes como los proyectos de futuro.

En todos los casos está presente la gobernabilidad, descrita como la actuación eficaz y legítima de las instituciones y sus responsables conforme a los objetivos de constitución comunitaria y a la conformidad de la base social.

Instituciones, capacidad regulatoria, gestión de recursos públicos, resolución de conflictos, poder de policía, políticas públicas, entre otros, conforman núcleos duros del gobierno que, al ejecutar políticas públicas, pone a prueba permanentemente su idoneidad para decidir, con aciertos y desaciertos, frente a la demanda social y ciudadana.

Por eso, solemos afirmar que el ejercicio de poder político legitimado por gestiones satisfactorias de demandas populares es compo-

nente central de la gobernabilidad. Vemos a diario cómo la legitimidad de ejercicio se presenta cada vez más como el sistema nervioso de la democracia y permite un andar virtuoso de la comunidad si acierta que cada uno de los miembros del sujeto social logre armonía y buen rumbo o, por el contrario, postran a ese mismo sujeto cuando lo que se consigue es desestructuración.

Los sistemas de planeamiento son soporte indispensable para la toma de decisiones y resultan ser funcionales a una legitimación exitosa cuando logran, además de acierto en diagnósticos y pronósticos, la participación eficaz de actores sociales comprometidos con las demandas.

La metrópoli Buenos Aires, principal aglomerado urbano del país y uno de los más grandes del mundo, presenta un extraordinario desafío de gobernabilidad.

En casi 14 mil km² viven alrededor de 13 millones de habitantes –36% del país– gobernados localmente por cuarenta municipios y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, con competencias jurisdiccionales de la provincia de Buenos Aires y del Gobierno federal. La mancha urbana tiene una superficie de casi 2.500 km², con una densidad promedio de 54 habitantes por hectárea. El área aporta al producto bruto nacional 46% del total y su población equivale a 95% de la población total de la provincia de Buenos Aires (Subsecretaría de Urbanismo y Vivienda de la Provincia de Buenos Aires, 2007).

Esta conurbación, que como muchas metrópolis de países emergentes creció explosivamente a lo largo del siglo XX, tuvo su origen en el puerto de Santa María de los Buenos Ayres, devenido cabecera del Virreinato del Río de la Plata y luego ciudad capital de la República, donde se asentó el Gobierno federal. Enclave de los grandes negocios y actividades del país, su preponderancia queda lapidada en el dicho popular del interior profundo de la Argentina, que reza “Dios está en todas partes pero atiende en Buenos Aires”.

A fines del siglo XIX y primera parte del XX, la generación del ochenta dotó a la ciudad de modernidad a raudales y se produjo la primera expansión demográfica hacia la periferia con la inmigración y, a partir de flamantes estaciones ferroviarias, nodos de una red radial de capilaridad pampeana con punta de rieles en el puerto.

Fue la Buenos Aires incipientemente cosmopolita, que comerciaba en inglés y alternaba en francés –europea al fin–, la cabecera de playa de una Argentina incorporada a la división internacional del trabajo como proveedora de granos y carnes. Durante largas cinco décadas se generó plusvalía suficiente para una expansión urbana vigorosa y la implantación de servicios públicos, así como una significativa concentración de riqueza en manos de nuestra oligarquía, que privilegió consumir en las principales capitales europeas antes que reinvertir para impulsar el desarrollo. En esta etapa se produjo el crecimiento de actividades terciarias y del empleo público, la formación de capas medias, pero con poca vocación por la industria y la inversión reproductiva.

Es importante advertir que la identidad de la gran ciudad se fue moldeando en consecuencia.

La crisis mundial del 30 y el mundo en guerra dieron paso a un obligado ciclo de sustitución de importaciones durante el cual la industria liviana se radicó en los grandes centros urbanos y, muy especialmente, en el Gran Buenos Aires. Con una razonable distribución del ingreso y con ascenso de sectores sociales postergados se construyó la ciudad, esta vez densificando la trama urbana con nuevas fábricas y establecimientos prestadores de servicios. “La” Gran Buenos Aires creció entonces fundamentalmente por migración interna y todavía algo por inmigración. La expansión del mercado interno provocó, a su vez, expansión de servicios y ocupación del suelo, muchas veces sin el debido planeamiento que asegurara sostenibilidad. Se constituyó la clase trabajadora y la mujer obtuvo los derechos cívicos.

Al arrancar la segunda mitad del siglo XX, la Argentina quiso ser. Y quiso ser a partir de proyectos populares y desarrollistas que pretendieron defender la identidad y el trabajo argentino, con fuerte desarrollo del mercado interno y buscando una inserción en el mundo que fuera algo más que la provisión de productos primarios. La metrópoli Buenos Aires ya era referencia cultural latinoamericana, mientras al calor del mercado local crecía su perfil industrial al igual que otros centros urbanos del interior, como Córdoba o Rosario. De haberse logrado una gradual y planificada apertura de la economía, la Argentina hubiera logrado un lugar entre los proveedores de alimentos con valor agregado del mundo.

Pero por los años sesenta y setenta imperaban en el mundo otros planes para América Latina, a la que se pretendió proteger de la Guerra Fría con la Doctrina de la Seguridad Nacional. A su amparo, los disconformes de adentro embistieron con intolerancia contra aquellos proyectos populares y desarrollistas y apadrinaron sistemáticamente las interrupciones constitucionales, que agudizaron la espiral de violencia y facilitaron la llegada del neoliberalismo económico. Mencionamos especialmente el tremendo impacto que significó el genocidio llamado Proceso de Reorganización Nacional que, al abortar posibilidades de desarrollo y crecimiento autónomo de la Nación, golpeó salvajemente nuestras identidades locales, ciudadanas y barriales. Su emblemático ministro José Alfredo Martínez de Hoz propuso una Argentina para pocos, sin piedad por aquellos que quedarían afuera: los excluidos.

Sin que la democracia lograra revertirlo, al imperio del mercado y al ritmo de las finanzas se produjo, durante el último cuarto del siglo, el más brutal proceso de exclusión social en la metrópoli Buenos Aires, que acentuó la brecha de desigualdad entre quienes concentran la riqueza y quienes sobreviven en niveles de pobreza inexplicables a la luz de la calidad y cantidad de recursos disponibles.

En un clima de serias dificultades para construir calidad institucional, ciudadanía plena y cooperación comunitaria, la joven democracia exhibió en sus primeras décadas graves dificultades para corregir ese rumbo. Siguió expandiéndose en las capas medias la voracidad rentista y la vocación especulativa; se mantuvo la vigencia de un sistema de premios y castigos desalentador de la solidaridad, la cooperación y el asociacionismo, y las calles de la ciudad fueron terreno apto para el sálvese quien pueda, en todo sentido.

Corresponde señalar el retroceso del Estado en su función ordenadora y el vaciamiento de sus funciones por corrupción e ineptitud. Este proceso fue claramente provocado e inducido por los actores económicos concentrados de turno, ahora sin necesidad de golpear la puerta de los cuarteles por contar con la nueva metodología de los golpes de mercado, el *lobby* y la cooptación de gobiernos elegidos democráticamente y dispuestos a travestirse con tal de permanecer usufructuando de los atributos del poder.

La década del noventa, pináculo de estas prácticas, instaló en el Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA) un nuevo y sensible punto de agenda: la guerra por el suelo. Facilitada por la red de autopistas, ricos y pobres disputaron tierras palmo a palmo con asentamientos y barrios cerrados sin reparar en cotas hídricas ni humedales, entre otras irregularidades. La superficie ocupada por emprendimientos exclusivos es hoy dos veces la superficie de la ciudad de Buenos Aires, en la que se registran 580 urbanizaciones con un total de 100 mil partidas inmobiliarias. Las villas y asentamientos ocupan una superficie equivalente a tres veces la de la ciudad y albergan a más de un millón de personas (VI Foro Metropolitano, 2009).

Con la llegada del nuevo siglo sobrevino la peor crisis de nuestra joven democracia. Su epicentro estuvo, y no por casualidad, en “la” Gran Buenos Aires. Agotadas las políticas neoliberales con récords de desocupación, pobreza, indigencia, endeudamiento externo, quiebra del sistema productivo y desorden financiero, la violencia volvió a ganar las calles y tembló la institucionalidad. Y la metrópoli Buenos Aires quedó duramente golpeada en el orden socioeconómico, político-institucional y estructural.

Sosteniendo memoria, es bueno recordar que en octubre de 2002, 61% de la población del Conurbano estaba bajo la línea de pobreza y 30%, por debajo de la línea de indigencia (Fundación Metropolitana, 2003).

En esta línea de tiempo es bueno hacer presente la importancia del componente político en el territorio, en particular la construcción y el ejercicio del poder político.

En este mismo libro, Pedro Pírez desarrolla un concepto que comparto acerca de lo metropolitano como sociedad política, la cual define como ámbito de relaciones entre gobierno y sociedad civil tanto en el territorio como en las cuestiones metropolitanas, para señalar de inmediato que sus resultados dependen de los actores, sus estrategias y recursos.

Señala luego que uno de los procesos conformadores de la sociedad política metropolitana es el electoral, para afirmar con contundencia que “el ejercicio del poder depende de la acumulación de apoyos electorales”. Finalmente, desgana las conductas y relaciones de quienes

ocupan los diversos estamentos gubernamentales superpuestos en la metrópoli Buenos Aires y con precisión cierra un cuadro de condiciones que indican incertidumbre para cooperar (ver Capítulo X).

Como externalidad de fuerte impacto, téngase en cuenta la importancia cuantitativa del voto del Gran Buenos Aires en la elección presidencial a partir de la elección directa establecida por la Constitución Nacional de 1994. Valga como conclusión la enorme dificultad que la política le plantea a la gestión de lo metropolitano.

Este breve repaso de la conformación de nuestra metrópoli Buenos Aires, en el que se identifican algunos de sus componentes estructurales, es antecedente necesario para analizar la sustancia de su gobernabilidad en orden a dos cuestiones: a) la institucionalidad vigente, es decir, nuestro sistema federal de gobierno; y b) la gestión de las políticas públicas, es decir, la administración de la cosa pública.

Al abordar el federalismo como componente de la gobernabilidad, observamos que para *La Gran Buenos Aires*, él es el principal responsable de la fragmentación gubernamental ya mencionada, probablemente como consecuencia natural de la expansión del aglomerado urbano. El que en origen fue un sistema destinado a preservar autonomías y jerarquizar los niveles de competencias y jurisdicciones –lo municipal, lo provincial y lo nacional– terminó siendo un rompecabezas de difícil armado.

En un complejo entramado jurisdiccional y de competencias conviven los componentes centrales del gobierno –la gestión de recursos públicos, la capacidad regulatoria y la resolución de conflictos y ejercicio de poder de policía– en cabeza de múltiples sujetos: el Gobierno federal, la provincia de Buenos Aires, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y los cuarenta municipios colindantes.

La Argentina es un país republicano, representativo y federal. Es a través de la elección periódica de autoridades como se ejerce la democracia, mediante la designación de gobernantes para cada uno de los distritos, donde las provincias son origen y fundamento del régimen federal con autonomía originaria y previa a la Nación. Desde 1994 se agrega la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA). Los municipios, expresión profunda de lo local, cargan hoy con la primera línea de fuego de las demandas ciudadanas, volviendo así,

en la realidad de todos los días, al núcleo duro de responsabilidades que supieron tener en el origen hispano.

En el área, son todos estos gobernantes los que claramente carecen de herramientas para gestionar la agenda metropolitana, ya que nuestra institucionalidad, nuestro orden jurídico, no prevé instrumentos de gobierno –en sentido material– para ocuparse de los fenómenos metropolitanos.

Lamentablemente, esta realidad descarta la posibilidad de contar con un gobierno metropolitano con competencias de gestión, recursos propios y capacidad regulatoria, así como para el ejercicio de poder de policía y resolución de conflictos.

Decimos lamentablemente porque sabemos perfectamente que el mejor instrumento para obtener gobernabilidad es tener gobierno. Sin lugar a dudas, éste es el desiderátum que, de ocurrir, debería armonizar gobierno metropolitano con los preexistentes niveles gubernamentales municipales, estadales (Provincia y Ciudad Autónoma) y federal, en una redefinición orgánico institucional que, inevitablemente, debe ser materia de reforma constitucional.

En este punto cae de maduro la necesidad de cooperar. Si por complejidad y escala el abordaje de la problemática metropolitana está por encima de los distritos, es razonable imaginar que los involucrados deberán sentarse a coordinar esfuerzos y acciones. No siempre ocurre porque se trata de una construcción condicionada por múltiples factores, que van desde las especulaciones políticas hasta enormes conveniencias sectoriales beneficiadas por la fragmentación.

Señalemos, también, la existencia de profundas razones socio-culturales con raíces en la federalización de Buenos Aires, en la expansión inmigratoria (exterior e interior) y en la brutal dualización social de las últimas décadas.

O sea que hemos transitado y transitamos cíclicamente confrontación y cooperación con suerte dispar.

Existieron repetidos intentos de desarrollar instancias de gestión metropolitana coordinada que se reseñan en otros capítulos de este

libro. Existen dispositivos que, con diferentes resultados, se abocaron a los residuos, al transporte y al abastecimiento fruti-hortícola.

Pero el punto bajo análisis es explorar caminos de gobierno o de gobernabilidad de las problemáticas metropolitanas con racionalidad y coherencia, planificando para el mediano y largo plazo en temáticas complejas, de gran escala y que inevitablemente requieren el concurso de múltiples actores públicos y privados para lograr resultados positivos en beneficio del conjunto.

En el capítulo VII de este mismo libro, Alfredo M. Garay y Federico Bervejillo realizan un análisis muy interesante que, en el marco del concepto de gobernanza como ampliación de la idea de gobierno, nos ayuda a contextualizar el abordaje institucional que sostenemos posible de implementar recurriendo a la Constitución Nacional.

Dicen los autores que debemos entender gobernanza territorial como “el modo en que los actores públicos y privados ejercen poder y establecen un patrón de interacciones formales e informales del cual emergen decisiones y acciones claves para el ordenamiento y desarrollo regional”. Luego afirman que “el modo de gobierno de la metrópoli no depende solamente de la institucionalidad formal ni sólo de los actores públicos, sino que resulta de interacciones formales e informales entre actores públicos, económicos y sociales” (ver Capítulo VII).

Parece que la ausencia e imposibilidad de gobierno formal se convierte en una oportunidad para que –vía cooperación– se persiga gobernabilidad desde más y mejor participación social, incluso como una demanda especial de mayor compromiso a la sociedad metropolitana (incluyendo sus gobiernos, sin dudas). Es muy ilustrativo el Cuadro 2 del citado capítulo, del cual se desprende que la amalgama de sociedad y gobiernos radica en la planificación para la toma de decisiones.

Por eso, previo al análisis de las posibilidades constitucionales de organizar la región, y con la idea de una gobernabilidad más participativa y democrática, quiero detenerme en dos conceptos: a) la virtuosa combinación de democracia representativa y democracia participativa; y b) la idea de que una ciudad es un sujeto con capacidad de planificar su propio destino.

Como matriz de democracia representativa, nuestro viejo artículo 22 de la Constitución Nacional dice: “El pueblo no delibera ni gobierna, sino por medio de sus representantes y autoridades creadas por esta Constitución” (Constitución Nacional, Título I, Declaraciones, derechos y garantías, artículo 22). Muy viejo, o al menos muy incompleto. Hoy los pueblos deliberan, y deliberan mucho, facilitados por las posibilidades de comunicación, el acceso a importantes volúmenes de información y la democratización del conocimiento. Las posibilidades de ampliar la deliberación son las que, además de permitir construir gobernanza, le dan cuerpo a la moderna democracia participativa.

Un efecto inmediato y directo es que la delegación electoral ha ido cediendo su casi exclusiva capacidad de legitimación de la autoridad (en origen) a la llamada legitimidad de ejercicio (desempeño), y vimos cómo pueblos que se “manifestaban deliberativamente” llegaron a revocar en los hechos mandatos electorales.

Es la fuerza de la protesta que debería combinarse con la fuerza de la propuesta y en un sinfín recurrente realimentarse virtuosa y eficazmente. En el siglo XXI, la deliberación es insumo imprescindible para planificar políticas públicas, así como la participación en su formulación, ejecución y control es garantía de legitimación en el ejercicio de la autoridad.

Sin embargo, corresponde recordar que la participación desde la sociedad civil siempre es sectorial, responde a intereses concretos o difusos, pero intereses sectoriales al fin. En este sentido, siempre se es una parte que nos reconocemos integrando un todo: nuestra comunidad.

La institucionalidad democrática es el mejor sistema que Occidente logró implementar para procesar, en la gestión de lo público, el viejo dilema de la parte y el todo. Surgido de pactos sociales, el Estado de derecho establece procedimientos y reglas de juego para que las partes (partidos) integren órganos (gobierno) con la finalidad de tomar decisiones válidas para el conjunto. Los órganos de gobierno son gestionados por autoridades. Ellas deciden y, a través de ellas, deciden los ciudadanos.

Sin embargo, el cambio de paradigma de civilización en marcha puso en crisis este modelo de representación, porque la sociedad del

conocimiento ha logrado información masiva en tiempo real y disponibilidad también masiva de enormes volúmenes de información. ¿Democracia directa? Es probable que hacia allá vayamos, pero tiempo al tiempo.

Hay un estadio intermedio, la democracia participativa, donde seguirán decidiendo los representantes, pero deberán establecer otro tipo de relación con la ciudadanía y sus demandas. Cuando las decisiones se están proyectando, es el lugar y el momento para establecer la mayor capilaridad de los espacios de decisión con los beneficiarios o perjudicados por la decisión en marcha. Y se puede hacer porque las comunicaciones y la tecnología lo permiten. Simultáneamente, es posible también que los diagnósticos y la elaboración de soluciones técnicas gocen de amplitud de opinión y debate. A todo efecto, será muy útil contar con un eficaz planeamiento participativo integrador y articulador de actores.

Afirmando estos conceptos, citamos a Pedro Tarak y Daniel Sabsay: “La participación se concibe como un elemento transformador del sistema democrático, le otorga otro dinamismo, requiere de canales de comunicación permanente entre gobernantes y gobernados. En general, se afirma que la actuación conjunta permite que las decisiones públicas sean más razonadas, que sean producto de un mayor consenso, que se conozcan mejor los problemas que aquejan a una sociedad y que se busquen de manera mancomunada las posibles soluciones. En otras palabras, la gobernabilidad de un orden político democrático, en cuanto condición necesaria para que las decisiones sean acatadas y se logre una administración eficaz de los intereses generales, requiere de la participación pública” (1995).

Finalmente, en cuanto a la participación, no tenemos dudas de que debe ser formalmente incorporada al sistema político. La Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN) señala que uno de los ejes centrales para la construcción de un modelo de gobierno participativo efectivo es la existencia de mecanismos institucionalizados de participación pública, porque institucionalizar la participación importa la presencia de los distintos sectores sociales en las decisiones públicas. Hay que evitar que dependa de la voluntad del funcionario de turno, porque la participación se institucionaliza sobre la base de un criterio de legalidad y no de discrecionalidad estatal (FARN, 2002).

El segundo concepto en que quise detenerme es aquel que enuncia a la ciudad como sujeto y objeto de planeamiento o, según Mario Rovere (2002), como sujeto que construye su predicado. En la breve descripción de las etapas de evolución de la metrópoli Buenos Aires realizada al principio de este capítulo tuvimos presente este concepto y, consecuentemente, acentuamos los rasgos determinantes de identidad y destino ciudadano.

Se trata de un destino y una identidad colectiva emergentes del proyecto colectivo, que es mucho más que aciertos o desaciertos gubernamentales aunque éstos resulten centrales a la hora de facilitar o complicar el rumbo de la comunidad. Decimos que es mucho más, porque allí pesan múltiples factores como la cultura popular, los perfiles sociales, la capacidad instalada de recursos humanos y de emprender, la madurez ciudadana, las responsabilidades fiscales, etcétera. En el fondo, se trata de pueblos sujetos de su propia historia que simultáneamente saben lo que no quieren, y protestan, pero además conocen sus deseos, por lo cual abonan el camino para lograrlos.

En el interior de este sujeto, la metrópoli en nuestro caso, existe una enorme complejidad de sectores y de actores que conviven en un clima dinámico y fluido donde el poder, las competencias, los recursos materiales y humanos y el conocimiento se encuentran repartidos y en tensión. El conflicto es parte de la convivencia. Los intereses son la adrenalina del cuerpo social, y la utopía permanente del hombre ha sido intentar convivir con el menor grado de conflicto posible. Para ello, existen el diálogo y los acuerdos, sostenidos por la institucionalidad como plataforma de procesos, intentando metabolizar permanentemente el conflicto con conciencia de todo (el bien común) y pretensión de parte (el provecho propio).

En este escenario y con estas características, construir gobernanza significa operar desde el desafío de lograr que un conjunto disperso y conflictivo de actores se convierta en un sujeto colectivo dotado de reflexividad y capacidad de acción estratégica. En este sujeto identificamos diferentes componentes de orden social, cultural, político y económico, en los cuales a su vez constatamos características específicas que no revisten univocidad de interpretación. Por el contrario, generalmente la propia interpretación de cómo es la realidad se presenta como inicial campo de batalla de tensiones.

Por este motivo hacemos tanto hincapié en el concepto de institucionalidad, en tanto y en cuanto ésta sea la herramienta para operativizar acuerdos y, a la vez, procesar tensiones y conflictos en un grado aceptable de eficacia. Al menos por ahora, no se dispone de herramientas más eficaces. La institucionalidad establece órganos de gobierno y dispositivos de gestión mediante los cuales en la sociedad se ejercen tres monopolios: de la regulación, de la fiscalidad y de la punición. Podemos concluir que la institucionalidad es el sistema nervioso del sujeto colectivo, aquel que construyendo su predicado forja su destino.

FARN (2002) destaca que “Arato y Cohen, al analizar el concepto de sociedad civil, plantean que se deben distinguir dos dimensiones fundamentales. En primer término, la dimensión ‘activa’, que comprende los movimientos sociales, asociaciones y toda otra forma de acción social colectiva; esta dimensión se refiere a la actividad misma de las distintas formas organizativas de la ciudadanía, ya sea a través de la movilización social, el trabajo de lobby, la realización de tareas solidarias o cualquier otra actividad que posibilite el cumplimiento de sus objetivos específicos. En segundo término, la dimensión ‘institucional’, que se refiere al conjunto de instituciones que definen y defienden los derechos de la sociedad civil en cuanto esfera autónoma, y distinta del Estado y del mercado. Lo social se constituye en sociedad civil, de acuerdo a Arato y Cohen, si existe un plexo normativo que reconozca derechos que permitan la constitución autónoma de esta esfera de la vida social. En otros términos, el reconocimiento de derechos institucionaliza la sociedad civil” (Cohen y Arato, 2004).

¿Y cómo es nuestra institucionalidad con referencia a la Región Metropolitana de Buenos Aires? Lo preguntamos y respondemos en línea con la propuesta que oportunamente recibimos del impulsor del Proyecto Neapolis,¹ Antonio Cicioni, cuando nos sugirió “repensar la infraestructura institucional de la Región Metropolitana de Buenos Aires”.

Ausentes en el federalismo fundacional, los espacios regionales se incorporan a la Constitución Nacional en 1994, bajo la modalidad de federalismo de concertación (artículo 124), aunque siguen sin

1 Ver Introducción.

existir en nuestro ordenamiento institucional instrumentos específicos para atender situaciones metropolitanas, como sí los hay en otras legislaciones. Entre otras modificaciones, la misma reforma afianza el federalismo al consagrar rango constitucional a las autonomías municipales (artículo 123) y otorgar estatus de ciudad autónoma a Buenos Aires (artículo 129).

El artículo 124 se encuentra en el Título II de la segunda parte de la Constitución, bajo el título “Gobiernos de Provincia” y en su comienzo dice: “Las provincias podrán crear regiones para el desarrollo económico y social y establecer órganos con facultades para el cumplimiento de sus fines...” y habilita, de esta forma, la posibilidad de institucionalizar la cooperación interjurisdiccional tan demandada por la realidad metropolitana. Además, dispone que se puedan crear órganos para operativizar los acuerdos y convenios suscriptos por esa vía.

Elo ocurre en el marco del régimen político adoptado, cuando en el inicio de la Constitución Nacional “La Nación Argentina adopta para su gobierno la forma representativa republicana federal” (artículo 1). Luego, en el núcleo duro del federalismo, define que las provincias “conservan todo el poder no delegado por esta Constitución al Gobierno federal” (artículo 121), y afirma de inmediato que “se dan sus propias instituciones locales y se rigen por ellas. Eligen sus gobernadores, sus legisladores y demás funcionarios de provincia, sin intervención del Gobierno federal” (artículo 122), y que lo harán dictando “su propia constitución, conforme a lo dispuesto por el artículo 5° asegurando la autonomía municipal y reglando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero” (artículo 123).

De esta articulación normativa constitucional se concluye meridianamente que las provincias fueron, son y serán, mientras esté vigente esta Constitución, el centro autónomo de redistribución territorial del poder por dos razones: porque son los sujetos fundantes del Gobierno federal por delegación constituyente, y por “gobernar” los municipios, aunque respetando su autonomía en materia local. Sin embargo, por haber delegado al Gobierno federal el componente de autoridad política sobre el conjunto de la Nación, “las provincias no ejercen el poder delegado a la Nación” y, por lo tanto, “no pueden celebrar tratados parciales de carácter político” (artículo 126).

Este breve repaso de las normas constitucionales, con el que contextualizamos la regionalización incorporada en el artículo 124, nos permite concluir con certeza que por este artículo no se crea un nuevo nivel político de gobierno. Los niveles políticos de gobierno suponen jurisdicción y competencias con capacidades genéricas propias, ejercidas en forma permanente bajo modalidad de función, a saber: a) regulación; b) recaudación y aplicación de recursos; c) aplicación de poder de policía; d) resolución de conflictos. Nada de esto es posible atribuir con esta modalidad a la figura de región dispuesta por la Constitución de 1994.

En 1995, al referirse al flamante artículo 124 de la Constitución Nacional, el gran constitucionalista Germán Bidart Campos (1995) dijo: “El regionalismo –si así cabe llamárselo– que escuetamente esboza la nueva norma incorporada por la reforma... no intercala una nueva estructura política en la organización tradicional de nuestro régimen, en el que se mantiene la dualidad distributiva del poder entre el Estado federal y las provincias. Las provincias siguen siendo las interlocutoras políticas del Gobierno federal, y el nivel de reparto competencial. Las eventuales regiones no vienen a sumarse ni a interponerse”.

Se establece, eso sí, que por acuerdos las provincias pueden concretar compromisos para el desarrollo económico y social, y así lo habilita el artículo 124 al establecer que “las provincias podrán crear regiones” sin definir cómo serán estas regiones a crearse. Es por ello que se tiende a interpretar que la región en la Constitución Nacional es una instancia formal de cooperación y coordinación de políticas públicas destinada centralmente a acordar acciones complementarias de las propias jurisdicciones para beneficio mutuo.²

Coincidiendo, seguimos a Bidart Campos (1995) cuando expresa: “La regionalización prevista solamente implica un sistema de relaciones interprovinciales para la promoción del desarrollo que el artículo califica como económico y social, y por faltar el nivel de decisión política, tales relaciones entre provincias regionalizadas habrán de ser, en rigor, relaciones intergubernamentales, que no podrán producir

2 En la dimensión, extensión territorial y complejidad de las políticas ambientales vemos claramente la necesidad de coordinar acciones entre distritos, así como la necesidad y conveniencia del planeamiento para que dicha coordinación sea eficaz.

desmembramientos en la autonomía política de las provincias”; para rematar concluyente que “no puede dudarse que la competencia para crear regiones está atribuida a las provincias... Al crear las regiones, las provincias pueden establecer órganos con facultades propias. No obstante estos órganos no serán niveles de decisión política...”.

Interpretan los constitucionalistas que esta incorporación refuerza en el sistema político argentino el federalismo de concertación, y que en ningún caso podrá utilizarse como instrumento de centralización o para lesionar autonomías provinciales y municipales. Es coincidente la opinión de que el Gobierno federal no está facultado para crear regiones mediante leyes nacionales. Muy por el contrario, se menciona que es una alternativa que debe servir al proyecto federal de la Nación (Hernández, 1997).

Frente a este razonamiento, que compartimos plenamente, no puedo menos que preguntarme si este federalismo, emergente de la realidad socioeconómica del siglo XIX y el proceso colonial precedente, mantiene su eficacia para la gobernabilidad de este siglo XXI y sus complejidades. Centro la reflexión desde los desarrollos metropolitanos ocurridos a lo largo del siglo pasado en Buenos Aires y varios de los centros urbanos argentinos. Quizás va llegando la hora de adecuar nuestro federalismo incorporando un modelo de regionalización más plena y completa que dé cuenta de la presente realidad socioeconómica territorial de la Argentina y sus vínculos con América del Sur. Este complemento, sin avasallar a las provincias, sólo tiene posibilidad de ocurrir por vía de reforma constitucional.

Hernández (1997), jurista cordobés estudioso del sistema federal, se explaya sobre el regionalismo argentino vigente desde 1994 manifestando que: “a) Además de las provincias, pueden intervenir los otros órdenes gubernamentales: el federal, la Ciudad de Buenos Aires y los municipios. b) Una provincia puede formar parte de más de una región, si así lo requiere su desarrollo. c) No debe existir necesariamente un solo mapa regional en la Argentina. d) La descentralización del gobierno federal no debe unirse en forma imprescindible con la regionalización de las provincias. e) La conformación de regiones responde a diversos aspectos históricos, geográficos, económicos, sociales, culturales y políticos y reclama una visión y estudios interdisciplinarios. f) La regionalización del país para la integración y el desarrollo econó-

mico y social también supone una interrelación con la integración supranacional y la provincial, que exigirá la promoción de las relaciones intermunicipales. g) La regionalización, como instrumento del proyecto federal, requerirá de una concertación interjurisdiccional con eficaz gestión técnica y alta calidad en la dirección política. h) Este proceso importará una profunda reforma y modernización de los distintos órdenes estatales. i) También se impone una planificación estratégica, flexible, moderna, democrática y con la participación de las fuerzas del mercado”.

Como se ve, los constitucionalistas admiten que en la regionalización puedan participar el Gobierno federal y los municipios bajo modalidad de acuerdos interprovinciales, porque con las regiones, al decir de Bidart Campos (1998), “se trata de crear unidades funcionales que den respuesta a emprendimientos que por su complejidad exceden las posibilidades de las provincias y que no son atendidos debidamente por la Nación”. Con precisión y practicidad, el maestro describe la materia metropolitana.

Concluimos, entonces, que constitucionalmente será posible crear regiones pero que éstas no revisten la característica de gobierno metropolitano.

Es importante este señalamiento para advertir que al no haber posibilidad de “gobierno metropolitano” habrá que extremar las posibilidades de conseguir gobernabilidad por otros caminos, porque la autoridad plena y la posibilidad efectiva de aplicar políticas públicas funcionalmente, con imperio y en forma continua, seguirá estando exclusivamente en cada uno de los niveles institucionalizados constitucionalmente, es decir, la Nación, las provincias y los municipios.

Cuando Bidart Campos señala que a la regionalización del artículo 124 de la Constitución Nacional le faltan “niveles de decisión política”, identificamos como tales niveles los que conforman estructuras orgánicas de gobierno que, establecidas constitucionalmente, canalizan representación democrática y legitimación popular. Queda así excluida toda posibilidad de establecer órganos “políticos” por ninguna otra vía que no sea un nuevo pacto constitucional.

Los faltantes de la regionalización del artículo 124 –la única posible en nuestra organización gubernamental de Estado de derecho

republicano— son los niveles de decisión política destinados a canalizar la soberanía popular emergente del sufragio y cuya exclusividad resulta ser garantía de univocidad de “gobierno”.

Por el contrario, ¿qué pueden delegar los órganos de gobierno constitucionalmente establecidos? Como habitualmente viene sucediendo, los gobiernos podrán delegar en organismos estructurados al efecto o al sector privado bajo modalidades del derecho administrativo, la ejecución de planes y programas con directivas específicas y el correspondiente control.

La cooperación metropolitana podrá formalizarse con eficacia operativa acordando entre los distritos (*convenio*) qué pone cada uno (*delegación*) y cómo se ejecutan (*órganos operativos*) los programas de acción comunes (*planeamiento*).

En consecuencia, y conforme al artículo 124 de la Constitución Nacional, podrá crearse la Región Metropolitana de Buenos Aires (RMBA) por suscripción de un convenio marco entre los cuarenta municipios ubicados en el interior de la ruta provincial seis, la provincia de Buenos Aires, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y el Gobierno federal. Por este convenio podrán comprometer su voluntad de cooperación en cuestiones metropolitanas, estableciendo la modalidad bajo la cual la harán efectiva.

Preocupados por la eficacia que la gobernabilidad demanda, nuevamente recurrimos a la Constitución Nacional para ver cómo podemos evitar que, en caso de ocurrir este acuerdo, no quede sólo en buenos propósitos sin resultados concretos en favor del sujeto colectivo, la comunidad y su gente. No debemos descuidar que la institucionalidad siempre está al servicio del poder y simultáneamente atravesada por él. La institucionalidad está funcionalmente pensada para canalizar poder/poderes. El poder, el poder real político o económico, es de facto. Poder es incidir en las conductas de los demás en forma concreta, efectiva y eficaz. El poder existe cuando logra sus propósitos, es decir, cuando efectivamente modifica conductas ajenas. Cuando no lo logra, constatamos que “no hay poder” o que “se ha perdido el poder”.

La institucionalidad tiene que ser funcional tanto a los poderes instalados como a quienes se proponen contrapesarlos y/o construir poderes de reemplazo. En esto se fundamenta nuestra preocupación

para que la Región Metropolitana de Buenos Aires, de ocurrir, logre resultados concretos, recordando, inevitablemente, los intentos fallidos que en décadas pasadas no lo lograron.

Para lograr la eficacia del acuerdo, creemos que la clave principal estará en operar con acuerdos específicos para dar cuenta gradualmente de la crítica agenda metropolitana conforme lo permitan las circunstancias sociales, políticas y económicas. Este dar cuenta paso a paso solo es posible si se sostiene con participación y planificación o, mejor aún, si ambas se sinergizan. Los aportes de ambas dimensiones para la mejor gestión de la Región Metropolitana de Buenos Aires son por demás interesantes: legitimidad y racionalidad, respectivamente. Ya volveremos sobre este punto al proponer la Agencia.

Ha sido práctica recurrente a lo largo de la historia que los actores federales argentinos acordaran acciones comunes en "... administración de justicia, intereses económicos y trabajos de utilidad común, con conocimiento del Gobierno Federal...", y para "... promover su industria, la inmigración, la construcción de ferrocarriles y canales navegables, la colonización de tierras de propiedad provincial, la introducción y establecimiento de nuevas industrias, la importación de capitales extranjeros y la exploración de sus ríos, por leyes protectoras de estos fines, y con sus recursos propios...". Acabamos de citar parcialmente el artículo 125 de la Constitución Nacional reformada en 1994, que hasta ese momento fuera el artículo 107 de la Constitución de 1853-1860. Siempre fueron y serán acuerdos específicos, con objetivos puntuales, recursos determinados y delegaciones explícitas. Incluso cuando se crearon organismos *ad hoc*, éstos guardaron estas características.³

Resumiendo, y conforme surge del trabajo realizado por FARN para el Consejo del Plan Urbano Ambiental del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires en los años 1999 y 2000,⁴ pasamos a señalar que

3 Véase, por ejemplo, la Comisión Regional del Río Bermejo (COREBE), 1981, para el aprovechamiento hídrico integral de la cuenca del río Bermejo.

4 Investigación de campo y elaboración académica destinada a explorar el potencial de la noción de región y las condiciones institucionales generadas por la Constitución Nacional de 1994 "como forma institucional apta para la resolución de los graves problemas con que se enfrenta el más vasto conglomerado urbano de nuestro país, integrado por el territorio de la Ciudad de Buenos Aires y de los municipios del conurbano bonaerense" (Sabsay, García et al., 2002).

un posible convenio marco de creación de la Región Metropolitana de Buenos Aires debería contener: a) el objeto, “cooperación y la coordinación en la formulación y ejecución de políticas”; b) el alcance territorial; c) los “compromisos” que se asumen; d) la creación de un órgano de dirección, “el Consejo de la Región Metropolitana Buenos Aires”; f) sus facultades, funcionamiento y el Plan de Trabajo Metropolitano; g) Comisiones, integración y facultades; h) Secretaría, funciones; i) Consejo Consultivo; j) Obligación de informar, “... en forma previa a su aprobación, sobre toda medida, programa, plan, proyecto, actividad y/o emprendimientos públicos y/o privados que puedan afectar el espacio público, la calidad del ambiente y/o la prestación de servicios públicos de cualquiera de las otras partes, debiendo celebrar consultas con esas jurisdicciones en forma previa”; k) acuerdos sectoriales; l) resolución de conflictos; m) financiamiento; y n) entrada en vigencia, por ratificaciones legislativas de cada jurisdicción.⁵

La tarea realizada por FARN es el más profundo y completo aporte realizado hasta la fecha para poner a disposición de las voluntades políticas de turno un modelo de acuerdo para cooperar y coordinar la planificación y ejecución de políticas metropolitanas en la Región Metropolitana de Buenos Aires.

El móvil para esa voluntad política debería ser lograr mejor y mayor gobernabilidad en escenarios donde, si se logran resultados como verdaderas políticas de Estado, no dudamos que todos los involucrados saldrían ganados. En primer lugar ganarían los vecinos y ciudadanos, porque dejarían de sufrir las consecuencias del “no gobierno” sobre situaciones críticas, a la vez que se generaría un horizonte favorable para desarrollar sus potencialidades personales y de grupo o sector. También los gobernantes, porque la gobernabilidad paga con legitimidad y ésta constituye la base de prestigio y adhesión popular.

Por otro lado, y desde la sociedad civil, vemos de gran utilidad este modelo para construir el predicado que el sujeto metropolitano necesita, volviendo a parafrasear a Mario Rovere. Si los actores metropolitanos profundizan esta tarea, se lograrán mejores aportes, además de mayores niveles de conciencia y compromiso para defender y reclamar definiciones político-institucionales. Es una tarea colectiva,

5 Ver Convenio FARN al final del capítulo.

toda vez que los consensos son imprescindibles en un punto donde las dimensiones públicas y privadas deben ser convergentes.

Habrá que consensuar lo que puede hacerse y, además, cómo hacerlo. Allí es donde aparece la utilidad de una estructura de convenio atada al ordenamiento jurídico que obliga a ser prácticos y debatir sobre contenidos operativos.

En este punto paso a recoger los aportes que sobre el mismo modelo fueron elaborados por la Fundación Metropolitana, y presentados en ocasión del III Foro Metropolitano como una propuesta para “... organizar la región, en el marco de la Constitución Nacional, con planeamiento participativo, trabajo en redes e idoneidad técnica” (III Foro Metropolitano, 2006).

El aporte diferenciador fue reemplazar la Secretaría Ejecutiva –de la propuesta de la FARN– por una Agencia Metropolitana con características explícitamente referenciadas al planeamiento estratégico participativo.⁶

La función principal de la Agencia será el seguimiento y la coordinación del Plan de Trabajo Metropolitano. Recuérdese que este plan es el núcleo porque en él se aloja la agenda metropolitana que los distritos acordaron encarar conjuntamente.⁷ Es un plan de formulación anual que dará origen a cuantos convenios específicos se necesiten, los que se implementarán conforme al artículo 125 de la Constitución Nacional.

La Agencia estará conducida por un Director General designado por el Consejo y contará con áreas gerenciales a cargo de profesionales seleccionados por concurso público, y plasmará, de este modo, criterios de designación política para la dirección y continuidad profesional en la línea.

El seguimiento y coordinación a cumplir por la Agencia significa asistencia y apoyo para los dos ámbitos de funcionamiento de la re-

6 Ver Convenio FARN y Fundación Metropolitana al final del capítulo.

7 Por su impacto social, la Fundación Metropolitana la denomina “Agenda del espanto del AMBA”, en la que figuran la gestión de cuencas, los residuos, la movilidad y el transporte, la seguridad, el agua y saneamiento, la ocupación del suelo, la atención primaria de la salud y la oferta de educación superior, entre otros temas.

gión, las Comisiones y el Consejo. En ese orden, los temas se elaboran previamente entre las máximas autoridades del área correspondiente de los municipios, la provincia, la ciudad y la Nación, integrantes de las comisiones donde se aprueban las propuestas para elevarlas luego al Consejo, siendo éste la instancia de dirección política y toma de decisiones. ¿De qué tipo serán estas decisiones? Nuevamente, como cuando se suscribió el Convenio Marco, se podrán contraer compromisos, entre todos o entre varios, pero esta vez específicos y con los efectos del artículo 125 de la Constitución Nacional.

En esta tarea, la Agencia deberá garantizar varias instancias con una cuota importante de autonomía funcional para ser una verdadera unidad de apoyo idónea y sólida en sus aportes. Será un tema muy importante detallar las características de esta autonomía funcional al fijar las atribuciones del organismo.

Podemos imaginar que la Agencia administrará un sistema de colaboración científica con unidades académicas y profesionales. Solemos sostener que la mayor virtud de la Agencia deberá ser desplegar la articulación de los aportes emergentes de la capacidad científica y técnica instalada. Probablemente, para lograrlo habrá que poner límites a la formulación de programas por parte de la propia Agencia.

Para ser operativa y transparente esta articulación, la Agencia deberá crear y administrar un banco de información y proyectos de libre acceso y recepción. Se trata de una plataforma de participación y seguimiento para el universo científico técnico vinculado con la formulación, ejecución y control de políticas públicas. Creemos que como reaseguros de eficacia, la Agencia recibe aportes e informa públicamente los avances de su misión.

En la misma línea, y sin perjuicio de tener acceso libre y directo al Consejo de la Región Metropolitana Buenos Aires, el Consejo Consultivo deberá tener como interlocutor habitual a la Agencia y recibir de ella asistencia de coordinación.

Además de este andarivel del mundo del conocimiento, el otro de gran importancia es el de los intereses. Al referirnos a la participación, expresamos que siempre es sectorial y responde a intereses más concretos o más difusos, pero intereses sectoriales al fin. Y, decíamos, siempre se es una parte que integra un todo: la comunidad.

Por eso, la Agencia tendrá que gestionar un amplio sistema de participación de la sociedad y sus actores, haciéndolo con especial énfasis con las organizaciones representativas de intereses colectivos.

Todo proceso de planificación registra, en su inicio, la presencia de demandas que dan razón de por qué abordar la formulación de una política pública. En la actualidad, la creciente vigencia del derecho a la información pública y el avance de la comunicación en tiempo real colocan las demandas también en tiempo real y muchas veces en forma continua. Los titulares de las demandas, facilitados además por los medios de comunicación, han potenciado su presencia y el nivel de conflicto público que aquellas pueden desarrollar impactan directamente en las gestiones, y deterioran su legitimidad si no se obtiene respuesta.

En la gestión de lo público, el proceso de toma de decisiones se ha complejizado porque, además de atender frentes críticos como el descrito –que reclama inclusión de actores en tiempo real–, resultan escasos o inelásticos los recursos financieros públicos. Podrá seguir recuperándose la función estatal, y así lo esperamos. Sin embargo, seguiremos viendo el enorme desafío que significa para los gobernantes contar con recursos financieros suficientes para abordar planes y programas. La interacción público-privada se vuelve esencial a la hora de proyectar y planificar y, para lograrlo, creemos que entre democracia y economía real se deberá dibujar un círculo virtuoso.

Por todo esto, creemos que los planes del sector privado no deben ser ajenos al planeamiento participativo. Particularmente las grandes empresas deberían transitar del *lobby* excluyente a la responsabilidad social empresaria, entendida ésta como la comprensión profunda de la empresa como generadora de empleo, valor y competitividad sistémica. Y, por supuesto, desarrollada en el marco de asociaciones sectoriales, siempre bien recibidas por los pequeños y medianos empresarios.

Al mismo tiempo, crece día a día la conciencia colectiva por los intereses difusos y los derechos de tercera generación. El ambiente (residuos, quema de combustibles fósiles, agua y saneamiento, cuencas, entre otros), el derecho a la movilidad, la ocupación del suelo, entre otros, son materias que presionan la agenda metropolitana desde

actores con nombre y apellido y localización concreta. Es el territorio *hecho personas*, generalmente víctimas de la mala gestión y que por eso protestan. Estos actores se informan y se forman progresivamente, se organizan y vinculan, y asumen la titularidad de las demandas antes mencionadas. Son una suerte de nuevos representantes que puján, y con fuerza, frente al mundo de las decisiones. Aunque carezcan de ámbitos formales de participación, lo hacen igual desde donde pueden.

La crisis de la representación política entorpece, sin lugar a dudas, la articulación de intereses y el vínculo de éstos con las decisiones públicas. Corrupción, corruptelas e ineficiencias compiten a menudo por la regulación deseada y/o los recursos disponibles. Generalmente triunfan los intereses concentrados, monopólicos y excluyentes y, cuando llegan a instalarse los reclamos de postergados o excluidos, el resultado es la parálisis para decidir. De lo que se trata es de poner a las decisiones racionalidad, mirada de mediano y largo plazo, y de incorporar equidad y distribución en los esfuerzos y los beneficios.

Volviendo a recordar que gestionar bien es una de las claves de la legitimidad de ejercicio de los gobernantes (los que ocupan “gobiernos” en nombre y al servicio del pueblo), planificar participativamente es la base del acierto. En las dimensiones de gobierno local (y lo metropolitano lo es en dimensión macro), participar en la planificación se va convirtiendo en un imperativo porque el día a día indica que por proximidad, información y posibilidades de organización los actores tienen una presencia más activa y más continua. Agréguese que la correcta inserción en el mundo globalizado tiene dos requisitos primarios: sostener identidad y defender lo local.

Una vez más, y por todo lo expuesto, digo que es necesario decidir con racionalidad y es necesario planificar. Es necesario, hoy más que nunca, planificar inclusivamente atendiendo e involucrando en las decisiones a aquellos que puedan estar perjudicados o ser beneficiados por las decisiones en carpeta.

Es en el planeamiento participativo y en la generación de escenarios donde los actores reales de la comunidad se involucran, presentan opciones y comparten planteos acerca de qué decisión tomar en una gran ciudad que se planifica a sí misma con integralidad.

Para eso, proponemos la Agencia Metropolitana, que para tan compleja tarea deberá contar además con otras atribuciones específicas que faciliten su labor, como por ejemplo: a) requerir a las jurisdicciones informes, datos, opiniones y/o dictámenes; b) solicitar la elaboración de diagnósticos y dictámenes técnicos a todo tipo de entidad nacional o extranjera; c) efectuar recomendaciones de políticas, programas, planes, proyectos y cursos de acción a las autoridades legislativas y ejecutivas de la región; d) poner a disposición de las jurisdicciones todo el material existente en la Agencia promoviendo su más amplia difusión; e) realizar eventos, jornadas, coloquios, seminarios, conferencias, talleres o cuanto se estime necesario para incentivar y promover el planeamiento participativo.

Se trata, en definitiva, de poner a funcionar un dispositivo que logre buenos y concretos resultados sobre la crítica agenda metropolitana.

Aunque el propuesto es el más completo posible en la organización política argentina, no dudamos en afirmar que si hubiera acuerdo interjurisdiccional del tipo que fuere, la Agencia Metropolitana propuesta será buena para ello en todos los casos. Tal como está formulada, tiene la posibilidad cierta de agregar racionalidad, previsibilidad y participación a los espacios de decisión, permitiendo planificar en franco beneficio de la gobernabilidad.

Este dispositivo es parte del predicado para el sujeto metropolitano Buenos Aires.

Fundación Ambiente y Recursos Naturales
PROPUESTA DE CONVENIO MARCO PARA LA REGIÓN
METROPOLITANA DE BUENOS AIRES

El Gobernador de la Provincia de Buenos Aires, el Jefe de Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, el Sr. Ministro del Interior en representación del Poder Ejecutivo Nacional, y los Intendentes de los municipios enumerados en la Cláusula II, en pleno ejercicio de sus competencias y las de sus respectivas jurisdicciones, *Reconociendo* que la cooperación y la coordinación interjurisdiccional constituyen un mecanismo fundamental para el desarrollo sustentable de la región.

Entendiendo que la sustentabilidad de los procesos de desarrollo depende de la articulación de los objetivos de equidad social, en particular la superación de la pobreza, desarrollo económico y protección del ambiente y uso racional de los recursos naturales.

Expresando que para tal fin es necesario generar un ámbito de negociación y concertación política para abordar los temas de interés común de las distintas jurisdicciones que conforman la región.

Considerando que la conformación institucional de la región debe realizarse a través de un proceso gradual y flexible, que responda a una estrategia asociativa entre las distintas jurisdicciones involucradas.

Convencidos de que la gobernabilidad y transparencia del proceso de construcción de la Región Metropolitana se fundamenta en una amplia participación ciudadana.

Conscientes de que la solución de los problemas y la satisfacción de las necesidades de la Región Metropolitana deben darse en el marco del desarrollo armónico y equilibrado de todo el territorio nacional.

Acuerdan celebrar el presente Convenio Marco de la Región Metropolitana de Buenos Aires:

CLÁUSULA I - OBJETO

La Región Metropolitana de Buenos Aires tiene por objeto la cooperación y la coordinación en la formulación y ejecución de políticas, obras y servicios públicos entre las jurisdicciones que la conforman, a fin de promover el desarrollo sustentable en el ámbito regional. La conformación de la Región no afecta la autonomía de las Partes ni importa delegación de sus competencias, y se celebra de conformidad con lo que establecen los artículos 124 y 125 de la Constitución Nacional.

CLÁUSULA II - ALCANCE TERRITORIAL

La Región comprende el territorio de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y de los siguientes municipios de la Provincia de Buenos Aires: Almirante Brown, Avellaneda, Berazategui, Esteban Echeverría, Ezeiza, Florencio Varela, Hurlingham, Ituzaingó, José C. Paz, La Matanza, Lanús, Lomas de Zamora, Malvinas Argentinas, Merlo, Moreno, Morón, Quilmes, San Fernando, San Isidro, San Martín, San Miguel, Tigre, Tres de Febrero y Vicente López. Estos no son excluyentes de otras jurisdicciones colindantes que podrán integrarse a la Región, a medida que vayan surgiendo intereses y necesidades comunes, mediante adhesión expresa al presente Convenio. Tal adhesión se llevará a cabo a través de los mecanismos legales previstos en cada una de las jurisdicciones.

CLÁUSULA III - COMPROMISOS

Las Partes que conforman la Región deberán:

- a) Impulsar la compatibilización normativa entre las distintas jurisdicciones que la integran.
- b) Implementar sistemas de información compartidos e integración de bases de datos entre las distintas jurisdicciones que conforman la Región.
- c) Coordinar las distintas instancias y herramientas de planificación entre las jurisdicciones comprendidas por la Región.
- d) Implementar mecanismos de coordinación interjurisdiccional para

el aprovechamiento y la preservación del patrimonio natural y cultural compartido.

e) Coordinar el ejercicio del poder de policía entre los organismos de las distintas jurisdicciones.

f) Instrumentar mecanismos de participación ciudadana y de acceso a la información pública en las diversas instancias de cooperación y coordinación entre las jurisdicciones comprendidas por la Región.

g) Facilitar la gestión y puesta en marcha de programas, planes, proyectos, actividades y emprendimientos públicos y privados que tiendan al desarrollo sustentable de la Región.

h) Promover la concientización y la educación de la población respecto de la problemática del desarrollo sustentable en el ámbito de la Región.

i) Promover la integración, el intercambio y la asociación con otras regiones del país, con fines de desarrollo humano, económico y social.

CLÁUSULA IV - CONSEJO DE LA REGIÓN METROPOLITANA DE BUENOS AIRES

Se establece como órgano de dirección al Consejo de la Región Metropolitana de Buenos Aires. El mismo estará compuesto por el Gobernador de la Provincia de Buenos Aires, el Jefe de Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, el Ministro del Interior del Gobierno nacional y los Intendentes de los municipios que forman parte de la Región.

CLÁUSULA V - FACULTADES

El Consejo es la instancia de dirección política y de toma de decisiones tendientes al cumplimiento de los objetivos que se promueven en el presente acuerdo regional.

CLÁUSULA VI - PLAN DE TRABAJO METROPOLITANO

El Consejo elaborará, anualmente, un Plan de Trabajo Metropolitano para el desarrollo de la Región, el cual deberá prever metas, acciones y plazos, a los fines de lograr el cumplimiento de los objetivos propuestos en el Convenio.

CLÁUSULA VII - FUNCIONAMIENTO

El Consejo dictará su reglamento de funcionamiento y se reunirá las veces que considere necesario, debiendo como mínimo mantener una reunión cada seis meses.

CLÁUSULA VIII - COMISIONES DE LA REGIÓN METROPOLITANA DE BUENOS AIRES

El Consejo constituirá Comisiones para cada área de política pública que hacen al objeto de este Convenio. Cada Comisión estará integrada por la máxima autoridad del área correspondiente de la Provincia de Buenos Aires, de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, del Gobierno nacional y de los municipios integrantes de la Región.

CLÁUSULA IX - FACULTADES

Las Comisiones tendrán la facultad de proponer al Consejo políticas, programas, planes, proyectos y todo tipo de medidas, en el área de su incumbencia, a fin de cumplir con los objetivos de la Región. Asimismo, deberán tomar las medidas y acciones necesarias para la ejecución del Plan de Trabajo Metropolitano acordado por el Consejo. Las Comisiones tendrán toda otra facultad o atribución que se les asignen.

CLÁUSULA X - SECRETARÍA

El Convenio contará con una Secretaría de carácter permanente, que estará dirigida por un Secretario General designado por el Consejo.

CLÁUSULA XI - FUNCIONES

La Secretaría cumplirá las tareas que se detallan a continuación:

- a) Recopilar y sistematizar información, antecedentes, documentación y estudios sobre la Región.
- b) A solicitud de algún órgano creado por el presente Convenio, elaborar y/o solicitar a los organismos pertinentes, la elaboración de diagnósticos y dictámenes técnicos sobre temáticas vinculadas con la finalidad del presente Convenio.
- c) Requerir informes, datos, opiniones y/o dictámenes necesarios para el cumplimiento de los objetivos del Convenio, a las distintas jurisdicciones comprendidas por la Región.
- d) A solicitud de algún órgano creado por el presente Convenio, podrá efectuar recomendaciones de políticas, programas, planes, proyectos y cursos de acción.
- e) Poner a disposición de las diferentes jurisdicciones que conforman la Región, datos, elementos técnicos, estudios y todo otro material que sea producido por la misma.
- f) Recibir la información prevista en la Cláusula XIII y ponerla a disposición de las partes.
- g) Realizar eventos, jornadas, coloquios, seminarios, conferencias y cuanto estime necesario para conocer, investigar y recomendar decisiones respecto de las finalidades comprometidas en el presente Convenio.
- h) Toda otra tarea de carácter técnico y/o administrativo que le asigne el Consejo.

CLÁUSULA XII - EL CONSEJO CONSULTIVO

El Consejo de la Región Metropolitana de Buenos Aires deberá convocar a un grupo multidisciplinario de expertos y representantes de instituciones públicas y privadas con reconocida trayectoria en la investigación, gestión y participación en las materias que hacen al presente Convenio, los que formarán parte de un Consejo Consultivo “ad honorem”. El Consejo Consultivo ejercerá funciones de asesoramiento y consulta del Consejo y de las Comisiones. Asimismo estará facultado para proponer a los mismos el tratamiento de todos aquellos temas vinculados con la finalidad del presente Convenio.

CLÁUSULA XIII - OBLIGACIÓN DE INFORMAR

Las Partes deberán informar a través de la Secretaría, y en forma previa a su aprobación, sobre toda medida, programa, plan, proyecto, actividad y/o emprendimientos públicos y/o privados que puedan afectar el espacio público, la calidad del ambiente y/o la prestación de servicios públicos de cualquiera de las otras Partes, debiendo celebrar consultas con esas jurisdicciones en forma previa. Asimismo, las Partes deberán comunicar, a través de la Secretaría, toda medida que hayan adoptado para llevar adelante las decisiones acordadas en el marco de los órganos del presente Convenio.

CLÁUSULA XIV - ACUERDOS SECTORIALES

Las Partes podrán celebrar acuerdos referidos a cuestiones específicas o sectoriales, a fin de avanzar hacia el cumplimiento de los objetivos y finalidades del presente Convenio. Estos acuerdos podrán comprender a todas o algunas de las Partes del Convenio.

CLÁUSULA XV - RESOLUCIÓN DE CONFLICTOS

En caso de conflicto entre algunas de las Partes respecto a alguna materia objeto del presente Convenio, las Partes involucradas se comprometen, como medida previa a cualquier acción judicial, a iniciar un proceso de consultas y negociación a los fines de solucionar el mismo.

CLÁUSULA XVI - FINANCIAMIENTO

Los fondos para el funcionamiento de la Secretaría, como así también todo otro gasto que requiera una asignación específica, serán aportados por las Partes, de la manera en que se convenga oportunamente.

CLÁUSULA XVII - ENTRADA EN VIGENCIA

El presente convenio será ratificado por las Partes signatarias de conformidad a las disposiciones legales vigentes en cada una de las jurisdicciones, entrando en vigencia a partir de la ratificación por parte de las legislaturas de la Ciudad de Buenos Aires y de la Provincia de Buenos Aires.

Esta propuesta de convenio fue presentada por la Fundación Metropolitana en el III Foro Metropolitano, *Plenario "Coordinación interjurisdiccional para la metrópoli Buenos Aires"*, realizado en la ciudad de Buenos Aires en agosto de 2006. Toma como base el convenio publicado por FARN en su trabajo *Región Metropolitana Buenos Aires, aporte jurídico institucional para su construcción*, Buenos Aires, 2002.

PROPUESTA DE CONVENIO MARCO PARA LA REGIÓN METROPOLITANA DE BUENOS AIRES

El Sr. Presidente de la Nación, el Gobernador de la Provincia de Buenos Aires, el Jefe de Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y los Intendentes de los municipios enumerados en la Cláusula II, en pleno ejercicio de sus competencias y las de sus respectivas jurisdicciones,

Reconociendo que la cooperación y la coordinación interjurisdiccional constituyen un mecanismo fundamental para el desarrollo sustentable de la región.

Entendiendo que la sustentabilidad de los procesos de desarrollo depende de la articulación de los objetivos de equidad social, en particular la superación de la pobreza, desarrollo económico y protección del ambiente y uso racional de los recursos naturales.

Expresando que para tal fin es necesario generar un ámbito de negociación y concertación política para abordar los temas de interés común de las distintas jurisdicciones que conforman la región.

Considerando que la conformación institucional de la región debe realizarse a través de un proceso gradual y flexible, que responda a una estrategia asociativa entre las distintas jurisdicciones involucradas.

Convencidos de que la gobernabilidad y transparencia del proceso de construcción de la Región Metropolitana se fundamenta en una amplia participación ciudadana.

Conscientes de que la solución de los problemas y la satisfacción de las necesidades de la Región Metropolitana deben darse en el marco del desarrollo armónico y equilibrado de todo el territorio nacional.

Acuerdan celebrar el presente Convenio Marco de la Región Metropolitana de Buenos Aires:

CLÁUSULA I - OBJETO

La Región Metropolitana de Buenos Aires tiene por objeto la cooperación y la coordinación en la formulación y ejecución de políticas, obras y servicios públicos entre las jurisdicciones que la conforman, a fin de promover el desarrollo sustentable en el ámbito regional.

La conformación de la Región no afecta la autonomía de las Partes, ni importa delegación de sus competencias, y se celebra de conformidad con lo que establecen los artículos 124 y 125 de la Constitución Nacional.

CLÁUSULA II - ALCANCE TERRITORIAL

La Región comprende el territorio de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y de los siguientes municipios de la Provincia de Buenos Aires: Almirante Brown, Avellaneda, Berazategui, Berisso, Brandsen, Campana, Cañuelas, Escobar, Ensenada, Esteban Echeverría, Exaltación de la Cruz, Ezeiza, Florencio Varela, Gral. Las Heras, Gral. Rodríguez, Gral. San Martín, Hurlingham, Ituzaingó,

José C. Paz, La Matanza, La Plata, Lanús, Lomas de Zamora, Luján, Malvinas Argentinas, Marcos Paz, Merlo, Moreno, Morón, Pilar, Presidente Perón, Quilmes, San Fernando, San Isidro, San Miguel, San Vicente, Tigre, Tres de Febrero, Vicente López y Zárate.

Estos no son excluyentes de otras jurisdicciones colindantes que podrán integrarse a la Región, a medida que vayan surgiendo intereses y necesidades comunes, mediante adhesión expresa al presente Convenio. Tal adhesión se llevará a cabo a través de los mecanismos legales previstos en cada una de las jurisdicciones.

CLÁUSULA III - COMPROMISOS

Las Partes que conforman la Región deberán:

- a) Impulsar la compatibilización normativa entre las distintas jurisdicciones que la integran.
- b) Implementar sistemas de información compartidos e integración de bases de datos entre las distintas jurisdicciones que conforman la Región.
- c) Coordinar las distintas instancias y herramientas de planificación entre las jurisdicciones comprendidas por la Región.
- d) Implementar mecanismos de coordinación interjurisdiccional para el aprovechamiento y la preservación del patrimonio natural y cultural compartido.
- e) Coordinar el ejercicio del poder de policía entre los organismos de las distintas jurisdicciones.
- f) Instrumentar mecanismos de participación ciudadana y de acceso a la información pública en las diversas instancias de cooperación y coordinación entre las jurisdicciones comprendidas por la Región.
- g) Facilitar la gestión y puesta en marcha de programas, planes, proyectos, actividades y emprendimientos públicos y privados que tiendan al desarrollo sustentable de la Región.
- h) Promover la concientización y la educación de la población respecto de la problemática del desarrollo sustentable en el ámbito de la Región.
- i) Promover la integración, el intercambio y la asociación con otras regiones del país, con fines de desarrollo humano, económico y social.

CLÁUSULA IV - CONSEJO DE LA REGIÓN METROPOLITANA DE BUENOS AIRES

Se establece como órgano de dirección al Consejo de la Región Metropolitana de Buenos Aires.

El mismo estará compuesto por el Presidente de la Nación, el Gobernador de la Provincia de Buenos Aires, el Jefe de Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y los Intendentes de los municipios que forman parte de la Región.

CLÁUSULA V - FACULTADES

El Consejo es la instancia de dirección política y de toma de decisiones tendientes al cumplimiento de los objetivos que se promueven en el presente acuerdo regional.

CLÁUSULA VI - PLAN DE TRABAJO METROPOLITANO

El Consejo aprobará, anualmente, un Plan de Trabajo Metropolitano para el desarrollo de la Región, el cual deberá prever metas, acciones y plazos, a los fines de lograr el cumplimiento de los objetivos propuestos en el Convenio.

CLÁUSULA VII - FUNCIONAMIENTO

El Consejo dictará su reglamento de funcionamiento y se reunirá las veces que considere necesario, debiendo como mínimo mantener una reunión cada tres meses.

CLÁUSULA VIII - COMISIONES DE LA REGIÓN METROPOLITANA DE BUENOS AIRES

El Consejo constituirá Comisiones para cada área de política pública que hacen al objeto de este Convenio. Cada Comisión estará integrada por la máxima autoridad del área correspondiente de la Provincia de Buenos Aires, de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, del Gobierno nacional y de los municipios integrantes de la Región.

CLÁUSULA IX - FACULTADES

Las Comisiones tendrán la facultad de proponer al Consejo políticas, programas, planes, proyectos y todo tipo de medidas, en el área de su incumbencia, a fin de cumplir con los objetivos de la Región. Asimismo, deberán tomar las medidas y acciones necesarias para la ejecución del Plan de Trabajo Metropolitano acordado por el Consejo. Las Comisiones tendrán toda otra facultad o atribución que se les asignen.

CLÁUSULA X - AGENCIA METROPOLITANA

El Convenio contará con una Agencia Metropolitana cuya misión será facilitar la participación ciudadana y la articulación de proyectos sobre temáticas vinculadas con la finalidad del presente. Estará conducida por un Director General designado por el Consejo y contará con áreas gerenciales a cargo de profesionales seleccionados por concurso público de antecedentes.

CLÁUSULA XI - FUNCIONES

La Agencia Metropolitana cumplirá las tareas que se detallan a continuación:

Desempeñarse como Secretaría Ejecutiva del Consejo brindándole apoyo para la plena vigencia de su Reglamento Interno y teniendo a su cargo el seguimiento y la coordinación del Plan de Trabajo Metropolitano en las Comisiones y el Consejo.

Organizar y gestionar un amplio sistema de participación de la Sociedad Civil debiendo ponderar muy especialmente la participación de organizaciones representativas de intereses colectivos.

Promover, organizar y gestionar el funcionamiento de un Consejo Consultivo integrado por expertos y representantes de instituciones públicas y privadas con reconocida trayectoria en la investigación, gestión y participación en materias que hacen al presente Convenio, quienes ejercerán funciones de asesoramiento y consulta en forma honoraria.

Crear y administrar un Banco de Información y Proyectos destinado a recopilar y sistematizar información, antecedentes, documentación y estudios sobre la metrópoli Buenos Aires.

Administrar un sistema de colaboración con unidades académicas, profesionales, científicas y técnicas, públicas y privadas, con el objeto de obtener y alojar en el Banco de Información y Proyectos los diagnósticos y propuestas que ellos dispongan sobre la metrópoli Buenos Aires, así como toda otra información útil.

Solicitar la elaboración de diagnósticos y dictámenes técnicos a las entidades enumeradas en el punto anterior y a toda otra del país o extranjera.

Requerir a las distintas jurisdicciones comprendidas por la Región informes, datos, opiniones y/o dictámenes necesarios para el cumplimiento de los objetivos del Convenio.

Por indicación del Consejo y/o cualquiera de las Comisiones podrá efectuar recomendaciones de políticas, programas, planes, proyectos y cursos de acción a las autoridades legislativas y ejecutivas de las jurisdicciones comprendidas por la Región.

Poner a disposición de las diferentes jurisdicciones que conforman la Región, datos, instrumentos técnicos, estudios y todo otro material que sea producido por la Agencia, así como la información prevista en la Cláusula XII.

Realizar eventos, jornadas, coloquios, seminarios, conferencias y cuanto estime necesario para incentivar y promover el planeamiento participativo, así como conocer, investigar y recomendar decisiones respecto de las finalidades comprometidas en el presente Convenio.

Toda otra tarea facilitadora de participación, de carácter técnico o de carácter administrativo que le asigne el Consejo.

CLÁUSULA XII - OBLIGACIÓN DE INFORMAR

Las Partes deberán informar a través de la Agencia Metropolitana, y en forma previa a su aprobación, sobre toda medida, programa, plan, proyecto, actividad y/o emprendimientos públicos y/o privados que puedan afectar el espacio público, la calidad del ambiente y/o la prestación de servicios públicos de cualquiera de las otras Partes, debiendo celebrar consultas con esas jurisdicciones en forma previa. Asimismo, las Partes deberán comunicar, a través de la Agencia, toda otra medida que hayan adoptado para llevar adelante las decisiones acordadas en el marco de los órganos del presente Convenio.

CLÁUSULA XIII - ACUERDOS SECTORIALES

Las Partes podrán celebrar acuerdos referidos a cuestiones específicas o sectoriales, a fin de avanzar hacia el cumplimiento de los objetivos y finalidades del presente Convenio. Estos acuerdos podrán comprender a todas o algunas de las Partes del Convenio.

CLÁUSULA XIV - RESOLUCIÓN DE CONFLICTOS

En caso de conflicto entre algunas de las Partes respecto a alguna materia objeto del presente Convenio, las Partes involucradas se comprometen, como medida previa a cualquier acción judicial, a iniciar un proceso de consultas y negociación a los fines de solucionar el mismo.

CLÁUSULA XV - FINANCIAMIENTO

Los fondos para el funcionamiento de la Agencia Metropolitana, como así también todo otro gasto que requiera una asignación específica, serán aportados por las Partes de la manera en que se convenga oportunamente.

CLÁUSULA XVI - ENTRADA EN VIGENCIA

El presente convenio será ratificado por las Partes signatarias de conformidad a las disposiciones legales vigentes en cada una de las jurisdicciones, entrando en vigencia a partir de la ratificación por parte de las legislaturas de la Ciudad de Buenos Aires y de la Provincia de Buenos Aires.

Bibliografía

- BIDART CAMPOS, GERMÁN, *Tratado Elemental de Derecho Constitucional Argentino*, Ediar, Tº VI, Buenos Aires, 1995.
- BIDART CAMPOS, GERMÁN, *Derecho Constitucional de la reforma de 1994*, Ediar, Tº II, Buenos Aires, 1998.
- FUNDACIÓN METROPOLITANA, *La Gran Ciudad N° 3*, Primavera de 2003.
- FARN, *Región Metropolitana Buenos Aires. Aporte jurídico institucional para su construcción*, FARN, Buenos Aires, 2002.
- HERNÁNDEZ, ANTONIO M., *Federalismo, autonomía municipal y Ciudad de Buenos Aires en la Reforma Constitucional de 1994*, Depalma, Buenos Aires, 1997.
- COHEN, J. y ARATO, A., *Civil Society and Political Theory*, Cambridge Press, 1992, citado en Peruzotti, E., "Civil society and the modern constitutional complex: the Argentine experience", en *Constellations. An International Journal of Critical and Democratic Theory*, Vol. 4, N° 1, p. 95, citado en FARN, *Región Metropolitana Buenos Aires, Aporte jurídico-institucional para su construcción*, 2004.
- ROVERE, MARIO, "La Planificación Estratégica y la Ciudad como Sujeto", en *La Gran Ciudad N° 2*, Insert, Primavera de 2002.

- SABSAY, DANIEL A.; GARCÍA, MARÍA DEL CARMEN; NÁPOLI, ANDRÉS y RYAN, DANIEL, *Región Metropolitana de Buenos Aires, Aporte jurídico-institucional para su construcción*, FARN, Buenos Aires, 2002.
- SUBSECRETARÍA DE URBANISMO Y VIVIENDA DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES, *Lineamientos Estratégicos para la Región Metropolitana Buenos Aires*, La Plata, 2007.
- TARAK, PEDRO y SABSAY, DANIEL A., *La participación vecinal y la gestión del medio ambiente*, FARN, Buenos Aires, 1995.
- III FORO METROPOLITANO, *Construyendo conciencia para la Gran Buenos Aires, Plenario: "Coordinación interjurisdiccional para la metrópoli Buenos Aires"*, Buenos Aires, 2006.
- VI FORO METROPOLITANO, *Foro Temático: Habitar la metrópoli "Crisis y necesidad de otra mirada"*, Buenos Aires, 2009.

Para pensar el gobierno metropolitano de Buenos Aires

Pedro Pérez

En este artículo analizamos la cuestión del gobierno metropolitano en la fragmentación que caracteriza a la metrópoli de Buenos Aires. Como veremos, el territorio metropolitano es el *objeto* de más de un nivel gubernamental. Se reparte entre los gobiernos locales (municipales) territorialmente implicados y el gobierno intermedio (provincial) al que corresponden, y el Gobierno federal (GF).

El análisis, que se basará en las relaciones interjurisdiccionales, supone que la orientación de los procesos metropolitanos resulta de un sistema de relaciones amplio, Estado-sociedad civil, y articulado con base en relaciones de poder social y político.

En este contexto, el papel del gobierno metropolitano dependería de la resolución de la relación interjurisdiccional respecto de sus condiciones institucionales (definición y distribución de atribuciones y recursos) y políticas (relaciones de acumulación de poder); y de la relación Estado-sociedad, según los actores presentes en cada lugar y momento, y su peso (económico, social y político) relativo así como de los sistemas de articulación.

Lo metropolitano como sociedad política

Intentaremos pensar una ciudad metropolitana como “sociedad política” (SP) (Navarro, 2002); como ámbito de relaciones entre gobierno y sociedad civil en el territorio metropolitano en torno a “cues-

tiones metropolitanas”. Esas relaciones, y sus resultados, dependen de los actores presentes, de sus estrategias y recursos.

La SP se articula por medio de dos procesos: a) *electoral*, en el que tienden a predominar recursos de carácter cuantitativo (“el ejercicio del poder depende de la acumulación de apoyos electorales”), y b) *corporativo*, donde prima “la capacidad de influencia, que no se deriva necesariamente del tamaño del grupo sino de su capacidad organizativa, reputación, información que posee y maneja, y más en general, de su situación, su centralidad, en la trama de relaciones que constituye la sociedad política” (Navarro, 2002).

Toda sociedad política metropolitana (SPM) se configura con base en un ámbito territorial, un conjunto de actores y un sistema de relaciones en torno de ciertas cuestiones.

El *territorio metropolitano* es el resultado del crecimiento económico y demográfico y de la expansión territorial de una ciudad (o más) que cubre los ámbitos espaciales de más de un gobierno local y configura una unidad urbana física y funcional por contigüidad. También puede tratarse de una expansión más amplia, caracterizada por la discontinuidad y la configuración de un espacio urbano difuso con múltiples centralidades funcionalmente integradas.

En ambos casos se caracteriza por diferencias y desigualdades que resultan de los procesos de distribución de actividades y población en el espacio y de su combinación con territorios definidos políticamente. El resultado es un territorio altamente diferenciado y un conjunto de unidades desiguales, como sociedades y gobiernos locales.

Las dos formas metropolitanas tienen consecuencias particulares respecto de la configuración de la SP. Podemos suponer que un área metropolitana relativamente consolidada, con unidad física dada por una conurbación, más allá de la diferenciación entre centro y periferia (o centros y periferias) y aun de la fragmentación del espacio metropolitano, tiende a definir una unidad social; mientras que la unidad metropolitana difusa presenta diferencias en la configuración de los actores y sus relaciones, dadas unidades parciales diferentes.

Conviene distinguir entre actores estatales y de la sociedad civil en el territorio metropolitano, donde encontraremos diferen-

tes ámbitos territoriales de reproducción (Pírez, 1995), los que se pueden determinar empíricamente. La condición metropolitana de los actores puede percibirse en la territorialidad de su organización (con referencia en la unidad metropolitana) y en la existencia de demandas metropolitanas (vinculadas con cuestiones metropolitanas o que reconocen esa unidad) y/o la articulación de demandas en tal sentido.

Las características de los *actores estatales* dependen de sus condiciones estructurales: organización política unitaria o federal, nivel de centralización-descentralización en cada caso, existencia o no de instituciones de Estado de bienestar y existencia de alguna forma de autoridad gubernamental de consolidación metropolitana o, por el contrario, de situaciones de fragmentación.

En el caso que nos ocupa, la fragmentación se debe a la inexistencia de gobierno metropolitano como tal y a la presencia de los tres niveles de la organización federal: local o municipal, intermedio o provincial-estadual y nacional o federal, además del gobierno de la ciudad central (Ciudad Autónoma de Buenos Aires, CABA).

Encontramos la tendencia a una división del trabajo entre los niveles gubernamentales (Pírez, 1991; 2008a) basada en la distribución institucional (constituciones y leyes) de atribuciones y recursos, y en los procesos históricos de centralización-descentralización. Se concreta en la existencia de vínculos predominantes con diferentes actores de la sociedad civil y, así, en la capacidad de articular las relaciones de la sociedad política (por lo menos desde la fase de industrialización por sustitución de importaciones).

El Gobierno federal es el encargado del crecimiento económico, tanto en las cuestiones generales (salarios, precios, tasas, comercio exterior, etc.) como en las más particulares (infraestructuras, servicios, formación, etc.), y abarca la totalidad del territorio nacional. En ese nivel se definen los asuntos globales del crecimiento que movilizan a los actores económicos.

Los gobiernos provinciales se responsabilizan, complementariamente, de las condiciones del crecimiento en sus territorios, que incluyen las ciudades y, en especial, las capitales provinciales. Se encargan de sus principales infraestructuras, aunque con recursos relativos me-

nos importantes. Son, además, mediadores con los recursos federales. Esos dos niveles, y especialmente el federal, son los interlocutores predominantes de los actores económicos.

Los gobiernos municipales, como encargados fundamentales de las condiciones de reproducción de la población (infraestructuras y servicios urbanos-domiciliarios, asistencia social, etc.), son los interlocutores principales de los “sectores populares”, a través de la administración de los bienes necesarios para su reproducción cotidiana, aunque el origen de los recursos sea provincial o federal. Suele encontrarse un componente de subordinación de los grupos populares a los gobiernos locales por el predominio de mecanismos clientelares en la ejecución de las políticas. En términos institucionales, el Gobierno federal es partícipe de las cuestiones interprovinciales y los gobiernos provinciales, de las intermunicipales.

Las relaciones financieras entre las tres jurisdicciones dependen de los diferentes modelos de desarrollo y del papel estatal en ellos. Sin embargo, es una constante la mayor capacidad financiera del GF y la limitada participación municipal (Gráfico 1).

La falta de gobierno metropolitano ha dado lugar a procesos de “centralización jurisdiccional” (Pírez, 2008b) de algunas cuestiones metropolitanas, fundamentalmente por parte del GF (agua y saneamiento, distribución eléctrica, distribución de gas natural, ferrocarriles de superficie y subterráneos, vialidad de primer nivel, parte del autotransporte, puerto y aeropuertos). En forma secundaria, esa centralización fue asumida por el Gobierno provincial (GP) en el ámbito metropolitano de su jurisdicción (agua y saneamiento, distribución eléctrica y parte del autotransporte, vialidad, control ambiental, regulación urbana).

Esa centralización es parte del diseño y ejecución de políticas sectoriales, por lo que no necesariamente significa el reconocimiento de una unidad territorial o funcional, que debería ser un (único) objeto de gestión. Consecuentemente, lo metropolitano como tal rara vez integra la agenda gubernamental, tanto federal como provincial.

El sistema de distribución de atribuciones y recursos marca las relaciones entre las tres jurisdicciones.

Los principales actores económicos presentes en el Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA) tienen ámbitos territoriales de reproducción que exceden el ámbito metropolitano, tanto en términos nacionales como internacionales. En la ciudad central (CABA) se asientan las sedes de las principales empresas del país. Algunas se reproducen en el ámbito internacional por su origen o porque *salen* de las fronteras nacionales; otras lo hacen en el territorio nacional. Sin embargo, y aunque sea en relación con las condiciones de gestión de sus centros de control (nacional o internacional), su localización metropolitana las hace depender para su funcionamiento de las condiciones de ese territorio. Esos actores económicos son los interlocutores específicos del GF, tanto en lo que se refiere a sus actividades nacionales como a sus vínculos fuera de las fronteras. Las condiciones territoriales para su localización las vinculan, también, con el GP y con el gobierno de la CABA (GCABA).

La organización de los *actores económicos* en el territorio metropolitano muestra la misma fragmentación que la organización estatal. Por ejemplo, la Unión Industrial Argentina (UIA) tiene su sede nacional en el centro metropolitano y secciones en la provincia de Buenos Aires y en algunos de los municipios metropolitanos.

Los *actores sociales* pueden diferenciarse, en primera instancia, como organizaciones de base sectorial (OBS), dentro de las cuales las más significativas son los sindicatos, y organizaciones de base territorial (OBT), como las que agrupan a residentes en asentamientos autoconstruidos o en villas miseria y a residentes de urbanizaciones cerradas.

Los actores sindicales agregados se organizan también de manera fragmentada, de manera que reproducen los niveles estatales. Tanto los sindicatos de rama (UOM, SMATA, UOCRA, etc.) como la Confederación General del Trabajo (CGT) o la Central de Trabajadores Argentinos (CTA) tienen, además de su organización nacional, secciones provinciales y municipales.

Las organizaciones sociales de base, sectoriales o territoriales tienden a configurarse en referencia a los gobiernos locales: aquellas que tienen por objetivo la mejora de las condiciones urbanas de vida (suelo, vivienda, servicios, etc.) suelen abarcar un territorio de residencia limitado y se definen en relación con el respectivo gobierno

municipal y, secundariamente, el provincial, en tanto reconocen la dependencia del primero respecto del segundo.

En suma, los actores de la sociedad civil se organizan de manera tanto o más fragmentada que los estatales, de modo que, aunque el territorio metropolitano sea su ámbito de reproducción, no parece existir representación metropolitana propiamente dicha.

Tampoco parecen incorporar cuestiones metropolitanas en sus agendas, salvo que aparezcan como temas sectoriales. Por ejemplo, la importancia de los servicios para las empresas prestadoras o para el resto de las actividades económicas. Es particularmente relevante la ausencia de lo urbano-metropolitano en las agendas sindicales.

Encontramos algunas excepciones en organizaciones no gubernamentales (ONG) que tienen como referencia la unidad metropolitana. Paradigmáticamente, la Fundación Metropolitana se refiere a los aparatos estatales de los tres niveles, promoviendo la inclusión en sus agendas de las cuestiones metropolitanas más relevantes, para lo cual pone en contacto a actores académicos y técnicos con estatales. La Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN) ha tomado iniciativas vinculadas con el reconocimiento de la unidad metropolitana y su organización política y con la atención de las principales cuestiones ambientales del área. Lo mismo sucede con la Fundación Ciudad, que si bien tiene como territorio de referencia a la CABA, ha mantenido cierta presencia dentro de las cuestiones metropolitanas.

La sociedad política metropolitana

Como mencionamos, la SP se articula por procesos que dependen de la acumulación electoral y de la capacidad de influencia (poder social) asociada a la distribución desigual de recursos económicos, sociales y culturales en la sociedad civil.

De la acumulación electoral depende el acceso directo a posiciones gubernamentales de toma de decisión y el acceso indirecto por asignaciones/designaciones desde esas posiciones. En todos los ca-

sos esos procesos están recortados territorialmente y se corresponden con los tres niveles: local, provincial y federal.

En el nivel metropolitano, la acumulación política electoral, así como la representación, se dan ordenadas territorialmente en tres circuitos diferenciados.

Un *circuito primario* que se corresponde con los gobiernos locales: los municipios de la provincia de Buenos Aires y el gobierno de la CABA. Cada uno de ellos es una unidad de acumulación independiente, sin vínculos significativos con los demás municipios que forman parte de la misma ciudad metropolitana. Las elecciones se ganan o pierden dentro de sus límites, sin que les afecten los resultados de los otros municipios metropolitanos. Este circuito se integra por relaciones entre los actores presentes en cada uno de esos territorios, de las que depende el mantenimiento y ampliación de posiciones locales gubernamentales de poder. A esos fines es irrelevante la realidad metropolitana. Cada gobierno local es, aquí, una unidad *fuera* del territorio real.

Un *circuito secundario* que se define con base en relaciones políticas que garantizan el acceso a recursos para los procesos locales de acumulación electoral (financieros, políticos, publicitarios, obras públicas, planes de asistencia social, etc.). Los gobiernos municipales (GM) se integran en un ámbito mayor con el GP, compitiendo entre sí por esos recursos. Esos vínculos pueden ser de intercambio, cuando el municipio pone al servicio del nivel provincial el “capital político” local para incidir en el proceso de acumulación de ese nivel a cambio de recursos a ser aplicados localmente; o de competencia (y posible conflicto), cuando el GP aplica sus recursos de manera directa en el territorio municipal sin pasar por la mediación de los gobiernos locales, desplazándolos. Estas relaciones tienden a producir una fuerte articulación GM-GP, que depende de las distintas pertenencias partidarias o intrapartidarias.¹

Un *circuito terciario*, con la integración del conjunto de jurisdicciones presentes en el área (federal, provincial, municipal y CABA)

1 Antes de que se dispusiera en la reforma constitucional de 1994 la autonomía de la ciudad de Buenos Aires, su municipalidad participaba de un circuito secundario de acumulación con el GF, aunque su capacidad financiera la dotaba de autonomía.

que desenvuelven sus estrategias de acumulación política. Se dan tres tipos de relaciones: a) entre los componentes locales (CABA y GM) respecto del GF como posible fuente de recursos para la acumulación política local;² b) entre el GP y el GCABA frente al GF, por lo mismo; y c) entre el GF y los GM y el GP, dado que el GF puede utilizar sus recursos directamente para desplazar a los gobiernos locales y al GP en la disputa por la acumulación política. Se repite aquí el sistema de relaciones descrito para el circuito secundario, con la existencia de un nivel más de intercambio-competencia. Esto provoca una particular sensibilidad, en especial de parte de los GM, respecto de la posible *intervención* de los otros, fundamentalmente de aquellos con mayores recursos institucionales de acumulación (GCABA, GP y GF).

La única vinculación que no parece ser *aprovechable* para la acumulación política local es la que se da entre los GM y el GCABA, ya que tanto el GP como el GF cumplen, no únicamente por definición institucional, el papel de *colaboradores* con esos procesos a nivel local. Si así fuese, el vínculo entre esos gobiernos locales se presenta como exclusivamente de competencia. El carácter de la ciudad de Buenos Aires, similar a una provincia pero sin unidades internas de acumulación,³ le permite un vínculo más inmediato tanto con el GP como con el GF.

Los vínculos interjurisdiccionales son canalizados por medio de los partidos políticos. La pertenencia de un intendente al mismo partido del gobernador suele significar una garantía para la fluidez de las relaciones. Si en el partido gobernante existen fracciones enfrentadas, las relaciones interjurisdiccionales suelen ser instrumento para su resolución.

A partir de lo anterior, podemos suponer que:

- Las relaciones de acumulación política se estructuran en una suerte de pirámide: en la base están los GM, en una posición intermedia el GP y en la cúspide el GF.

2 En el caso de la CABA, aunque no depende financieramente, sí lo hace en cuestiones de seguridad, en el manejo de algunas tierras públicas y en la gestión de las infraestructuras metropolitanas.

3 Si bien la Constitución de la Ciudad dispone la existencia de unidades descentralizadas de gobierno (comunas), aún no han sido implementadas.

- El GCABA se encuentra, al igual que el GP, en una posición intermedia del GF, y en una situación de mayor autonomía relativa respecto del GF.
- El GCABA y los GM metropolitanos forman parte de dos “universos políticos” diferentes y sus procesos fundamentales *cortan* la realidad metropolitana y así dificultan percibir su unidad *real*.
- El GCABA y el GP forman parte de un mismo universo político dada su relativa paridad (*provincial*) y su vinculación con el GF.
- Se dan solidaridades objetivas entre los GM, y entre el GCABA y el GP.
- La cooperación entre GCABA y GP se ve limitada por sus relaciones con el GF, principalmente por las del GP con el GF, dada la mayor autonomía de la CABA.
- Dado que el territorio metropolitano es parte del ámbito de acumulación electoral del GF, sus intervenciones, por imposición o asociación con los gobiernos territoriales, pueden recuperar la unidad metropolitana.
- Dado que el segmento *provincial* metropolitano parte del ámbito de acumulación del GP, sus intervenciones, sea que se impongan o asocien con los GM, pueden recuperar la unidad metropolitana de ese territorio *parcial*.
- Las relaciones de acumulación promueven la competencia entre los actores participantes, en relaciones de *suma cero*, salvo que existan incentivos que operen en contrario.
- Las solidaridades objetivas entre GCABA y GP parecen estar condicionadas por la posibilidad de veto del GF.

La tendencia a competir parece haber sido general, como puede reconocerse entre bambalinas de los proyectos de organización metropolitana que se dieron (y se frustraron) con los años (Pírez, 1994; Torres, 1996).

Las únicas experiencias de gestión conjunta fueron establecidas en momentos en los que no existían propiamente tales relaciones interjurisdiccionales. Nos referimos a la Coordinación Ecológica del Área Metropolitana Sociedad del Estado (CEAMSE), que es una empresa propiedad de la ciudad de Buenos Aires y del GP y se hace cargo del enterramiento sanitario de los residuos sólidos metropolitanos, y al

Mercado Central, propiedad de esos dos gobiernos más el GF, que debe controlar los alimentos perecederos vegetales que ingresan al Área Metropolitana. Ambas se establecieron a fines de los años setenta durante la dictadura militar, en un régimen político unitario de hecho. El Poder Ejecutivo Nacional, en manos de los militares, era la única fuente de poder. De allí se derivaban los demás ejecutivos provinciales y locales. Por esa razón, el arreglo para la gestión metropolitana de los residuos sólidos arrastra conflictos desde la recuperación democrática: los municipios –ausentes del acuerdo original y de su gestión– no se ven motivados a someterse (pierden pequeños negocios y asumen costos por disposición de los residuos); se acaban los terrenos disponibles, todos en el territorio de la provincia de Buenos Aires; y los residuos deberían trasportarse a mayor distancia, con los costos económicos que suponen además de los conflictos sociales que generan. En 25 años de instituciones constitucionales, esa situación no se modificó.

La competencia es también evidente, por ejemplo, en las políticas de desarrollo local, en la medida en que cada municipio genera acciones similares sin tener en cuenta la solidaridad objetiva.⁴ Encontramos algunas excepciones a esa tendencia a competir.

Por un lado, los intentos de conformar una agenda metropolitana entre la ciudad de Buenos Aires y la Provincia. En los primeros meses de 1999, autoridades de ambas legislaturas firmaron un “Programa de Cooperación Legislativa para el Área Metropolitana de Buenos Aires” que proponía realizar encuentros, bajo el lema de “AMBA: Integración para una Mejor Calidad de Vida”, sobre transporte, residuos sólidos y patógenos, protección del medioambiente, seguridad, cultura y otros temas a convenir (Abba, 2008). En ese entonces, Fernando de la Rúa (UCR) era jefe de Gobierno de la Ciudad y Eduardo Duhalde (PJ), gobernador de la Provincia, y ambos mandatarios contaban con mayoría legislativa en sus respectivos distritos. Luego de algunas reuniones, la experiencia terminó. La renovación parlamentaria de diciembre de 1999, que impidió la continuidad de los legisladores que promovían el

4 Como en la CABA los puestos de trabajo están ocupados en más del 40% por residentes de los municipios metropolitanos, la creación de nuevos empleos tendería a satisfacer las necesidades del conjunto; de allí que competir en ello puede ser contradictorio.

programa, parece haber sido clave para su desactivación. A fin de año asumió Aníbal Ibarra como jefe de Gobierno de la Ciudad, como cabeza de un partido de centro izquierda (Frepasso) que, asociado con la UCR, había ganado el GF (Alianza), y en la provincia se iniciaba como gobernador Carlos Ruckauf (PJ). Tampoco se consolidó la agenda entre los ejecutivos, luego de dos o tres reuniones.

Luego de las elecciones de octubre de 2007, en las que Mauricio Macri ganó la jefatura de Gobierno de la CABA por un partido de centro derecha (PRO) y Daniel Scioli (PJ) se ungió como gobernador de la provincia de Buenos Aires, se produjo un cruce de propuestas e iniciativas entre los colaboradores y futuros miembros de los gabinetes sobre la gestión de los residuos sólidos, en vistas a la firma de un posible acuerdo. El entonces presidente Néstor Kirchner (FPV) lo desautorizó y este asunto no se volvió a mencionar. A fines de enero de 2008, luego de menos de dos meses en los cargos, se reunieron los jefes de Gabinete de los dos gobiernos y otros funcionarios durante la Asamblea del CEAMSE y acordaron cambios en la gestión de los residuos sólidos (*La Nación*, 30-01-2008). Pasaron varios meses sin que se avanzara, hasta que el 15 de agosto se firmó un acuerdo entre los dos gobiernos para ampliar los lugares de enterramiento sanitario y otras obras, con financiamiento de la ciudad en trabajos que se realizarían en el territorio de la Provincia. Como mencionamos antes, el GCABA está desvinculado políticamente del GF e intenta consolidar su autonomía respecto de la jurisdicción federal.

Otra excepción a la mencionada tendencia a competir se encuentra en la conformación de tres asociaciones de municipalidades dentro del AMBA, a saber: Región Metropolitana Norte (Vicente López, San Isidro, San Fernando y Tigre), COMCOSUR (Avellaneda, Lanús, Lomas de Zamora, Quilmes) y Consorcio Regional Capital (en torno a la ciudad de La Plata, capital provincial, con Ensenada, Berisso, Brandsen, Magdalena y Punta Indio). Esto es así, aunque se trata más bien de organizaciones destinadas a fortalecer las capacidades de esos gobiernos y, particularmente, a colocarlos en mejor situación en sus relaciones con otros actores, como las empresas privadas de infraestructura, el GP y el GF.

La estructura de los actores estatales, las relaciones interjurisdiccionales y la estructura de acumulación electoral permiten suponer una

configuración de la SPM *global* en torno del GF, otra *parcial* en relación con el GP y una posibilidad de interlocución entre el GP y el GCABA.

El *gobierno* metropolitano

Durante el predominio del modelo de industrialización por sustitución de importaciones, el GF construyó un fuerte aparato de intervención económica para regular las actividades privadas y operar en la producción de bienes y servicios. Su peso financiero era tal que aun en los años ochenta era responsable de entre el 60 y el 70% del gasto público total, mientras que los GM solamente canalizaban en esos años un 5% (Gráfico 1). De hecho, los municipios eran administraciones locales dependientes de los GP, abocados a prestar algunos servicios, en particular de mantenimiento urbano (Pírez, 1991).⁵

El GF era el principal actor en la configuración metropolitana; tenía a su cargo la regulación, control y producción de los servicios e infraestructuras (agua y saneamiento, electricidad, gas natural, teléfonos, ferrocarriles de superficie y subterráneos),⁶ el puerto y los aeropuertos (Pírez, 1999; 2000). Con ciertos retrasos, la infraestructura siguió el crecimiento y la expansión de la Región Metropolitana, y –al menos hasta los años setenta– se permitió una cobertura social. A este efecto, se subsidiaron las tarifas del transporte ferroviario (Torres, 2001) y se gestionó de manera permisiva la conexión de la población de bajos recursos a la red eléctrica, y no se limitó el consumo de agua. Sin embargo, se dejó en manos del mercado la resolución de las necesidades de suelo y vivienda,⁷ de acuerdo con las casi inexistentes regulaciones y acciones del GP y los GM. Por otro lado, el desarrollo de los sindicatos y la organización sindical (corporativa) de la seguridad social garantizaban

5 Lo que se llamó “municipios ABL”, por la denominación de su principal ingreso, la tasa de alumbrado, barrido y limpieza.

6 A fines de los años setenta, cuando se comenzaba a abandonar ese modelo, se descentralizó en los GP la prestación de los servicios de agua y saneamiento y de distribución de electricidad. En algunos municipios periféricos del AMBA esas infraestructuras quedaron a cargo del GP.

7 Para 1970 había entre 500 mil y 700 mil personas residiendo en “villas miseria”, según las estimaciones realizadas. Esto es cerca del 10% de la población metropolitana (Pírez, 1994:22).

la inclusión de las familias, ya que, por lo menos hasta los años setenta, en la Argentina había prácticamente pleno empleo.

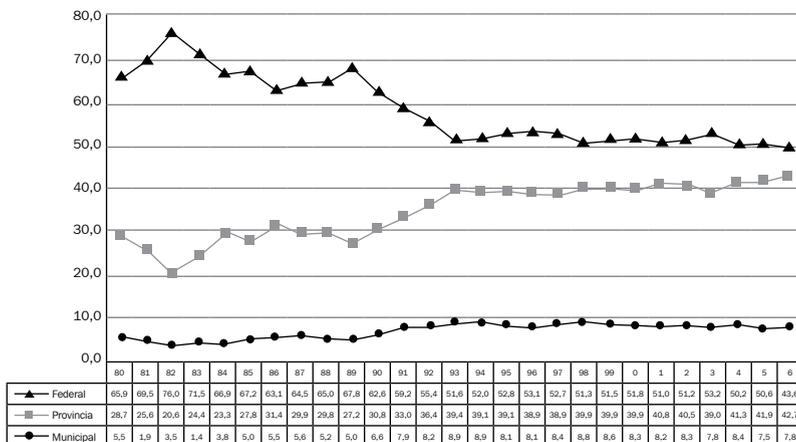
A mediados de los años setenta se inicia una reestructuración económica de acuerdo con las tendencias internacionales que se imponen luego de la crisis del petróleo (1973). En los años noventa se consolidan esos cambios, que abren la economía y la sociedad a los procesos internacionales (globalización) y se adecua el aparato estatal a esas nuevas funciones: desregulación, privatización, descentralización.

Entre fines de los años setenta y mediados de los noventa, el GF transfirió a los GP servicios de salud y educación y empresas de infraestructura urbana. En los años noventa privatizó las empresas de servicios urbanos metropolitanos, de modo tal que configuró un modelo de gestión privado-centralizado, ya que conservó la titularidad de las concesiones, su regulación y el control. Las regulaciones y su gestión permitieron un avance de los actores privados sobre las normas, al punto de subordinar la producción urbana metropolitana (Pírez, et al., 1999; Pírez, 2006; Ríos y Pírez, 2008). En este sentido, por ejemplo, ocurre que las empresas de infraestructura deciden qué servicio desarrollar, cuándo y dónde hacerlo; se han configurado nuevos actores como prestadores *informales* de transportes o empresas productoras de grandes urbanizaciones cerradas, que establecen sus propias regulaciones, etc. Como consecuencia, se transforman las relaciones interjurisdiccionales.

Asimismo, la descentralización de funciones del GF modifica las relaciones financieras. Hasta fines de los años ochenta, el GF concentraba en torno al 65% del gasto público total, mientras que los GP controlaban cerca del 30%. Esa situación se modificó de tal manera que a comienzos del siglo XXI los GP son responsables del 40% del gasto público total. Simultáneamente, se mantuvo prácticamente sin modificarse la situación de los GM, que no alcanzan en ningún caso al 9% del gasto público total (Gráfico 1).

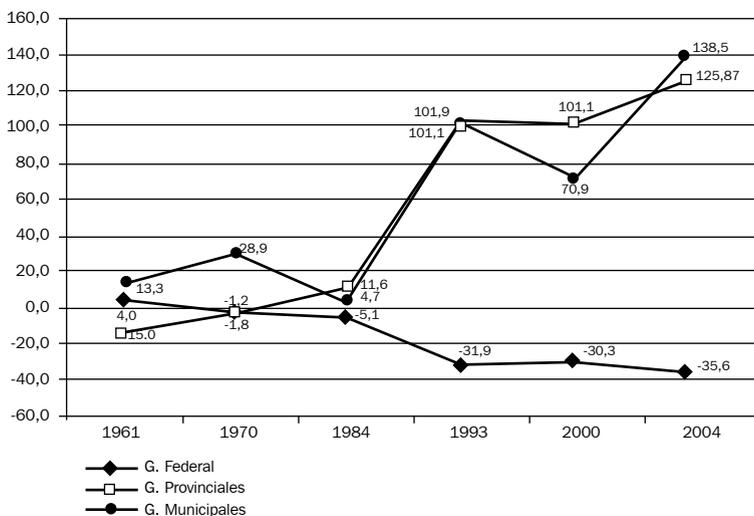
Para interpretar correctamente esos datos, observemos la relación entre participación de cada jurisdicción en ingresos y gastos. La información muestra la descentralización del gasto y, a la vez, la concentración de los recursos (Gráfico 2). Los GM tienen una proporción

Gráfico 1.
Distribución del gasto público en jurisdicciones
(federal, provincial y municipal), 1980-2006 (en porcentajes)



Fuente: Dirección de Gastos Sociales Consolidados - Secretaría de Política Económica.

Gráfico 2.
Diferencia de participación en gasto y recaudación totales
por jurisdicción (federal, provincial y municipal), 1961-2004 (en porcentajes)



Fuente: elaboración propia sobre la base de: Anlló y Centrángolo (2008).

del gasto total mucho mayor que la que corresponde a sus ingresos: en 1993 la primera duplica la participación en los ingresos, y esta relación aumenta con los años. Lo mismo ocurre con los GP: hasta 1970 su participación en el gasto total fue menor que la que correspondía a sus ingresos; en los años noventa la duplicaron. Lo contrario ocurre con el GF: su participación en el gasto público total llega a ser más de una tercera parte inferior a la de sus recursos, habiendo partido de una situación casi inversa en los años setenta.

Como vemos, el GF ha contado con la mayor proporción de recursos dentro del Estado y hasta los años noventa del siglo XX ha sido la jurisdicción con mayor peso en el gasto total. Desde esa fecha, a la vez que amplió su capacidad recaudadora transfirió una parte creciente de sus recursos hacia los GP y GM. El GF es el gran recaudador fiscal, es el *titular* de la mayor parte de los recursos financieros públicos, pero desde los años noventa no los gasta directamente, sino que transfiere buena parte para que sean los GP y los GM quienes lo hagan.⁸

Esa estructura define la supremacía federal y, correlativamente, la dependencia provincial y municipal. La descentralización incrementó las funciones de los GP y GM (particularmente aquellas vinculadas con la asistencia social y el desarrollo local) y aumentó su dependencia. Es decir, de los GP del GF, y de los GM de los GP y del GF. Esas transferencias financieras son particularmente importantes para la legitimación electoral de los GM, dada su limitada capacidad de recaudación fiscal (Pérez, 2008b).

Las relaciones fiscales fortalecen el lugar del GF en la estructura de acumulación electoral y consolidan su capacidad de tomar decisiones sobre las cuestiones metropolitanas, de forma tal que el GF logra orientar los procesos metropolitanos de acuerdo con sus estrategias políticas.

Luego de 1996, y pese a que la ciudad de Buenos Aires tiene autonomía financiera, el GF mantiene un peso muy particular en su territorio. Por una parte, retuvo atribuciones de seguridad y justicia,⁹

8 La falta de información desagregada por provincias y municipios nos impide realizar este razonamiento de manera particular para el caso del AMBA. De todas formas, pueden asumirse como válidas las proposiciones generales.

9 La Policía Federal sigue siendo policía local; y la justicia nacional, justicia

y de regulación y control de los servicios de infraestructura metropolitanos (electricidad, gas natural, agua y saneamiento, vialidad y ferrocarriles, puerto y aeropuerto).¹⁰ Por otra parte, tiene atribuciones en las cuestiones comunes (interprovinciales) entre la ciudad y la provincia de Buenos Aires.¹¹ Además, el GF sigue siendo un importante propietario de tierras dentro de la ciudad, en general tierras de su jurisdicción, como las del puerto o de las antiguas parrillas ferroviarias, entre otras.

Por esas condiciones, el GCABA necesita, en más de un caso, el acuerdo federal para la gestión de asuntos clave o una política que le permita superar esas limitaciones con consecuencias para el gasto de recursos locales. En este sentido, resulta paradigmático el caso de la creación de la Policía Metropolitana. El GCABA, al no conseguir que el GF le transfiera las fuerzas policiales con sus recursos, está iniciando la conformación de una fuerza propia.

La estructura de las relaciones interjurisdiccionales muestra el papel central del GF en el AMBA. Veamos.¹²

Hasta donde hemos analizado, el GF responde a necesidades de acumulación política que se determinan en el ámbito nacional. Para ello, tiene en cuenta la capacidad territorial de control de los votos en provincias y municipios, y las relaciones dentro del partido gobernante, con sus expresiones territoriales y el peso relativo de sus líderes. Esos elementos permiten discriminar la significación de los distintos territorios particulares (provincias o municipios), en razón del lugar que ocupan o pueden ocupar en las estrategias de acumulación electoral.

El GF ocupa la cúspide de la pirámide intergubernamental en el territorio metropolitano y en torno a él se configura una SPM en la que participan los principales grupos económicos nacionales, con sus em-

ordinaria local.

10 La ciudad no ha recuperado sus atribuciones en materia de autotransporte local.

11 Por ejemplo, los transportes de autobuses que conectan esos territorios son un asunto federal.

12 Los razonamientos que siguen toman como referencia los hechos ocurridos durante la plena vigencia de las políticas de reestructuración, esto es entre 1989 y 2001.

presas y organizaciones corporativas. Allí se articularía el poder económico nacional. Al mismo tiempo, el territorio metropolitano pone en vinculación al GF con las organizaciones sociales que tienden a ser *controladas* desde los gobiernos territoriales (GPB –Gobierno de la Provincia de Buenos Aires– y, particularmente, GM), y que desde 1995 son fundamentales para la acumulación electoral en el nivel federal. Podemos suponer que las políticas federales para el AMBA se definen en ese sistema de relaciones (SPM), y que por eso mismo se referirán preferentemente a esos intereses económicos.

Las políticas de privatización y control de los servicios de infraestructura metropolitanos apoyan esta interpretación,¹³ toda vez que fueron decididas por el GF por razones de naturaleza macroeconómica y político-nacionales, a saber: eliminar el déficit fiscal, por su vinculación con la inflación y el endeudamiento externo, y su asociación a la gestión de las empresas estatales; obtener recursos para el pago de la deuda (se aceptaron bonos de la deuda como parte de pago de las empresas); dar una clara señal de cambio del partido (PJ) que acababa de ganar las elecciones hacia una orientación pro-empresaria y neoliberal (Gerchunoff, 1992). Estas orientaciones de nivel macro se concretaron en políticas sectoriales, sin que se tuvieran en consideración las condiciones particulares.¹⁴

La regulación permitió que las empresas privatizadas y los grupos económicos a ellas asociados obtuvieran ganancias extraordinarias (Azpiazu, 1997; Azpiazu y Bonofiglio, 2006). Como contrapartida, se subordinaron las condiciones de operación, y de competitividad y rentabilidad del resto de las actividades económicas y, particularmente, las necesidades de la población de bajos recursos. Fueron ignoradas las condiciones de los territorios y las regulacio-

13 Ya durante la industrialización por sustitución de importaciones (ISI), el papel de GF parece haber respondido a esa SPM. Pese a las diferencias sobre el rol integrador del Estado, las políticas privilegiaron infraestructuras y servicios, sin resolver efectivamente la inserción de la población de menores recursos, de modo tal que se dejó en manos del mercado la resolución de las necesidades de suelo y vivienda.

14 En esta instancia, debe recordarse que en la estatización de las empresas de servicios realizada cincuenta años antes también había primado una perspectiva macro y sectorial (Pírez, 2000).

nes definieron los servicios predominantemente como relaciones privado-mercantiles.

Las decisiones del GF sobre estas infraestructuras afectaron las condiciones de los territorios metropolitanos y a sus gobiernos locales, que debieron enfrentar los conflictos que se suscitaron.¹⁵

En el mismo sentido operaron las privatizaciones de los accesos a la ciudad de Buenos Aires en las principales redes viales metropolitanas, de la red de gas natural, del puerto y los aeropuertos. En todos los casos, esas empresas, infraestructuras y servicios metropolitanos se regularon y controlaron de manera sectorial. Se atendieron los sectores considerados clave en un sentido macroeconómico, sin percibir, al parecer, las condiciones económicas de la unidad metropolitana.

Las políticas aplicadas en la ciudad de Buenos Aires también apoyan la interpretación que se presenta en este capítulo. En esos años, la ciudad, que hasta 1996 se gobernaba por una municipalidad dependiente del GF, transfirió a empresas privadas una gran cantidad de servicios hasta entonces prestados por el Gobierno de la Ciudad. El GF utilizó tierras públicas que serían innecesarias para su gestión (residuales de la privatización de empresas ferroviarias o del puerto, por ejemplo) para ser transferidas a la sociedad. Si bien se preveía su entrega a ocupantes de bajos recursos, en lo fundamental se utilizaron para procesos de *renovación urbana* orientados a la rentabilidad privada. El proyecto más importante fue la renovación del antiguo Puerto Madero: tierras federales e infraestructura urbana producida por la Municipalidad se transfirieron a inversores privados y se construyó un barrio del alta calidad, a metros de la plaza central, con mobiliario y mantenimiento muy superiores al resto de la ciudad y una gestión autónoma. Este proyecto fue paradigmático. Se inició con un *master plan* elaborado por una consultora internacional (catalana) que fue negociado con las fuerzas locales, particularmente con la representación de los arquitectos (Sociedad Central de Arquitectos), para terminar en lo que algunos llaman un híbrido entre lo global y lo local. Otros proyectos menores se orientaron en ese sentido con tierras cercanas

15 Para el caso de los conflictos que se generaron con la privatización de la distribución eléctrica, consultar Pérez (2009).

a Puerto Madero. El GF planeó un gran emprendimiento para privatizar el suelo ferroviario en Retiro, pero por su gran impacto no logró los acuerdos locales necesarios.¹⁶

Puerto Madero operó como una suerte de *polo de globalización* en donde se construyeron residencias de muy alto estándar y oficinas para las actividades internacionalizadas. Es notable la concentración de edificios inteligentes en esa área, que consolidó, dentro del centro histórico metropolitano, una centralidad *globalizada*.

Con esas políticas metropolitanas, el GF fortaleció su vínculo con los principales grupos económicos nacionales y con el capital internacional que era invitado a sumarse. Esto fue parte de un acuerdo relativamente explícito en algunos casos.¹⁷

El GF habría consolidado así una *coalición metropolitana* como parte de una *coalición nacional* mayor. Según Rapoport, en el período que mencionamos, y “en el marco de las privatizaciones, se había articulado una sólida comunidad de intereses entre los grupos económicos locales y extranjeros que conformaban la cúpula empresaria histórica de la Argentina, los grandes bancos acreedores propietarios de títulos de la deuda y los nuevos operadores extranjeros de los servicios privatizados” (Rapoport, 2005:899). Lo que llamamos *coalición metropolitana* es el resultado de la articulación del GF con componentes de ese poder económico, en especial con los grupos que se hacen cargo de los servicios de infraestructura, los que se benefician con la transformación de esas infraestructuras, los capitales inmobiliarios y las clases medias altas que, beneficiadas con las nuevas fuentes de empleo en el sector terciario de alta remuneración, aprovechan la *modernización* urbana para mejorar las condiciones

16 El tratamiento sectorial de lo metropolitano se evidencia, por ejemplo, en el hecho de que este megaproyecto se planteaba como para ser gestionado por una oficina del Ministerio de Economía.

17 El gobierno de Menem se vinculó con los grupos económicos nacionales más fuertes. El llamado “grupo de los ocho”, integrado por la Unión Industrial Argentina, la Sociedad Rural Argentina, las dos asociaciones de la banca privada (AdeBA y ABRA), la Unión Argentina de la Construcción, la Cámara Argentina de Comercio y la Cámara de la Construcción, junto con el *establishment* económico y financiero internacional, fueron sus principales e inmediatos apoyos, por lo menos hasta 1999 (Rapoport, 2005:770).

de su asentamiento (autopistas, barrios cerrados, comunicaciones, calidad de la provisión de energía, etc.). Esta *coalición* habría sido el componente fundamental de la coalición política mayor (nacional), dado que en el territorio metropolitano, y especialmente en su centro, se localiza la mayor parte de los grupos económicos nacionales (o sus conducciones) y la residencia de sus directivos y empleados superiores.

Sin embargo, las políticas federales *metropolitanas* no se orientaron hacia las condiciones de la economía metropolitana, de su productividad y competitividad, más allá de la renovación urbana central. En un período durante el cual la paridad cambiaria debilitaba las condiciones de competitividad de la producción local, no existió ninguna preocupación por buscar condiciones de productividad vinculadas con el funcionamiento urbano, y solamente se operó aumentando la explotación de la fuerza de trabajo, lo que era coherente, por otra parte, con una situación de ausencia de Estado de Bienestar.

Los efectos de esas políticas produjeron cambios que pueden sintetizarse en privatización de la producción urbana metropolitana, incremento de la fragmentación y deterioro de las condiciones de vida de los grupos de menores ingresos (Ciccolella, 2002; Pírez, 2006; Torres, 2001).

Por último

Como hemos mencionado, la concentración jurisdiccional metropolitana en el GF, durante la reestructuración neoliberal de los años noventa, fue parte de un intento de integrar globalmente la economía y la sociedad nacionales en los procesos globales. En tal sentido, habrían *instrumentado* a la ciudad para la consolidación de una nueva coalición estructurada a partir del cambio en la orientación político-ideológica del partido gobernante (PJ). De esta forma, el gobierno sustentaba un proyecto nacional articulado internacionalmente.

Puede ser interesante comparar, en términos muy generales, lo que analizamos con lo ocurrido en algunas de las grandes ciudades europeas, de acuerdo con lo que se expone en los trabajos presentados por Jouve y Lefèvre (2004). Allí se observan transformaciones

semejantes en el aparato estatal (desregulación, descentralización, privatización) vinculadas con la inserción en las nuevas relaciones económicas internacionales (globalización). Si excluimos la integración internacional, dado que no podemos comparar la Unión Europea con el incipiente Mercosur, encontramos un primer nivel de semejanzas. Sin embargo, los procesos metropolitanos que se promovieron fueron muy diferentes.

En Buenos Aires, la ciudad metropolitana no se configura como una unidad de decisión económica y política, sino que sigue siendo, en parte, un campo de acumulación política del GF. Más aún, y a diferencia del *abandono* de las ciudades por el Estado en los casos europeos que mencionamos, en Buenos Aires el GF se mantiene y aun se fortalece en un territorio que sigue siendo central para su legitimación política, particularmente respecto del poder económico. En consecuencia, la presencia federal en el territorio metropolitano se define fundamentalmente desde una perspectiva sectorial-nacional.

Más aún, la política federal durante esos años orientó la gestión urbana metropolitana como un negocio. La ciudad fue tratada como negocio, como un objeto que se entregaba al negocio privado más que como un lugar para la realización de múltiples negocios y, especialmente, para la reproducción de la sociedad en forma amplia.

Bibliografía

- ABBA, ARTEMIO PEDRO, "100 días de (no) institucionalidad metropolitana en Buenos Aires", en *Café de las Ciudades*, revista digital, año 7, No. 67, mayo 2008. www.cafedelasciudades.com.ar.
- ANLÓ, GUILLERMO y OSCAR CETRÁNGOLO, "Políticas sociales en Argentina: viejos problemas, nuevos desafíos", en CEPAL, *Crisis, recuperación y nuevos dilemas. La economía argentina*. Documentos de Proyectos, 2008, Buenos Aires.
- AZPIAZU, DANIEL, "El nuevo perfil de la elite empresaria. Concentración del poder económico y beneficios extraordinarios", en *Realidad Económica*, Nro. 145, enero-febrero 1997, Buenos Aires.
- AZPIAZU, DANIEL y NICOLÁS BONOFILIO, "Nuevos escenarios macroeconómicos y servicios públicos. Reconfiguración empresaria en los sectores de agua potable y saneamiento, y distribución eléctrica. Diferencias y similitudes", en *Realidad Económica*, Nro. 224, noviembre-diciembre, 2006.

- CICOLELLA, PABLO, "La metrópoli post social: Buenos Aires, ciudad-rehén de la economía global", en *Seminario Internacional: El desafío de las áreas metropolitanas en un mundo globalizado. Una mirada a Europa y América Latina*, Barcelona, Junio 2002.
- GERCHUNOFF, PABLO (ed.), *Las privatizaciones en la Argentina*, Editorial Instituto Torcuato Di Tella, Buenos Aires, 1992.
- JOUBE, B. y LEFÈVRE, CH., "¿La nueva edad de oro de las ciudades europeas?", en Jouve, B. y Lefèvre, Ch., (directores): *Metrópolis ingobernables. Las ciudades europeas entre la globalización y la descentralización*, Ministerio de Administraciones Públicas, Madrid, 2004.
- NAVARRO, CLEMENTE, "La sociedad política como agenda de investigación: delimitación conceptual y marcos analíticos", en *VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Lisboa, 2002.
- PÍREZ, P., *Municipio, necesidades sociales y política local*, Grupo Editor Latinoamericano-IIED-AL, Buenos Aires, 1991.
- PÍREZ, P., *Buenos Aires metropolitana. Política y gestión de la ciudad*, mimeo.
- PÍREZ, PEDRO, "Actores sociales y gestión de la ciudad" en *Ciudades, Red Nacional de Investigación Urbana*, Año 7, No. 28, Puebla, octubre-diciembre, 1995.
- PÍREZ, PEDRO, "Gestión de servicios y calidad urbana en la ciudad de Buenos Aires", en *EURE, Revista Latinoamericana de Estudios Urbano Regionales*, Vol. XXV, No. 7, Santiago de Chile, diciembre, 1999.
- PÍREZ, PEDRO, "Relaciones de poder y modelos de gestión: la energía eléctrica en la ciudad de Buenos Aires, 1900-1960", en *Desarrollo Económico*, Vol. 40, No. 157, abril-junio, 2000.
- PÍREZ, PEDRO, "La privatización de la expansión metropolitana en Buenos Aires", en *Economía, Sociedad y Territorio*, Toluca, Vol. VI, no. 21, mayo-agosto, 2006.
- PÍREZ, P., "Gobernabilidad metropolitana en la Argentina", en Badía, G. y Carmona, R. (comp.), *La gestión local en Argentina: situación y perspectivas*, Universidad Nacional de General Sarmiento, Los Polvorines, 2008a.
- PÍREZ, P., "Gobernanza metropolitana, centralización jurisdiccional y relaciones políticas", en Yáñez, G., Orellana, A., Figueroa, O. y Arenas, F. (eds.), *Ciudad, poder, gobernanza*, Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales, PUC-Ch, Santiago de Chile, 2008b.
- PÍREZ, P., *Las sombras de la luz. Distribución eléctrica, configuración urbana y pobreza en la Región Metropolitana de Buenos Aires*, EUDEBA, Buenos Aires, 2009.
- PÍREZ, P., GITELMAN, N. y BONNAFÉ, J., "Consecuencias políticas de la privatización de los servicios urbanos en la ciudad de Buenos Aires", en *Revista Mexicana de Sociología*, No. 4/99, México, 1999.

RAPOPORT, MARIO, *Historia económica, política y social de la Argentina (1880-2003)*, Emecé, Buenos Aires, 2005.

RÍOS D. y PÍREZ, P., "Urbanizaciones cerradas en áreas inundables del municipio de Tigre: ¿producción de espacio urbano de alta calidad?", en *EURE, Revista Latinoamericana de Estudios Urbano Regionales*, Vo. 34, N° 101, Santiago, 2008.

TORRES, H., "Buenos Aires en su contexto metropolitano", en Herzer, H. (Comp.): *Ciudad de Buenos Aires. Gobierno y descentralización*, CEA-CBC, Buenos Aires, 1996.

TORRES, H., "Cambios socioterritoriales en Buenos Aires durante la década de 1990", en *EURE, Revista Latinoamericana de Estudios Urbano Regionales*, v. 27, Nro. 80, Santiago, 2001.

